

## II. ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

### 1. *El gobierno judicial*

Aspectos relacionados con los antecedentes del gobierno judicial nacen a partir de una falta de objetividad en la administración y vigilancia de los órganos judiciales y por un desarrollo lento e ineficaz de la carrera judicial.

Desde el derecho comparado hay dos sistemas relevantes de administración de tribunales: *el angloamericano* y *el continental*. El primer modelo faculta a la instancia de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial para llevar a cabo las funciones de administración, disciplina y vigilancia. El segundo encomienda el gobierno judicial a una instancia dependiente del Poder Ejecutivo, y si bien el Poder Judicial continúa dirigiendo las políticas de funcionamiento y distribución de recursos, lo cierto es que su ejercicio es vigilado por una secretaría o ministerio de justicia ajena a su estructura interna.<sup>6</sup>

Después de los años cincuenta del siglo pasado, países como Venezuela (1961), México (1994), Argentina (1994), entre otros, adoptaron la idea de gobierno judicial mixto o europeo moderno, debido a que ni el sistema continental ni el angloamericano funcionaron antes de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.

En México el gobierno judicial es mixto, ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito. Su fundamento se encuentra en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>6</sup> Carpizo, Enrique, *El gobierno judicial en México. Pasado, presente y futuro*, México, Porrúa, 2013.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, está a cargo del *Consejo de la Judicatura Federal*. El Consejo funciona en Pleno o en comisiones.

Este esquema de gobierno judicial concentrado se sigue en la mayoría de entidades federativas, en donde los tribunales superiores de justicia ejercen todo el poder y facultades (administrativas y jurisdiccionales) dejando poco margen a los consejos de judicatura estatales.

## 2. *El Consejo de la Judicatura*

El Consejo de la Judicatura Federal fue creado en el ordenamiento constitucional mexicano por la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 y reglamentado por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995, como una institución de carácter técnico que tiene a su cargo la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.<sup>7</sup>

Se consagró en sus lineamientos contemporáneos en las Constituciones de Europa continental posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y después fue introducido en las legislaciones latinoamericanas debido a la influencia europea, pero particularmente de acuerdo con el modelo del Consejo General del Poder Judicial español.

El Consejo de la Judicatura o de la Magistratura está situado dentro del Poder Judicial por las Constituciones que lo consagran y tiene naturaleza judicial, aun cuando sus funciones sean predominantemente administrativas. Existen únicamente dos antecedentes recientes en nuestro país de órganos especializados que intervienen, en mayor o menor medida, en el gobierno y la

<sup>7</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

administración de los tribunales. Se trata de los consejos de la judicatura creados en Sinaloa y Coahuila en 1988. Ambos consejos, o por lo menos el primero, se crearon bajo el influjo de la reforma de 1987 a la fracción III del artículo 116 constitucional, que introdujo garantías judiciales para los integrantes de los poderes judiciales locales.<sup>8</sup>

El Consejo de la Judicatura Federal está compuesto de siete miembros. Cuatro de ellos provienen del propio Poder Judicial (presidente de la Suprema Corte, que lo es también del Consejo; dos magistrados de circuito —uno por los tribunales colegiados y otro por los unitarios— y un juez de distrito, designados por insaculación); los otros tres son nombrados por el Senado (dos) y por el Ejecutivo Federal (uno) entre “personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el juicio de actividades jurídicas” (artículo 100).

El Consejo de la Judicatura Federal, conforme al nuevo texto constitucional y al artículo 81 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, posee funciones muy amplias, que se pueden clasificar en las siguientes:

- i) Gobierno y administración de los tribunales: esta función comprende la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, así como la facultad de cambiar su residencia; dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de competencia de los tribunales federales; elaborar el proyecto de presupuesto de los tribunales federales, con excepción de la Suprema Corte, y ejercerlo; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público.

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1997.

- ii) Preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados, así como resolver sobre su ratificación. Para ello se establece la carrera judicial, que deberá regirse “por los principios de la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.
- iii) Disciplina de jueces y magistrados, así como del resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del consejo, con excepción de la Suprema Corte;
- iv) Reglamentarias: el Consejo tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares;
- v) Otras: el Consejo posee además otras importantes facultades, como la de resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y sus servidores públicos.

