

D. CÉSAR ESQUINCA MUÑOA

Profesor de la UNAM, Magistrado y Consejero de la Judicatura Federal de México

Primera sesión

Estructuración orgánica del gobierno del Poder Judicial; análisis comparado -autogobierno, composición y sistema de nombramiento-

Los consejos de la magistratura o de la judicatura surgieron en Europa al término de la segunda guerra mundial, y se han extendido a otras latitudes como el continente Americano.

La idea primaria de los consejos, o sea la de crear un sistema de autogobierno de los poderes judiciales, ha evolucionado en la medida en que avanza la judicialización de todo tipo de problemas, incluyendo los políticos y electorales, como ha ocurrido en los últimos años en nuestro país.

En la experiencia mexicana, la creación del Consejo de la Judicatura Federal tuvo por objeto, no el de evitar en esos aspectos la injerencia del poder ejecutivo, sino el de liberar a los ministros del más alto tribunal de responsabilidades de carácter administrativo, a fin de que pudieran dedicarse exclusivamente a las delicadas funciones de control constitucional.

En diciembre de 1994, el titular del Ejecutivo sometió a la consideración del Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, una iniciativa de reformas con el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila, modificándose, entre otros, sus artículos 94, 97, 100, 101, 110, 111 y 123.

En lo que concierne al Poder Judicial de la Federación, los ejes centrales de la reforma, según la exposición de motivos de esa iniciativa, fueron: 1o.) la consolidación de la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, a través de una nueva integración y régimen competencial en el que destacan las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; y, 2o.) la administración del Poder por un órgano responsable de velar por la independencia de jueces y magistrados, cuidar que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, y garantizar la autonomía y eficacia de la función judicial.

En la iniciativa de reforma se propuso que el Consejo de la Judicatura Federal se integrara por siete miembros: dos designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de distrito, uno electo por los magistrados de circuito y dos designados por el Presidente de la República, además del presidente del órgano que lo sería quien resultara electo para presidir la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, la propuesta fue modificada en el Senado al definir que se integraría por siete miembros, de los que uno sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, que también lo sería del Consejo, un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito electos mediante insaculación, dos designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

A virtud de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 1999, que entraron en vigor el día siguiente, en especial en lo que atañe a los artículos 94 y 100, cambió sustancialmente el procedimiento para la selección de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, la facultad anteriormente concedida al Consejo para ese efecto, se trasladó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustituyéndose el sistema de insaculación por el de designación, con la particularidad de que debería hacerse de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito que reunieran los requisitos correspondientes, sin que fuera necesario que la designación recayera específicamente en un magistrado de tribunal colegiado, un magistrado de tribunal unitario y un juez de distrito. Además, en el transitorio segundo quedó precisado que por única vez el período de los consejeros designados por la Suprema Corte vencería el último día de noviembre de 2002, de 2004 y de 2006.

Conforme al artículo 100, párrafo tercero, de la Constitución Mexicana, todos los Consejeros deberán reunir los mismos requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalados en el artículo 95 de la propia Ley Fundamental y, además, ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades y, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar también con reconocimiento en el ámbito judicial. Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

A partir de la creación del Consejo, debido a la modificación mencionada y a la ausencia de consejeros por diversas causas, la sustitución de sus integrantes ha superado, en número, lo previsto originalmente en la Constitución.

El Pleno es el órgano supremo del Consejo que se integra con los siete consejeros, siendo suficiente la presencia de cinco de ellos para funcionar. Respecto a sus atribuciones, de los artículos 94 y 100 de la norma suprema se desprende que le corresponde determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito; resolver sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces; y, elaborar el presupuesto para el Poder Judicial de la Federación, con excepción del que corresponde a la Suprema Corte.

Así, el Consejo de la Judicatura Federal se concibe, según lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que a partir de su inclusión en la norma suprema ha ampliado su estructura como consecuencia de la impresionante creación de nuevos órganos jurisdiccionales que deriva en mayores cargas de trabajo en los ámbitos de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial

Segunda sesión
Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial
-organización interna-

El Consejo realiza cada año dos periodos de sesiones: el primero corre del primer día hábil del mes de enero al último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo, del primer día hábil del mes de agosto al último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

La base organizativa del órgano de gobierno del Poder Judicial en México se ubica en sus Comisiones, cuyo apoyo constitucional deriva del artículo 100, cuarto párrafo, de la norma suprema mexicana, que establece que el Consejo de la Judicatura Federal funcionará en Pleno o en comisiones. Si bien el órgano supremo lo es el Pleno, el trabajo más intenso lo realizan las Comisiones.

