



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

GOBIERNO Y DEMOCRATIZACIÓN EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
UNA PROPUESTA SOBRE SU ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EN EL MARCO DE
LA REFORMA JUDICIAL.

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Carlos Alfredo De los Cobos Sepúlveda

Dirigido por:

Dr. Santiago Nieto Castillo

SINODALES

Dr. Santiago Nieto Castillo
Presidente

Firma

Mtro. Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Secretario

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Vocal

Firma

Mtro. Fernando Vázquez Avedillo
Suplente

Firma

Mtro. Óscar Guerra Becerra
Suplente

Firma

Dr. César García Ramírez

Dr. Luis Sandoval Hernández

Director de la Facultad de Derecho

Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
23 de febrero de 2008.
México

RESUMEN

La presente investigación versa sobre el gobierno y la democratización del Poder Judicial Federal en México, en el marco de su reforma, la cual a su vez, se encuentra inmersa en los procesos de reforma a los poderes judiciales en Latinoamérica, producto de las transiciones a la democracia, el libre mercado y el fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos fundamentales.

En México, en este sentido, se llevaron a cabo diferentes reformas constitucionales para modernizar al Poder Judicial de la Federación, entre otras, las de 1994, 1996, 1999, todas ellas incluyeron nuevos órganos y procedimientos constitucionales para fortalecer al Poder Judicial, antaño un mermado poder en la arquitectura constitucional del régimen priísta.

Es a partir del año 2005, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevó a cabo una Consulta Integral sobre la Reforma Judicial, en la que se discutieron, entre todos los impartidores de justicia del país, un análisis de la Impartición de justicia en México, lo que trajo consigo una serie de propuestas y soluciones para mejorar al sistema judicial y concretamente al Poder Judicial Federal.

De los resultados de esa consulta como lo es la Declaración de Jurica, firmada en la Ciudad de Querétaro y del producto más fino y acabado de la Consulta que es el Libro Blanco, parte esta investigación. Por lo que la misma se ocupa documentalmente de estudiar la teleología del Poder Judicial en general, la reforma judicial en México y la experiencia en el derecho comparado para de esta forma hacer una propuesta de modelo de gobierno judicial y de eficiencia en la Impartición de la justicia.

Palabras clave:

Teoría del Poder Judicial

Reforma judicial

Gobierno judicial

Gerencia judicial

SUMMARY

This investigation deals with the government and the judicial enforcement in the frame of the judicial reform to the judicial power of the federation in Mexico. An of the year 2005, the Supreme Court of Justice carried out an integral survey upon the judicial reform, in which related issues upon the direct appeal to the constitutional Court, training and research, judicial career, transparency and the account of things, the need to establish a dogmatical of the judicial power was set out.

The aforementioned was done according to the transformation frame to the judicial powers in the Latin America region. And yet, for the reform to continue providing results that positively affect in the federation judicial power, is essential to take care the study of its government and its administration in order to better its purpose, that is the public service of justice.

Therefore it is necessary to consider the judicial power as a provider of service along with what it represents as a political body of the state. This investigation is about the through documents of teleology the judicial reform in Mexico and the expertise in the comparative law so as to make a proposal of a model of government and the efficiency when providing justice.

Key words

Court Supreme

Government judicial

Judicial reform

Politics and justice

Dedicatorias

"Dad a un hombre... todas las cualidades del espíritu; dadle todas las del carácter, haced que lo haya visto todo, aprendido todo y recordado todo; que haya trabajado sin descanso durante treinta años de su vida; que a la vez sea literato, crítico y moralista; que tenga la experiencia de un anciano y el empuje de un niño; haced, por fin, que todas las hadas hayan venido sucesivamente a sentarse al lado de su cuna y le hayan dotado de todas las facultades; quizá, con todo ello, lograréis formar un abogado completo..."

Paillet.

A mi querida Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro...

A la memoria de Don Ramón Sepúlveda Zamora y Toñita Villagómez, ejemplo de vida...

Al bebé que Dios nos mandó...

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo invaluable de mi esposa Maquett por su esfuerzo y colaboración en mi formación profesional, por el tiempo que le he tomado prestado para dedicarme a mis labores de estudio.

A mi mamá y mi tía por su comprensión, cariño, e inquebrantable voluntad en el trabajo.

Un sincero reconocimiento a mi Director de Tesis, el Dr. Santiago Nieto Castillo, jurista prestigiado, por su ayuda, por compartir sus vastos y sobrados conocimientos, así como la amistad de la que me distingue.

A mis maestros que a lo largo de la licenciatura, la Especialidad en Derecho Constitucional y Amparo, y la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal me formaron en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro;

A los maestros distinguidos que hoy me honran con ser parte del sínodo.

Al M. en D. Óscar Guerra Becerra, amigo y compañero de batallas y buenos momentos en la Universidad y en la vida.

A mi amigo, Emilio por acompañarme en este trayecto de mi vida.

Índice de exposición.

