



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PRESENTACIÓN

Me es muy grato redactar algunas palabras de presentación para el excelente libro redactado por el maestro en derecho Israel Rivas Acuña y que lleva por título El Consejo de la Judicatura Federal: trayectoria y perspectivas.

Esta obra es producto de una sólida investigación realizada por el autor sobre la naturaleza, estructura y funciones de este órgano del Poder Judicial federal creado en las muy importantes reformas constitucionales y legales de 1994 y 1995, el cual se introdujo en nuestro ordenamiento fundamental debido a la necesidad de establecer una institución especializada en la administración de dicho órgano del Poder Judicial federal. Dicho organismo se fortaleció en los ordenamientos constitucionales europeos posteriores a la II Guerra Mundial con antecedentes a fines del siglo XIX, debido a dos fenómenos que se presentaron desde esa época, sobre la indebida intervención del Gobierno, a través de los ministerios de justicia en la administración de los tribunales, por lo que fue necesario crear mecanismos que auxiliaran a los organismos jurisdiccionales en su labor de administrar la organización judicial, la que desde entonces presentó un crecimiento constante debido al progreso social y económico que se tradujo en el aumento de las controversias jurídicas.

Esta evolución se desarrolló también y en forma acelerada, especialmente en la segunda posguerra, debido a las transformaciones que se advierten en los Estados contemporáneos, en el desarrollo de la tendencia hacia el fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho.

En este sentido se ha sostenido con razón, que el siglo XIX, debido a la influencia de Juan Jacobo Rousseau, particularmente

en *Europa continental*, se tradujo en el fortalecimiento de los organismos parlamentarios especialmente en *Europa continental*, pero también en los Estados Unidos, no obstante ser los creadores del régimen presidencial. El siglo XX se caracteriza por el fortalecimiento del Ejecutivo, inclusive en los países parlamentarios por lo que el siglo XXI se caracterizará por el vigor de los organismos jurisdiccionales. Debe tomarse en cuenta que, de manera diferente ha ocurrido en América Latina con posterioridad a la independencia de España, por el predominio permanente del Ejecutivo debido a nuestra tradición de caudillos y gobiernos autoritarios. Sin embargo, en nuestra región se advierte ya desde la segunda mitad del siglo XX, un fortalecimiento y el crecimiento acelerado de los organismos jurisdiccionales, por lo que también se puede perfilar a los tribunales como los protagonistas de este siglo XXI.

Por lo que se refiere concretamente a nuestra región, debe destacarse que las reformas constitucionales expedidas en la segunda mitad del siglo XX, fortalecieron a los poderes judiciales en América Latina y por supuesto, también en México. Las reformas mexicanas de 1988, y por supuesto las ya mencionadas de 1994 y 1995, vigorizaron en nuestro ordenamiento a los tribunales, especialmente en el ámbito federal, pero también a las entidades federativas, así sea en una proporción más paulatina. Las reformas constitucionales y legales de 1988 fueron muy importantes al concentrar la resolución de los litigios sobre la aplicación de las normas constitucionales en nuestra Suprema Corte de Justicia y remitieron a los tribunales colegiados de circuito la resolución de los conflictos de legalidad, lo cual preparó el terreno para su transformación como tribunal constitucional.

Por ello era necesario, tomando en cuenta los ejemplos de los ordenamientos europeos, y en especial para América Latina, el modelo del Consejo Superior del Poder Judicial establecido en la Constitución Española de 1978.

Es preciso advertir que el documentado estudio del maestro Rivas Acuña posee un enfoque diverso y novedoso respecto de

los análisis que han predominado en las numerosas monografías que se han elaborado durante los años posteriores a la creación y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, así como de las instituciones similares tanto en el Distrito Federal como en varios estados de nuestro país, incluyendo los que se han creado en los ordenamientos de Latinoamérica e inclusive en los de Europa occidental que han servido de modelo, estudios que se han concentrado en los antecedentes, estructura y funciones de dichas instituciones de administración judicial.