Los miembros del Consejo de la Judicatura duran cinco años en su encargo (con excepción de su presidente, que dura cuatro, sin reelección inmediata), son sustituidos en forma escalonada y no pueden ser nombrados para un segundo periodo.

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con cuatro órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Es compleja la organización de los poderes públicos en la actualidad, en la cual predominan las interrelaciones y la colaboración entre los diversos órganos de autoridad, siempre que se preserve el principio de la no concentración de las funciones y el equilibrio institucional entre los propios órganos, que es el significado actual, como se ha dicho, del principio de la división de poderes (en estricto sentido, la separación de las funciones). Además, debemos tomar en consideración que la complejidad con-

temporánea de los órganos públicos se complica con el creciente número de los llamados “organismos autónomos”, que además de ser descentralizados, ya sea por territorio o por función, por lo que cuentan con personalidad y recursos propios, tienen la facultad de dictar sus normas internas.

En el caso del Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, no se trata de un organismo autónomo en relación con el Poder Judicial, sino que, en nuestro concepto, es una institución que pertenece al propio Poder Judicial, y no implica en sentido estricto una interferencia de los otros órganos del poder en las atribuciones judiciales, aun cuando exista participación de miembros externos, pero en todo caso, afines, es decir, profesionales jurídicos que no tengan el carácter de juzgadores. Esta desconcentración, empero, se ve limitada por la presidencia del Consejo, a cargo del presidente de la Suprema Corte, con lo que su competencia original se ve frustrada.

### *3. Los despachos judiciales*

Es la instancia más cercana y directa del servicio público de justicia con la población de una comunidad o municipio. Está representada por el juez local de primera instancia, y en la reforma procesal penal, en implementación, por los jueces de control y garantía, que participan en las etapas preliminares e intermedias del procedimiento, en audiencias de variadas peticiones tales como: control de detención, formulación de imputación, de importación, vinculación a proceso, imposición de medidas cautelares, imposición del plazo judicial de investigación, nombramiento, revocación y nuevo nombramiento de defensa, informar la aplicación de un criterio de oportunidad, aprobación de acuerdos reparatorios, recepción de prueba anticipada, revocación de la suspensión del proceso a prueba, etcétera.

En estas audiencias y otras deben prevalecer los principios de publicidad, intermediación, concentración, contradicción y continuidad, toda vez que el sistema acusatorio adversarial es de li-

tigación entre partes iguales —fiscales y defensores— ante el juez de control o garantía, quien debe escuchar los argumentos y contra argumentos en audiencias de debate oral y público. Estos principios no operan bajo la práctica de expedientes escritos.

Antiguamente los despachos judiciales tradicionales se caracterizaban por integrarse por un juez, un secretario y un conjunto de empleados que cooperaban en su trabajo en un mismo espacio físico. Hay numerosos tribunales así formados en lugares cercanos, pero dispersos, trabajando cada cual en forma desconectada.

Esta forma ineficiente de los despachos judiciales intenta superarse a través de integrarlos en edificios apropiados, que poseen numerosas salas de audiencias y bajo servicios comunes, profesionalizando la gestión y administración, dejando a jueces y magistrados, exclusivamente, cumplir sus tareas jurisdiccionales específicas. Así, un nuevo despacho judicial comienza a despuntar en la República, con lo cual la imagen de la justicia recupera prestancia y dignidad.

Los despachos judiciales se evalúan vía conceptos como:

- a) *Productividad*. Es decir, la eficiencia con la cual son utilizados los recursos para producir y proveer servicios a niveles de calidad y oportunidad (realizar audiencias resolviendo solicitudes de las partes, por ejemplo).
- b) *Desempeño*. Esto es, cumplir, hacer aquello a lo que uno está obligado (emitir decretos, providencias, autos y sentencias).
- c) *Eficacia*. Un Tribunal es eficaz si es capaz de lograr lo que se propone.

Por ejemplo: programar 5 audiencias al día y realizarlas sin contratiempos organizacionales (ausencia de fiscales, defensores, testigos o peritos).