Introducción

CAPITULO PRIMERO LA TEORÍA DEL PODER JUDICIAL

1.1.	La Teoría del Poder Judicial	22
1.2.	Definición en el Poder Judicial	22
1.3.	Funciones del Poder Judicial	26
1.3.1.	Las funciones inmediatas	26
1.3.1.1.	Defender derechos de los ciudadanos	28
1.3.1.2.	Resolver conflictos entre órganos del Estado	29
1.3.2.	Las funciones mediatas	30
1.3.2.1.	Creación y desarrollo del Derecho	30
1.3.2.2.	El control social	31
1.3.2.2.1.	Regular el cambio social	31
1.3.2.2.2.	Generadores del cambio social	32
1.3.2.2.3.	Equilibrio social	32
1.3.2.2.4.	Legitimar el sistema político	33
1.3.2.2.5.	Impacto en la economía	34
1.3.3.	Los servicios adicionales a la impartición de justicia	34
1.3.3.1.	La defensoría pública	35
1.3.3.2.	La capacitación y la carrera judicial	36
1.3.3.3.	Los medios alternativos de solución de conflictos	37

CAPÍTULO SEGUNDO
LA REFORMA JUDICIAL

2.1. La Reforma al Poder Judicial.....	38
2.2. Condiciones para el adecuado funcionamiento de un Poder Judicial	38
2.3 La Reforma Judicial	39
2.3.1. Origen de la reforma judicial	41
2.3.2 La reforma judicial en América Latina	42
2.3.3. Modernización tecnológica, capacitación y medios alternos de solución de conflicto en las reformas judiciales.....	43
2.3.4. Oralidad y proceso penal	43
2.4. La Reforma Judicial en México	44
2.4.1 Los orígenes del cambio	44
2.4.2. La confianza del Poder Judicial en México	45
2.4.3 La reforma judicial en las entidades federativas	46
2.4.4 Hacia una agenda para la Reforma Judicial	46

CAPÍTULO TERCERO
EL GOBIERNO JUDICIAL

3.1 Antecedentes	49
3.1.1 Estrategias de Reforma Judicial	49
3.2 Definición de Gobierno Judicial	59
3.2.1. Problemas que dan origen al Gobierno Judicial	59
3.3 Los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura	62
3.3.1. Crítica al modelo del Consejo de la Judicatura o de la Magistratura	63
3.4. Problemática constitucional del Consejo de la Judicatura Federal en México.....	64

3.5. Propuestas para un nuevo modelo	67
a) Propuesta en la que la Suprema Corte reasume el gobierno judicial	67
1. Representación política del Poder Judicial y de los jueces	68
2. Carrera judicial	69
3. Gerencia judicial	70
4. Crítica a la propuesta	70
b) Propuesta de fortalecimiento del Consejo de la Judicatura.....	71

CAPÍTULO CUARTO
LA GERENCIA JUDICIAL

4.1. El proceso administrativo en los órganos jurisdiccionales en México	74
4.2. Concepto de proceso administrativo	74
4.2.1. Las ventajas de aplicación del procedimiento administrativo en los órganos jurisdiccionales	75
4.2.2. Etapas del procedimiento administrativo	75
4.3. Análisis de las etapas del procedimiento administrativo aplicado al trabajo jurisdiccional	77
4.3.1 La planeación	77
4.3.1.1. Premisas y axiomas de la planeación	79
4.3.1.2. Los principios fundamentales de la planeación	80
4.3.1.3. Las herramientas de la planeación	81
4.3.1.4. Tipos de planes	82
4.3.1.5. La misión, visión, objetivo general y valores de una organización como estrategias de planeación	83
4.3.1.6. La planeación en las mesas de trámite o de proyecto y en la actuaría	84
4.3.1.7. Recomendaciones a considerar en la planeación del trabajo de un secretario	85
4.4. Organización	86
4.4.1. Definición	86

4.4.1.2. Propósito de la organización	86
4.4.1.3. Axiomas y premisas de la organización	87
4.4.1.4. Principios básicos de la organización	87
4.4.1.5. Las variantes de la organización en los órganos jurisdiccionales	90
4.4.1.6. Definición de funciones	91
4.4.1.7. El perfil profesional	92
4.5. La integración	93
4.5.1. Las funciones específicas de la integración	93
4.6. La dirección	95
4.6.1. Los elementos de la dirección	96
4.6.1.1. Los principios básicos de la dirección	98
4.6.2. Los medios para dirigir	98
4.6.3. El liderazgo	99
4.6.3.1. Las características del liderazgo	100
4.7. El control	101
4.7.1. Premisas del control	102
4.7.2. El proceso del control	103
4.7.2.1. Los principios básicos del control	103
4.7.2.2. Los estándares	104
4.8. La evaluación del desempeño judicial	105
4.8.1 Criterio de productividad	107
4.8.2. Criterio de calidad	108
4.8.2.1. Calidad en el trato	109
4.8.2.2. Calidad en los procesos.....	110
4.8.3. Criterio de costos	111
4.8.3.1. Eficiencia en costos	111
4.8.4. Criterio de formación de acceso y formación continua	111
4.8.5. Litigiosidad, carga de trabajo y eficiencia en la demanda	112
4.8.5.1 Carga de trabajo	112
4.8.5.2. La tasa de congestión	113
4.8.5.3. Litigiosidad excesiva	113

4.8.6. Criterio de transparencia	114
4.8.6.1 Transparencia de los procesos y resoluciones judiciales	115
4.8.7. Criterio de rendición de cuentas	115
4.8.8. Criterio de previsibilidad (seguridad jurídica)	116
4.8.9. Criterio de legitimidad (confiabilidad)	116
Conclusiones	118
Bibliografía	122

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los noventa los Poderes Judiciales en Latinoamérica comienzan un proceso de transformación y reforma como parte de la democratización de los sistemas políticos en los que operan.