De manera diferente, el libro que se comenta inicia con el tema esencial de la administración judicial en el Estado constitucional, conceptos, teorías y modelos, en el cual el autor parte del fenómeno que comparten la mayoría de las democracias constitucionales de nuestro tiempo, que consiste en la *creciente expansión del Poder Judicial*, de acuerdo con la afirmación doctrinal ya mencionada, de que el siglo XIX propició el predominio de los parlamentos legislativos, el XX, la preeminencia del órgano ejecutivo y en este siglo XXI se advierte la posibilidad del papel protagónico de los organismos jurisdiccionales, lo que ha producido la necesidad de analizar con mayor precisión las políticas judiciales, las que el maestro Rivas Acuña estudia en tres etapas, en la primera, analiza las diferentes concepciones que se han construido en la doctrina judicial para referirse al concepto de administración de justicia; en un segundo momento aborda los diferentes enfoques teóricos sobre los cuales se establece la administración de justicia, y finalmente se enuncian los diversos modelos de organización de administración judicial que se han establecido en el derecho judicial comparado.

De acuerdo con este análisis, el autor llega a la conclusión, que se apoya en las aportaciones del investigador Héctor Fix-Fierro, en el sentido de que existen tres modelos de administración de justicia, es decir *ejecutivo, judicial y mixto*, pero todos ellos tienen en común el fin principal de garantizar la independencia judicial, pero en distintas formas, según el estado de evolución que les corresponda en el devenir del Estado de derecho con-

temporáneo. El ejecutivo es un sistema propio de los regímenes parlamentarios, que atribuyen generalmente a un organismo del órgano ejecutivo, la regulación de la administración judicial, con el nombre de Ministerio o Secretaría de Justicia. El sistema judicial es aquel en el cual la administración de justicia se confiere a los jueces del tribunal de última instancia, el que a su vez delega las atribuciones administrativas no jurisdiccionales a un órgano dependiente del mismo organismo judicial. El régimen que puede calificarse de mixto es aquel propio de nuestro tiempo, en el que la gestión administrativa de carácter judicial se comparte entre un órgano del ejecutivo, denominado Ministerio de Justicia (que ya no existe en nuestro país pues fue suprimido por el Constituyente de 1916-1917), y otro del Poder Judicial que recibe el nombre de Consejo de la Magistratura o de la Judicatura, como órgano de carácter colegiado y naturaleza eminentemente administrativa, que se instituye con el objeto de tutelar las garantías judiciales, en su doble vertiente de las que corresponden a la Judicatura y las de los justiciables.

El autor considera que en el ordenamiento mexicano se ha privilegiado el cambio constitucional por medio de reformas formales a la carta federal, sobre los cambios realizados por conducto de la interpretación judicial, como lo demuestran más de cuatrocientas modificaciones a los preceptos fundamentales a la Constitución de 1917, que esencialmente se dirigieron a modificar el régimen económico y político al haberse agotado el modelo estabilizador durante los gobiernos de los presidentes Echeverría y López Portillo, reformas que se expidieron especialmente durante los gobiernos encabezados por los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, los cuales también iniciaron varios cambios al Poder Judicial, que según el maestro Rivas Acuña, se iniciaron durante los años ochenta y noventa, con relación al gobierno, como en la administración del Poder Judicial federal, en particular, las transformaciones que comenzaron con las reformas constitucionales y legales de enero de 1988, que concentraron en la Suprema Corte de Justicia las

controversias relativas a la constitucionalidad de los actos de autoridad, y se remitieron a los tribunales colegiados de circuito, los conflictos de legalidad, con lo que se inició la evolución para la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional desde el punto de vista material.

El estudio más minucioso del autor del libro que se comenta se concentra en la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, en la cual se introdujeron tres instituciones de gran significado: el Consejo de la Judicatura Federal, se perfeccionaron las controversias constitucionales y se creó la acción de inconstitucionalidad de tipo europeo para tutelar de manera preferente a las minorías parlamentarias, pero también se otorgó legitimación al procurador general de la República. El maestro Rivas Acuña estudia los debates de estos cambios fundamentales en las dos cámaras del Congreso de la Unión, cuya tramitación fue muy precipitada así como los votos de las legislaturas de las entidades federativas, a pesar de la importancia de los cambios introducidos en la carta fundamental, reglamentados en los primeros meses de 1995.