Al respecto, reglamentando la disposición constitucional, el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que el Consejo contará con las comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno, y que en todo caso deben existir la de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y de adscripción.

Con esas comisiones inició actividades el Consejo, reglamentando su funcionamiento a través del acuerdo general número 8/1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 1995. Posteriormente, en uso de sus atribuciones, mediante acuerdo general número 12/1995 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1995, el Pleno creó también con el carácter de permanente la Comisión de Vigilancia.

En esta primera etapa del Consejo, a través del acuerdo general 4/1996 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de febrero de 1996, el propio Pleno estableció las reglas de funcionamiento de lo que denominó Comisiones Unidas, órgano integrado por todos los consejeros con excepción de su presidente.

Las comisiones del Consejo están reguladas en lo general por los artículos 77, 78, 79, 80, 82 y 84 de la ley orgánica, el primero de los cuales señala que cada una se formará por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial de la Federación y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Esta disposición es importante porque garantiza que en todas las comisiones participe un consejero proveniente del Poder Judicial, de manera que la visión de los juzgadores estará siempre presente en la toma de decisiones de esos órganos.

Es facultad de los consejeros integrar anualmente al menos una de las comisiones permanentes y presidir cualquiera de ellas.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos invocados, cada comisión nombra a su presidente, determina el tiempo que deba permanecer en el cargo y las funciones a ejercer. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de sus integrantes, que no pueden abstenerse de votar sino cuando tienen impedimento legal, siendo las propias comisiones quienes califican las excusas o impedimentos de sus integrantes. Las resoluciones así

tomadas, cuando versan sobre asuntos de conocimiento originario del Consejo, tienen el carácter de inapelables conforme al criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las comisiones se renovarán cada dos años, procurando dejar a un consejero de la integración inmediata anterior para aprovechar la experiencia adquirida. En el caso de que se designe nuevo consejero durante el periodo de funcionamiento de las comisiones, éste se integrará a las de aquél que concluyó su encargo.

Las comisiones pueden tener facultades decisorias o consultivas, en la inteligencia de que cuando no fuese posible la resolución de un asunto en ellas, su conocimiento y resolución pasará al Pleno, conforme a lo dispuesto en los artículos concordados 80 y 82 de la ley.

Referente a comisiones transitorias, es de mencionar la de receso que se integra para resolver los asuntos de notoria urgencia y proveer los trámites en los periodos vacacionales, esto es, en la segunda quincena de los meses de julio y diciembre de cada año, debiendo dar cuenta al Pleno de las medidas tomadas al reanudarse el correspondiente periodo ordinario de sesiones, según lo dispuesto en el artículo 73 de la propia ley.

A la fecha funcionan con el carácter de permanentes las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos, adscripción, y vigilancia, información y evaluación. A estas comisiones debe agregarse la prevista en el artículo 99 constitucional, encargada de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se integra por el Presidente de éste, quien también lo es de la comisión, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo, que lo serán el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal, el consejero designado por la Cámara de Senadores con mayor antigüedad en el Consejo, y el consejero designado por el Presidente de la República, según lo dispuesto en el numeral 205 de la ley orgánica.

De esta manera, la estructura central del Consejo de la Judicatura Federal mexicano descansa en el Pleno, en siete comisiones permanentes –incluyendo la encargada de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral–, una comisión transitoria de receso, un comité de derechos humanos, equidad de género y asuntos internacionales, un comité de acuerdos, reglamentos e iniciativas; reforma judicial e implementación de la reforma penal, una secretaría general de la presidencia, siete secretarías ejecutivas y dieciocho direcciones generales, sólo en lo que se refiere a mandos superiores.

Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula en el Capítulo II del Título Sexto a los órganos auxiliares del propio Consejo, especificando en el artículo 88 que para su adecuado funcionamiento contará con el Instituto de la Judicatura Federal, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Tercera sesión
Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial
-carrera judicial-

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma judicial de diciembre de 1994 – a la que ya hemos aludido –, fue el reconocimiento en la norma suprema de la carrera judicial, reclamo permanente del foro y la academia y viejo anhelo de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, carrera regulada en los artículos 105 al 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A partir de esas disposiciones, el artículo 51 del Acuerdo General de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, establece que la Comisión de Carrera Judicial velará porque el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional en ese Poder, se efectúen mediante el sistema de carrera judicial regido por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.