Tres factores han impulsado este proceso, por una parte, tenemos las nuevas políticas económicas basadas en principios de libre mercado que implican la actualización de las viejas instituciones y la creación de otras; En segundo término, la extensión de la democracia en la región que ha demostrado a los gobernantes la importancia de una política y un marco jurídico estables; y por último, las violaciones generalizadas de derechos humanos durante las dos décadas anteriores que subrayaron la importancia de tener mecanismos judiciales confiables y eficaces para controlar gobiernos.

Lo anterior constituye un marco referencial, en función del cual se va planteando en los países latinoamericanos una reforma judicial.

Para Linn Hammergren¹ Reforma significa en la mayoría de los casos, “redactar de nuevo las leyes, hacerlas coincidir con las tendencias modernas y ocasionalmente resolver problemas específicos.”²

Por consiguiente una Reforma Judicial “significa un proceso de transformación que lleva por intención alcanzar una justicia independiente y

¹ Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Wisconsin. Especialista en Sector Público para el Departamento Regional sobre América Latina del Banco Mundial.

² Hammergren Linn, *Quince años de Reforma Judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, en *Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Alfredo Fuentes Hernández editor, Santa Fe de Bogotá, Abril de 1999, p. 11

eficiente, que cumpla con el imperativo de hacer llegar la justicia a todos los individuos.”³

Los temas en una Reforma Judicial son entre otros los siguientes:

- **El diseño y organización del Poder Judicial.** Se propone por lo general una Ley Orgánica.
- **La función jurisdiccional:** es el análisis de la administración como actividad primaria para resolver conflictos.
- **La actividad administrativa.**
- **El personal del Poder Judicial:** Las personas que imparten justicia, su ingreso a la carrera judicial, perfiles y promoción a cargos superiores.⁴

En México, el Poder Judicial, más que tercer Poder, era considerado tradicionalmente un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos respecto de los otros dos poderes.”⁵

Hasta hace muy poco tiempo, el Poder Judicial en México era irrelevante a efectos de explicar el funcionamiento del sistema político. Su actividad no formaba parte de las preocupaciones de los partidos políticos, el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policíaca, sin comprender muy bien qué es lo que hacían los jueces.

³ Góngora Pimentel Genaro David, Nuevos elementos en la reforma de los sistemas de justicia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001, p. 9.

⁴ Opinión del Dr. José Antonio Caballero Juárez, especialista en Poderes Judiciales y Cortes Supremas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁵ FIX, Fierro Héctor, *La Reforma Judicial en México, ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002. p. 1

No era menor el desinterés de los teóricos por el Poder Judicial, tanto en lo que respecta a politólogos como a los juristas. Los estudios sobre el tema son bastante escasos, aunque han ido creciendo de forma notable en los últimos años. La situación descrita, como es obvio, no es exclusiva de México, sino que con alguna seguridad se puede considerar compartida por casi todos los países de América Latina.

Quizá sea a partir de la importante reforma de 1994, promovida por el entonces recién llegado Presidente de la República, cuando el Poder Judicial comienza a ocupar un lugar importante dentro de la dinámica del Estado Mexicano. Por una parte, los jueces federales van conociendo de procesos con amplia resonancia social, que involucran a personajes conocidos, a importantes narcotraficantes o a prominentes hombres de negocios. Por otro lado, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral comienzan a conocer asuntos con fuertes repercusiones político – partidistas.⁶

En efecto, en Diciembre de 1994, el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió al seno del Congreso de la Unión una propuesta de Reforma Judicial, misma que en términos reales representó un cambio trascendente en el Poder Judicial de la Federación desde su diseño en la Carta Magna de 1917.

Entre los rubros más destacados de esta Reforma Judicial destacan el establecimiento de una nueva Suprema Corte de Justicia integrada por once ministros y brindándole entre sus atribuciones, novedosos mecanismos de control constitucional.

En cuanto a los Ministros que integrarían la nueva organización de la Suprema Corte de Justicia, se redujo el número de ellos que conformaban la Corte, pasando de veintiséis a once y se modificó el esquema de nombramiento. El nuevo procedimiento consiste en que el Presidente de la República somete al Senado

⁶ CARBONELL, Miguel, Jueces y Derecho, Editorial Porrúa, México 2005, p. 51-52.

una terna, para que éste nombre a los nuevos ministros, los cuales durarán un periodo de 15 años con un sistema de jubilación escalonada. El trasfondo de esta reforma fue evitar que se utilizara políticamente el cargo de Ministro.

En cuanto a controles de constitucionalidad, se perfeccionaron con la reforma las llamadas controversias constitucionales y se introdujeron las acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior para fortalecer el federalismo y dar cabida a la nueva pluralidad política.

Un aspecto de suma importancia de esta Reforma, fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal,⁷ el cual es un órgano de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación formado por siete consejeros.

Entre los objetivos del Consejo de la Judicatura destacan:

- a) Separar a los órganos jurisdiccionales de tareas administrativas y
- b) Establecer mecanismos de control y supervisión de la estructura institucional con la finalidad de evitar vínculos de subordinación y dependencia.⁸

Una pieza importante de esta Reforma, fue la institucionalización formal de la carrera judicial administrada por el Consejo de la Judicatura Federal, a través del Instituto de la Judicatura Federal. La selección de jueces y magistrados se efectúa a raíz de esta reforma mediante concurso de oposición.⁹

⁷ Artículos 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Los consejeros serán El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien lo será también del Consejo, tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte de entre los Magistrados y Jueces de Distrito, dos Consejeros designados por el Senado de la República y uno por el Presidente de la República.