A continuación el maestro Rivas Acuña analiza cuidadosamente la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, propuesta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al Ejecutivo federal, el cual modificó algunas sugerencias de nuestro más alto tribunal, y presentó una iniciativa ante el Congreso de la Unión, en cuya discusión en ambas cámaras, también se hicieron algunos cambios, señalados por el autor al examinar el procedimiento parlamentario, que culminó con las mencionadas reformas. El autor considera que las modificaciones introducidas en junio de 1999, corrigieron algunos defectos de las de diciembre de 1994, especialmente al suprimir la disposición que establecía un sistema inadecuado de selección de los miembros judiciales del Consejo de la Judicatura Federal, ya que inicialmente descansaba en designaciones de acuerdo con un régimen de insaculación, e introdujo el nombramiento de dichos integrantes por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia por una mayoría de ocho votos, sistema más adecuado que el anterior.

Sin embargo, señala el autor, que las citadas reformas, si bien conservan la independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, se traducen en una subordinación del Consejo de la Judicatura Federal a la misma Suprema Corte, al menos por lo que respecta a la nueva facultad que se otorga a dicho organismo jurisdiccional de solicitar al propio Consejo el dictado de los acuerdos generales que considere necesarios para la buena marcha de las actividades del Poder Judicial federal, pero también confiere a la Corte la atribución de reformar los acuerdos generales expedidos por el Consejo o inclusive suprimirlos (artículo 100 constitucional párrafo octavo). Además se conserva la facultad de nuestro máximo tribunal de conocer del recurso de revisión administrativa que se presente en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura, que se refiera a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los jueces y magistrados federales, que se introdujo en las reformas de 1994-1995.

El maestro Rivas Acuña considera que con toda la información que se ha acumulado con motivo de las reformas constitucionales de 1994 y 1999, sobre la creación y reformas al Consejo de la Judicatura Federal, es necesario, a más de una década del inicio de las actividades de esta institución el 2 de febrero de 1995, reflexionar sobre la reforma del Consejo de la Judicatura en la agenda de la reforma judicial mexicana con el objeto de determinar los temas pendientes en esta materia. De acuerdo con esta metodología, el autor examina las inconformidades que se han expresado desde el inicio de las funciones del citado Consejo de la Judicatura, y el actual desencanto de este sistema de administración judicial, que al parecer también se ha extendido a otros ordenamientos latinoamericanos que han creado esta institución, como lo señalaron los investigadores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López-Ayllón y Alfonso Oñate Laborde, que formaron parte del Comité Organizador de Consulta Nacional, designado por la Suprema Corte de Justicia para sistematizar la amplia convocatoria de dicho alto tribunal entre los diversos sectores del país, para recoger propuestas sobre las futuras reformas

al Poder Judicial federal con el objeto de perfeccionar la impar-tición y acceso a la justicia en México, propuestas que fueron sistematizadas en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, publicado por la misma Suprema Corte en 2006.

Desde mi personal punto de vista esta situación es explicable debido a que se trata de un organismo que ha seguido un modelo trasplantado de los ordenamientos constitucionales europeos en los ordenamientos latinoamericanos, de acuerdo con el ejemplo del Consejo General del Poder Judicial español, y no es sencillo adaptarlo desde el comienzo en nuestros sistemas jurídicos, pero lo que sí resulta evidente, que los instrumentos tradicionales de la administración judicial por los órganos de mayor jerarquía de los poderes judiciales latinoamericanos son totalmente insuficientes en la actualidad, y los consejos de las judicaturas, con todo y sus defectos, han sido hasta el momento, los que tienen la posibilidad razonable de realizar esta función administrativa de carácter judicial, con las modificaciones que sean necesarias, y tal vez pe-riódicas para perfeccionarlos.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en el ordena-miento mexicano existe un problema peculiar, debido a la cir-cunstancia de que en nuestro país el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra encuadrado a la Suprema Corte de Justicia, que a partir de las reformas constitucionales y legales de 1988, 1995 y 1999, ha evolucionado de un tribunal predominantemente de legalidad, hacia un tribunal constitucional desde el punto de vista material, incluyendo su estructura. Al respecto debe señalarse que casi todos los ordenamientos contemporáneos, incluso en nuestra región, de manera paralela a las cortes o tribunales constitucionales (con independencia de que éstos se encuentren ubicados dentro o fuera del Poder Judicial), funcionan tribunales supremos de legalidad o de casación (el que no existe en nuestro país, en el cual, esa función le correspondía a nuestra Suprema Corte con anterioridad a dichas reformas constitucionales) que encabezan el Poder Judicial ordinario y es en este último en el

cual se inserta el citado organismo de administración judicial. Por ello no es sorprendente que, como se ha mencionado anteriormente, de acuerdo con la parte relativa de nuestro artículo 94 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal carezca de competencia para conocer las cuestiones de administración judicial de la Suprema Corte de Justicia, sino exclusivamente de los otros organismos del Poder Judicial federal.