Tema toral de la carrera judicial es el de los concursos de oposición para ascender a las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito, que pueden ser internos o libres según lo dispuesto por el artículo 112 de la ley orgánica.

En principio es pertinente precisar que la carrera judicial implica el ascenso de una categoría inferior a otra superior conforme al escalafón previsto en la ley, esencia del sistema ya que permite que el servidor público vaya acumulando experiencias de menor a mayor importancia en la función jurisdiccional, hasta ocupar los cargos terminales de juez de distrito o magistrado de circuito; si esto es así, debe convenirse en que el concurso de oposición libre rompe con ese principio esencial, al permitir que una persona que no ha ocupado ninguno de los cargos de carrera judicial, llegué a los terminales antes mencionado. Sin embargo, si los dos tipos de concursos están previstos en la ley, su celebración es inevitable aun cuando no se comparta la dualidad por las razones expuestas.

Ahora bien, los concursos de oposición para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito sustituyeron el sistema que prevaleció hasta el año de 1994, en el que los Ministros de la Suprema Corte, por turno, proponían a quienes debían ocupar esos cargos, sistema que durante mucho tiempo fue exitoso y permitió la designación de magníficos jueces y magistrados.

Por lo tanto, los concursos de oposición vinieron a democratizar el sistema de designación de jueces y magistrados al permitir la participación de todos quienes reúnen los requisitos previstos en la Constitución, en la ley orgánica y en la convocatoria respectiva, abriéndose el espectro en forma muy importante para los integrantes de las categorías de carrera judicial y trascendente para el propio Poder, al posibilitar la selección de los mejores en función de sus méritos, sin necesidad de recomendaciones o padrinzgos, además de dar vigencia al principio de equidad de género en su verdadera dimensión al permitir que mujeres y hombres participen en igualdad de circunstancias.

Los primeros concursos internos de oposición para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito, en ese orden, se llevaron a cabo en el año de 1996.

No obstante lo anterior, a trece años de distancia el sistema parece haberse desgastado, en parte porque se descuidaron los sistemas de control, pero en parte también por el explosivo crecimiento del Poder Judicial de la Federación que obligó a que en algunos de esos concursos los requisitos exigidos, por ejemplo en cuanto a experiencia, fueran cada vez menores, generando dudas en los justiciables respecto a la capacidad de los designados.

Este desgaste se pone de manifiesto con las continuas modificaciones y rectificaciones de acuerdos y convocatorias, con las inconformidades de los participantes y con las numerosas resoluciones de la Suprema Corte que han revocado resultados por considerarlos incorrectos, todo lo cual deriva en desprestigio. Debe reconocerse que esto ha motivado preocupación en el Consejo, reflejado en los últimos acuerdos que tratan de superar los defectos advertidos por la Suprema Corte, definen perfiles según el cargo y establecen procedimientos más acabados y con mayor seguridad.

Al margen de lo expuesto, es evidente que el sistema de concursos de oposición, internos y libres, está agotado y debe sustituirse por otro en el que, como lo exige la lógica, la puerta de acceso a los cargos terminales de la carrera judicial lo sean los cursos que para ese efecto debe impartir el Instituto de la Judicatura Federal, en su carácter de escuela judicial, pues no tengo la menor duda, que el ámbito más importante del sistema de servicio civil de carrera judicial federal, es el de la formación.

Por ello, a partir de los Acuerdos Generales 30/2010 y 8/2011 (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2010 y 19 de abril de 2011, en su orden) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establecen los procedimientos y lineamientos generales para acceder al cargo de Juez de Distrito y Magistrados de Circuito, respectivamente, mediante concursos internos de oposición, la Escuela Judicial avanza en su consolidación como eje que vincula la formación con la carrera judicial, a partir de la conformación del perfil de juzgador que exige nuestro país.

Cuarta sesión
El gobierno del Poder Judicial y el sistema político
-posición constitucional y gobierno -

A diferencia de lo acontecido en otros países, en los que el surgimiento de consejos de la judicatura o de la magistratura obedeció a la necesidad de evitar injerencias en sus poderes judiciales de los otros poderes, en especial del ejecutivo, en México lo que el constituyente permanente consideró, conforme a la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, fue la conveniencia de crear un órgano especializado dentro del propio poder judicial para que se encargara de su administración, vigilancia y disciplina, liberando a la Suprema Corte de esas responsabilidades.