⁸ Véase: Artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹ Artículos 100 de la Constitución General de la República; 68 y 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe mencionar que en 1996 y 1999 continuaron los procesos de reforma judicial como un intento de perfeccionar el proceso iniciado en 1994.

En el año de 1996, se efectuaron diversos cambios en el Poder Judicial de la Federación. El primero de ellos, fue el consistente en la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. En segundo término, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que examinara la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales, ya que en la reforma de 1994 dicha facultad no le había sido conferida.

En 1999 a través de una reforma constitucional se aprobaron algunos cambios en la forma de operar en el Consejo de la Judicatura.

Como consecuencia de esa reforma se le privó de su autonomía y lo sometió al control de la Suprema Corte de Justicia. De esta forma, la Corte designa a cuatro de los siete integrantes del Consejo y tiene la facultad de revisar las resoluciones más importantes de éste, así como de ordenarle la expedición de los acuerdos que considere convenientes. Además, se confirió a la Corte la facultad de resolver sólo los asuntos que considere de “importancia y relevancia”, reenviando a los demás a los Tribunales Colegiados de Circuito.¹⁰

Por lo anterior, observamos que la dinámica de la reforma judicial en México parte del contexto latinoamericano. La Reforma en México es relativamente reciente pues desde 1994 a la fecha es cuando se han instrumentado estos procesos de cambio. Sin embargo, hoy día la Reforma en México hace reflexionar sobre otros temas como los que sostienen los Tribunales. Sus sentencias son visibles y controvertidas. En el seno de los propios órganos jurisdiccionales las resoluciones suelen dividir a sus integrantes, bien sea, a los magistrados en los Tribunales Colegiados o en la Corte misma, en donde se expresan votos particulares. Ante sus resoluciones los jueces mexicanos son

¹⁰ FIX, Fierro, *Op. Cit.*, p. 10.

expuestos al juicio de la opinión pública, lo que tiene genera algunos problemas en materia de comunicación. De ahí que en la agenda judicial se considere el manejo adecuado entre Poder Judicial y Medios de comunicación.

En el marco del diseño de una agenda para la Reforma de la Justicia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó en diciembre de 2005 a una Consulta Nacional sobre la Administración de Justicia y en virtud de esta reunión se emitió la Declaración de Jurica como un acuerdo entre todos los impartidores de justicia del país. De las mesas de discusión se abordaron entre otros los siguientes problemas:

- El Financiamiento de la justicia.
- Amparo Directo
- Proceso penal
- Cultura judicial
- Consolidación de la independencia judicial
- Verticalidad de los poderes judiciales
- Alcances del servicio de administración de justicia
- La apertura de los poderes judiciales: La intervención de la Sociedad Civil:
- Los abogados: Debe regularse a los abogados porque el resultado será limitado si la calidad profesional no aumenta.”¹¹

La Declaración de Jurica parte de la premisa que los Órganos judiciales encargados de impartir justicia en términos constitucionales han efectuado un análisis coyuntural sobre el estado que guarda su función, resaltando que ellos mismos necesitan ser profesionales, autónomos y fuertes para garantizar el acceso a la justicia.

Los órganos judiciales requieren ser perfeccionados y adaptar los sistemas tecnológicos en beneficio de la impartición de justicia.

¹¹ Extracto de la clase del Dr. José Antonio Caballero Juárez impartida en el Instituto de la Judicatura Federal, 12 de junio de 2006, México, Distrito Federal.

En dicha Declaración de Jurica se llegó a los siguientes acuerdos:

1. Establecer un mecanismo de consulta y una asociación nacional de impartidores de justicia.
2. Adoptar las mejores medidas en materia de transparencia.
3. Invitar a elevar la calidad de los abogados del país.
4. Ratificar el compromiso por mejorar la calidad de la impartición de justicia como objetivo primordial del justiciable.

Sin embargo, considero que parte de una reforma integral al Poder Judicial de la Federación debe centrarse en la administración y gestión de sus Unidades Jurisdiccionales,¹² es decir, el Poder Judicial de la Federación, en términos de una teoría de sistemas debe comprender plenamente las expectativas de los usuarios del servicio justicia que se brinda y no sólo eso, sino que debe armonizar los objetivos institucionales, el marco legal y los procesos de gestión y administrativos para generar una adecuada estructura de estas unidades, garantizado un servicio de justicia eficaz y eficiente salvaguardando los derechos fundamentales de las personas de acuerdo a una interpretación garantista al respecto.

Es pues que el problema de esta investigación analítica radica en establecer los marcos referenciales adecuados en materia de administración y gestión que el Poder Judicial de la Federación puede utilizar dentro de su proceso de reforma.

Planteo, en el desarrollo de la investigación, que el Poder Judicial de la Federación trabaje en tres indicadores base de gestión: calidad, eficiencia y transparencia; así como en el correcto diseño institucional de un despacho judicial *ad hoc* a las tendencias modernas en esta materia. Es decir, habida cuenta de los problemas estructurales que tiene el Poder Judicial de la Federación, como la dudosa calidad de algunas de sus sentencias, el retardo en la Impartición de la

¹² Por Unidades Jurisdiccionales para efectos de esta investigación entenderemos a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

justicia y los criterios inadecuados en materia de transparencia, sumados al diseño institucional pasado, inadecuado y obsoleto del despacho judicial, es menester en este último punto, diseñar un despacho judicial con una visión más ejecutiva del mismo.