A este respecto, el maestro Rivas Acuña destaca en sus reflexiones que le *llama la atención el hecho de que el tema particular del fortalecimiento del Consejo de la Judicatura no fue tratado como tal dentro del conjunto de las treinta y tres acciones que se establecieron para reformar el sistema de justicia en México*, y en cambio se propuso como acción 20: *fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional en el Libro Blanco de la Reforma Judicial*. Esta situación ambigua es debida a la falta de precisión sobre la naturaleza, funciones y encuadramiento del citado Consejo, pues en la misma Constitución federal no existe congruencia sobre lo establecido por el artículo 94 constitucional que considera al Consejo de la Judicatura como un órgano autónomo del Poder Judicial federal y las reformas a la parte respectiva del artículo 100 de la misma carta fundamental, que lo subordina a la Suprema Corte de Justicia, por lo que considero de trascendencia las observaciones del maestro Rivas Acuña, en el sentido de que tanto en el programa de reformas convocado por la Suprema Corte de Justicia y que se sistematiza en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, como el “Proyecto de Reforma del Estado”, de acuerdo con la Ley publicada el 13 de abril de 2007, sobre esta materia y el programa sobre esta última reforma diseñada por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), en la parte relativa a los cambios en materia judicial, se ha privilegiado el tratamiento de los asuntos relacionados con la justicia constitucional y el sistema de justicia penal, y se ha descuidado el análisis de las funciones administrativas no jurisdiccionales, que inciden de manera directa en el funcionamiento de los organismos jurisdiccionales.

En esta dirección, el autor del libro que se comenta estudia con profundidad varias cuestiones esenciales sobre dichas funciones administrativas de carácter judicial que me he limitado a señalar, dado que su simple descripción alargaría estas breves líneas, pero cuya simple enunciación indica la orientación del agudo análisis realizado por el maestro Rivas Acuña: a) *independencia judicial externa, presupuestaria e interna*; b) *la eficiencia*, c) *el acceso a la justicia* y d) *responsabilidad*, todos estos temas relacionados con el Consejo de la Judicatura Federal. También incluye el autor a algunas gráficas y estadísticas para establecer la situación actual de estos principios en cuanto al funcionamiento real del mismo Consejo.

Un aspecto importante que no se toma en consideración en la mayoría de los estudios sobre este organismo de administración judicial, es el relativo al número de integrantes del Consejo de la Judicatura, cuyo número se mantiene en siete desde su fundación, incluyendo a aquellos que integran un sector del organismo administrativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esta integración resulta insuficiente no obstante, el ejemplo del modelo del Consejo General del Poder Judicial español, con veinte integrantes, no obstante que los tribunales españoles no han aumentado en su número en la misma proporción que los federales. En esta materia debe tomarse en consideración que el crecimiento constante en el número de tribunales federales y su especialización en los últimos años, no se ha traducido forzosamente en una disminución del número de asuntos que deben resolver los mismos, pues de acuerdo con una ley económica y aun cuando parezca contradictorio, al aumento de la oferta no corresponde forzosamente a una disminución de la demanda, y esto ha ocurrido en materia jurisdiccional.

El maestro Rivas Acuña presenta conclusiones y propuestas muy sensatas para mejorar la estructura y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, apoyadas en el examen de las cuestiones esenciales que deben estudiarse si se pretende perfeccionar a esta importante institución. Además de un apoyo muy

XXX

PRESENTACIÓN

sólido de carácter doctrinal en su aparato crítico citado durante el desarrollo del estudio que se comenta, incluye una abundante bibliografía final. Estoy convencido de que el agudo análisis de las cuestiones que aborda, el que enriquece con su experiencia de varios años de colaboración como funcionario del Consejo de la Judicatura Federal, será de gran utilidad para todos los interesados en el tema esencial de la administración judicial, no sólo en México, sino también en el ámbito latinoamericano.

Héctor FIX-ZAMUDIO