Hasta antes de esa reforma el gobierno del Poder Judicial de la Federación lo ejerció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apoyada en lo administrativo por una comisión específica y encargándose los ministros de los aspectos de vigilancia a través de las visitas de inspección que practicaban a jueces y magistrados, con la particularidad de que no se seguían procedimientos uniformes en esas visitas. En cuanto a la función disciplinaria, era el Pleno de la propia Suprema Corte el que determinaba lo conducente, al resolver las quejas administrativas que se presentaran o que se iniciaran como resultado de las visitas de inspección.

Hoy, la crisis en la que está inmersa nuestra patria, que alcanza al sector justicia, hace necesario el fortalecimiento de los Consejos de la Judicatura –federal y locales– para que con plena autonomía e independencia desarrollen sus funciones, actuando con profesionalismo y altitud de miras en beneficio de los mexicanos.

El crecimiento explosivo del Poder Judicial de la Federación en el período comprendido de febrero de 1995 –fecha de instalación del Consejo– al 9 mayo de 2011 –fecha en que se escriben estas notas–, justifica plenamente el que se haya creado un órgano especializado dentro del propio poder para ejercer en el mismo funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral.

Esto es así porque en la primera de esas fechas existían veintitrés circuitos judiciales y funcionaban ochenta y tres tribunales colegiados de circuito, cuarenta y siete tribunales unitarios de circuito y ciento setenta y cinco juzgados de distrito, en tanto que en la actualidad –segunda de esas fechas– el territorio nacional se divide en treinta y dos circuitos judiciales y funcionan ciento noventa y dos tribunales colegiados de circuito, setenta y siete tribunales unitarios de circuito y trescientos quince juzgados de distrito, además de veintinueve tribunales colegiados, once tribunales unitarios y cuarenta y ocho juzgados que integran catorce centros auxiliares ubicados en diferentes entidades de la República, así como siete juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, con residencia en el Distrito Federal. Además, al día de hoy el Poder Judicial de la Federación cuenta con 33,883 servidores públicos adscritos en órganos jurisdiccionales y áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, órgano de gobierno que ejerce en este año (2011) un presupuesto que asciende a 31,500,482,870 (treinta y un mil quinientos millones, cuatrocientos ochenta y dos mil ochocientos setenta pesos), equivalente a aproximadamente 2,677,246,546 (dos mil seiscientos setenta y siete millones, doscientos cuarenta y seis mil quinientos cuarenta y seis dólares) ó 1,884,980,993

(mil ochocientos ochenta y cuatro millones, novecientos ochenta mil novecientos noventa y tres euros) al tipo de cambio de 11.7660 y 16.7113 pesos por dólar y euro, respectivamente, al 17 de mayo del presente año.

Es evidente que esta complejidad, a la que debe agregarse la cada vez mayor especialización no sólo en las materias clásicas –penal, administrativa, civil y del trabajo– sino en otras inéditas como las relativas a cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, a las que deben sumarse las anunciadas de justicia para adolescentes y extinción de dominio, harían imposible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a su vez abrumada por el número creciente de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, pudiera ocuparse de la administración, vigilancia y disciplina de esos órganos jurisdiccionales, además de la tan importante carrera judicial, máxime si no se pierde de vista que en la reforma constitucional de diciembre de 1994, de la que derivó todo el proceso de cambio, se redujo el número de ministros de veintiséis a once y el de salas de cinco a dos.

Es importante precisar que a virtud de esas específicas funciones y debido a su característica de órgano constitucional de administración del Poder Judicial de la Federación, el Consejo no es un órgano jerárquicamente superior a los órganos jurisdiccionales que integran dicho poder en lo que concierne a la función judicial.

Finalmente, considero indispensable redimensionar en el futuro al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano constitucional hacedor de políticas públicas con alto contenido de racionalidad social, en temas como el acceso a la justicia, la capacitación, el servicio civil de carrera judicial, la calidad de las resoluciones judiciales, el control y evaluación del desempeño de los juzgadores, la transparencia en la gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, la formación de una opinión pública informada acerca de la función judicial y la medición de la ética en la aplicación del derecho, acto de gobierno de la polis y no mero formalismo de la justicia.