Por tanto, en esta investigación nos enfocaremos al estudio y desarrollo de los indicadores de gestión aludidos: calidad, eficiencia y transparencia; así como al diseño de un despacho judicial que garantice plenamente que estos indicadores son fundamentales en el desarrollo de la organización de una Unidad Jurisdiccional.

Justifica lo anterior, el hecho de que por primera vez, en la historia moderna de México, el Poder Judicial de la Federación comienza a ser un verdadero Poder Independiente y en tal virtud, se tiene la gran oportunidad de democratizarlo plenamente.

Se debe pensar en adecuar a las tendencias jurídicas y administrativas actuales al Consejo de la Judicatura Federal, para que realmente sea un órgano de gobierno del Poder Judicial que efectivamente permita que los jueces se desarrollen plenamente en un marco de independencia y calidad. Por ello, desde este momento planteamos la idea para reflexionar si el Consejo de la Judicatura Federal debe ser o no un Órgano Constitucional Autónomo.

En síntesis, la investigación que se realiza para obtener el grado de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, está integrada por cuatro capítulos. En el primero de ellos se elabora una teoría del poder judicial, definiendo sus funciones y actividades. En el segundo, se estudia la reforma judicial, sus implicaciones en Latinoamérica y la forma en cómo se desarrollo en nuestro país y en qué rubros se está trabajando. En el capítulo tercero se aborda el tema referente al gobierno judicial, en él se escudriñan a detalle la conveniencia de implementar un modelo u otro, desde luego, existe una ponderación hacia uno

de los mismo por considerar que dota de mayor autonomía y legitimidad al Poder Judicial. Finalmente, en el capítulo quinto, denominado la gerencia judicial, es una propuesta jurídica – administrativa, considerando la naturaleza del posgrado. Es una aportación pragmática para incorporar un modelo de gestión y de administración al Poder Judicial de la Federación, para fortalecer su legitimación y democratización, porque si bien, la primera deviene de las resoluciones que al efecto emiten los jueces, un adecuado diseño de la estructura administrativa conlleva a democratizarlo plenamente.

En una democracia constitucional cambian las reglas pero deben garantizarse los derechos fundamentales de los individuos. En este sentido es preciso que el Poder Judicial de la Federación considere esta discusión doctrinal y se modernice administrativamente para dar plenitud a todo aquel que implore la tutela y protección de la justicia federal.

Decidí abordar la problemática de esta investigación desde el garantismo no porque sea un snobismo jurídico sino porque un derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y sobre todo por parte del poder estatal, lo que tiene lugar mediante el establecimiento de límites y vínculos al poder a fin de maximizar la realización de esos derechos y de minimizar sus amenazas.¹³ Por ello, se plantea la reflexión para el Poder Judicial si realmente está protegiendo derechos fundamentales y si su propia entelequia administrativa no merma las posibilidades de defensa de los particulares.

Así mismo, se intentará demostrar que para dar una eficaz garantía a los derechos fundamentales de la personas el Poder Judicial Federal debe asumirse como un verdadero Poder que permita el equilibrio institucional para lo cual debe emprender una serie de reformas legales y constitucionales, que necesariamente

¹³ GASCÓN, Abellán Marina, La Teoría General del Garantismo: Rasgos principales, en Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, Edición de Miguel Carbonel y Pedro Salazar, Editorial Trota, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, p.21.

impacten en su estructura administrativa de manera que esto se traduzca en un beneficio directo para el solicitante de impartición de justicia.

CAPITULO PRIMERO

LA TEORÍA DEL PODER JUDICIAL

1.1. La Teoría del Poder Judicial

Los poderes judiciales, antaño considerados aplicadores mecánicos de la ley, se han transformado en uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional de Derecho. Esta transformación ha originado que la comunidad jurídica, en las últimas décadas, haya profundizado en el estudio de la estructura, organización y funcionamiento de los poderes judiciales, así como de las áreas de oportunidad de diseño institucional y las propuestas de reforma judicial.

Explicar las razones de ese cambio, así como describir las funciones actuales de los poderes judiciales, es una de las finalidades de elaborar una dogmática bajo el título de Teoría del Poder Judicial.

1.2. Definición del Poder Judicial

El poder¹⁴ es considerado como la probabilidad de imponer a otros la voluntad propia, cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Si bien han existido diversos fundamentos del poder, en el Estado Constitucional de Derecho¹⁵ el único válido es el texto constitucional. Es a partir de dicho Código Supremo, que la autoridad puede imponer su voluntad a los ciudadanos.

¹⁴ El concepto de poder, se toma de Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1999, p. 43.

¹⁵ Por Estado Constitucional de Derecho, entendemos el modelo de organización jurídico-política perfeccionada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en el que las mayorías electas democráticamente son controladas por tribunales constitucionales que hacen más efectivo el principio de supremacía constitucional. Una descripción del fenómeno judicial y su impacto en el Estado en, Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*. Madrid, Taurus, 1999, p. 209.

La actual configuración del concepto de poder fundado en los textos constitucionales, proviene del constitucionalismo moderno originado a partir del siglo XVIII. Tomando como fundamento el pensamiento de Locke¹⁶ y Montesquieu, los primeros textos constitucionales dividieron el ejercicio del poder en tres funciones diferenciadas: legislativa, ejecutiva y judicial.¹⁷ La separación es protegida por dos principios: el primero, refiere que no pueden reunirse dos funciones en una sola corporación o persona y, en tanto que el segundo, menciona que el ejercicio de cada función se desarrolla dentro de su propio marco normativo y, cuando estos límites son traspasados por un poder, éste debe ser frenado por los otros, de acuerdo con la teoría de los pesos y contrapesos. Con el paso del tiempo, esta idea de la división de poderes o, mejor dicho, de la separación de funciones, en una concepción tajante como la descrita, fue sustituida por la idea de la coordinación entre poderes.

Durante siglos se discutió si el poder judicial es un verdadero poder o no. El proceso de autonomía del Poder Judicial, respecto de los otros poderes fue lento. Podemos señalar su origen en el pensamiento de Locke, para quien *“la autoridad legislativa o suprema no puede asumir por sí el poder de gobernar por extemporáneos o arbitrarios decretos, sino que está obligada a dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos, mediante leyes promulgadas y permanentes, y jueces conocidos y autorizados”*¹⁸. Esto es, para el autor inglés, la función judicial se encontraba inmersa dentro de la legislativa. Más adelante, el Barón de la Brede y de Montesquieu¹⁹ sostuvo que: *“no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo”*. Pese al adelanto

¹⁶ John Locke dividía el poder en cuatro funciones distintas: Poder Ejecutivo, Legislativo, Federativo y el Poder de prerrogativa. El Poder Judicial, en la concepción de Locke, formaba parte del Poder Legislativo, a quien le correspondía “dispensar la justicia y decidir sobre los derechos de los gobernados”. [Véase Locke, John, *Segundo Tratado de Gobierno*, Argentina, Colección hombres y problemas, 1959, p. 2].

¹⁷ Las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial recogen también a los denominados órganos extra poder u órganos constitucionales autónomos que, de acuerdo con las nuevas corrientes del constitucionalismo, no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes clásicos del Estado.

¹⁸ Locke, John, *Op.Cit.*, p. 108.

¹⁹ Montesquieu, Carlos de Secondant, *El espíritu de las leyes*, V. 5, México, Grandes clásicos del Derecho, 1999, pp. 108-112.

que significó esta posición, para el autor francés, el Poder Judicial debe ser un poder disminuido. Veamos sus palabras: “*El Poder Judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de la manera que la ley disponga ... será un poder por decirlo así, invisible y nulo*”. Más adelante, afirma lo siguiente: “*pero los jueces de la Nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma*”.²⁰

Esta visión empieza a cambiar del otro lado del Océano Atlántico, por la tradición judicial inglesa, que requería jueces independientes y socialmente reconocidos. Para Hamilton y los autores de *El Federalista*, el Poder Judicial es el poder de la razón, en contraposición al Legislativo y al Ejecutivo, poderes “de la bolsa y la espada”²¹. Es precisamente en Estados Unidos, con la sentencia *Marbury versus Madison* de 1803, que el Poder Judicial inicia el control de la constitucionalidad de las leyes, convirtiéndose paulatinamente en el intérprete final de la Constitución y en un poder controlador de los actos de los otros poderes.

Hoy en día, la discusión sobre si el Poder Judicial es un verdadero poder, se encuentra zanjada desde que se reconoce que los órganos jurisdiccionales tienen incorporada a su función, el concepto de autoridad, en la medida en que sus sentencias son obligatorias para las partes. Por otra parte, si bien no tienen a su cargo la fuerza pública, por ser poderes de la razón y no de la fuerza, utilizando

²⁰El comentario de Montesquieu revela cierta desconfianza hacia los encargados de impartir justicia. Esta afirmación genera una corriente de pensamiento en la que la función jurisdiccional se identifica con un ejercicio *mecánico* de aplicación de la ley. Los poderes judiciales contemporáneos, en particular, aquellos que cuentan con jurisdicción constitucional, luchan por sobreponerse a esta concepción.

²¹El texto de *El Federalista*, menciona: “El Ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El legislativo no sólo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El Judicial, en cambio, no incluye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento” [Véase: Hamilton, Alexander y Madison J. JAY, J., *El Federalista*, México, FCE, 2000, p. 331].

la frase de Hamilton, cuentan con la facultad de solicitar el apoyo de la fuerza pública para su cumplimiento.

En este punto, es necesario responder a la pregunta sobre la naturaleza del Poder Judicial. Consideramos que el Poder Judicial puede ser entendido en dos acepciones: como función jurisdiccional y como conjunto de unidades de juzgamiento, dotadas de la potestad citada. En el primer concepto, que es el adecuado para entender por qué el Poder Judicial es un poder del Estado, la función jurisdiccional se entiende como la facultad del Estado para resolver, a través de un tercero independiente e imparcial, controversias entre distintos actores, públicos y/o privados, estableciendo el sentido de las normas jurídicas y manteniendo la paz social.²²

En su segunda acepción, el Poder Judicial se entiende como el conjunto de unidades que ejercen la función jurisdiccional. Este segundo concepto consiste en que el Poder Judicial se compone de órganos dotados de competencias determinadas. Esto significa que la titularidad del Poder Judicial recae en cada uno de los órganos jurisdiccionales que lo componen, a diferencia del Poder Ejecutivo cuya titularidad recae en un solo individuo (en los sistemas presidenciales) o grupo de individuos (en los directoriales), o del Legislativo, que subyace en una o varias cámaras integradas por un número determinado de sujetos.

²²Vergottini concibe a la función jurisdiccional como aquella actividad ejercida por un sujeto público en condiciones de independencia para asegurar la voluntad normativa de valorizar un caso concreto objeto de controversia entre dos o más partes, públicas y/o privadas, con el fin de eliminar las incertidumbres surgidas en el ámbito de aplicación de las normas o de imponer las sanciones previstas por la comisión de ilícitos, para asegurar entonces la certeza del derecho y el restablecimiento del orden jurídico violado. [Véase Vergottini, Giuseppe De, *Derecho Constitucional Comparado*, México, IIJ, 2004, p. 281]

1.3. Funciones del Poder Judicial

Los poderes judiciales, al ejercer la potestad jurisdiccional, realizan dos tipos de funciones. “Por un lado, resuelven controversias jurídicas concretas que le son planteadas por las partes; a esta función la denominamos inmediata. Por otro lado, el ejercicio habitual de esta actividad, fija el alcance de las normas jurídicas de un sistema jurídico que, a la larga, determina la estabilidad social”²³. A estas funciones, derivadas del ejercicio cotidiano y que sólo son apreciables a distancia, las denominamos mediatas.

Aunado a los dos tipos de funciones, los poderes judiciales realizan servicios adicionales a la administración de justicia. Estos servicios dependen del diseño institucional de cada Poder Judicial, pero podríamos señalar aquellos que son más frecuentes en el Derecho Comparado: capacitación y carrera judicial, defensoría pública y mecanismos alternativos de solución de conflictos. En estos supuestos, no se ejerce materialmente la función jurisdiccional, sólo formalmente. Pero este tipo de funciones, si bien no tienen relación directa con resolver conflictos, mejoran la calidad del sistema de impartición de justicia.²⁴

1.3.1. Las funciones inmediatas

La primera función del Poder Judicial es resolver los litigios que son sometidos a su consideración. Esta es la forma más avanzada para la solución de conflictos, aun cuando no es la única. La evolución jurídica reporta tres grandes modelos de solución de conflictos: la autodefensa, la autocomposición y la heterocomposición²⁵. Los dos primeros se caracterizan porque la solución del conflicto depende de las partes; en el primero, de la correlación de fuerzas de entre éstas, en el segundo, de la renuncia de una de ellas a su pretensión.

²³ Extracto de la sesión del Dr. José Antonio Caballero impartida en el Instituto de la Judicatura Federal 9 de junio de 2006. [Véase Capítulo primero: Shapiro, Martin. *Courts. A Comparative and Political Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 1986.

²⁴ Véanse las diferentes leyes orgánicas de los Poderes Judiciales locales y Federal.

²⁵ GÓMEZ, Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Harla, México 2000, p.32.

Por otra parte, la heterocomposición recibe ese nombre porque el litigio es resuelto por un tercero ajeno a la controversia. Se divide en varios tipos de medios de solución de conflictos, entre los que destacan el arbitraje y el proceso. De éstos, el más importante es el proceso. En este último, un órgano jurisdiccional del Estado tiene facultades para resolver el conflicto que una de las partes somete a su consideración, así como para imponer coactivamente su decisión.

El proceso se desarrolla en el marco de un modelo triádico, denominado trilogía procesal, el cual es integrado por tres elementos: dos partes en conflicto y un juez imparcial que dirime la controversia. Este modelo, tiene las siguientes características:

- Presencia de un juez independiente²⁶. El juzgador ocupa la figura principal en el proceso e incluso, en el Derecho²⁷. Esto último, debido a que el hecho de que los problemas de mayor relevancia social sean sometidos a los jueces, ha desplazado la centralidad del Derecho de la ley a la interpretación jurídica de ésta, que realizan los juzgadores. Ahora bien, el juez no realiza su función sólo, sino apoyado en una estructura judicial, así como en una serie de personas con conocimientos técnicos, que se convierten en auxiliares en la impartición de justicia. Entre éstos, destacan los peritos, testigos y defensores, entre otros.
- Las partes confrontan sus posiciones ante dicho juez. Aquí, debemos conceptualizar a las partes, como aquellos sujetos situados en dos posiciones antagónicas al plantear el conflicto ante el órgano jurisdiccional.

²⁶El concepto de independencia, de acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, significa actuar conforme a derecho, sin someterse a influencias externas. Sobre este concepto se abordará al tocar el tema del estatuto jurídico del juzgador.

²⁷Carnelutti establecía que el juez es la figura principal del derecho, ya que puede concebirse una sociedad sin leyes, pero no sin jueces, Fix-Zamudio, Héctor y Cossio Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 71.

- El juez aplica la ley al caso concreto. La función judicial se encuentra rodeada por un perímetro que es la ley. El juzgador, debe aplicar la norma jurídica de carácter general al caso concreto y emitir una sentencia. Existirán ocasiones en que la ley no contenga una norma expresa que pueda aplicarse a las características del caso; en esos supuestos, el juzgador deberá interpretar el ordenamiento jurídico para crear la premisa normativa aplicable al caso concreto.
- La resolución es dicotómica (una de las partes gana en perjuicio de la otra). Como la ley, generalmente, está formulada en términos imperativos, estableciendo que está prohibido, permitido u ordenado, su aplicación no puede abstraerse de esta lógica. En los procesos, no existe posibilidad de negociar libremente una solución que convenga a ambas partes, sino que debe aplicarse la ley. Esa característica, que lo distingue de la conciliación y la mediación, es la que produce que la sentencia sea, en términos de la Teoría de los Juegos²⁸, un juego de gana-todo.

El modelo triádico, que hemos expuesto con anticipación, tiene una serie de objetivos, que dependen de los intereses en conflicto. Estos objetivos son la defensa de los derechos de los ciudadanos y resolver conflictos entre los órganos del Estado.

1.3.1.1. Defender derechos de los ciudadanos

El primer objetivo de la función jurisdiccional es la protección de los derechos de los ciudadanos que han sido vulnerados. Existen dos tipos de posibles

²⁸ Teoría creada por Von Neumann y Morgenstern en su libro clásico *The Theory of Games Behavior*, publicado en 1944. La teoría surge en el ámbito económico, y se traslada posteriormente a la Ciencia Política. Un juego de suma positiva, implica que todos los participantes en un proceso van a ganar algo. Un juego de gana-todo, significa que la persona que gana obtiene todo el beneficio que pudiera obtenerse de participar en el proceso, en perjuicio de la otra parte, que pierde todo.

afectaciones a la esfera jurídica de una persona, dependiendo de la naturaleza de la persona que infringe la relación jurídica:

- a) *Por el Estado*. Un órgano de gobierno emite un acto de autoridad que afecta la esfera jurídica de un gobernado.
- b) *Por otros particulares*. Un particular incumple una obligación legal o contractual, afectando la esfera jurídica de otro particular.²⁹

1.3.1.2. Resolver conflictos entre órganos del Estado

El segundo objetivo de la función jurisdiccional es servir como árbitro entre órganos del Estado, resolviendo conflictos entre éstos por la invasión de esferas de competencia o la violación de preceptos constitucionales. Este objetivo de la función jurisdiccional, se ha intensificado en las naciones del Estado Constitucional de Derecho. En este modelo de organización política, las distintas corrientes que integran la sociedad participan en procesos electorales competitivos que determinan qué candidatos o partidos asumirán la titularidad de los poderes ejecutivo y legislativo. La competitividad electoral se refleja en congresos en los que impera el pluripartidismo y, en determinadas ocasiones, en el fenómeno del “gobierno dividido”, esto es, un sistema político en el cual un partido es titular del poder ejecutivo y la oposición tiene presencia mayoritaria en el congreso.

En este escenario, es frecuente que existan desacuerdos entre las distintas corrientes políticas, que no puedan ser solucionados con criterios de esa misma naturaleza. En estos casos, el Estado Constitucional de Derecho ha desarrollado mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos entre los órganos del Estado, a través del establecimiento, entre otros medios, de los tribunales constitucionales. En el ámbito mexicano, los mecanismos procesales más significativos de esta naturaleza son las acciones de inconstitucionalidad y las

²⁹ Extracto de la sesión del Dr. José Antonio Caballero impartida en el Instituto de la Judicatura Federal, 16 de junio de 2006. México, Distrito Federal.

controversias constitucionales, reguladas por el artículo 105 del Código Supremo y su ley reglamentaria, pero también tenemos el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, regulado por el artículo 99 y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1.3.2. Las funciones mediatas

Como se mencionó líneas arriba, el ejercicio habitual de la función jurisdiccional tiene un impacto en la sociedad que va más allá de la solución de cada caso concreto. A este tipo de efectos, derivados de la cotidianeidad que resulta de la emisión y cumplimiento de las resoluciones judiciales, las denominadas funciones mediatas. Éstas, se reflejan en dos efectos distintos:

- a) La creación y desarrollo del Derecho; y,
- b) El control social (que se manifiesta en distintos formas: regular y generar el cambio social, equilibrar a la sociedad y legitimar el sistema político).

1.3.2.1. Creación y desarrollo del Derecho

Las sociedades evolucionan conforme pasa el tiempo. El Derecho, se ajusta a los cambios sociales a través de los procedimientos de reforma a disposiciones normativas o a través de su interpretación judicial. En los países del *civil law*, el procedimiento de reforma legislativa es el más utilizado para adecuar el sistema jurídico a las nuevas realidades, en tanto que, para los países del *common law*, la interpretación judicial ha sido el principal motor. Hoy en día, estamos ante un fenómeno en que los extremos empiezan a juntarse. En nuestra tradición jurídica, la interpretación judicial ha empezado a tener un mayor auge como motor del cambio jurídico.

Para efectos de esta tesis de grado, es importante resaltar que el Poder Judicial, al definir el contenido y alcance de las normas jurídicas, crea normas

jurídicas. Esta actividad se realiza en cada sentencia en lo particular, creando normas jurídicas individualizadas, pero también con la emisión de jurisprudencias que constituyen una interpretación de aplicación general. Ahora bien, la superación de criterios emitidos por los órganos competentes, que puede derivarse no sólo de reformas legales, sino incluso de una nueva reflexión jurídica sobre un asunto, permite la evolución del derecho.

En el caso mexicano, un ejemplo claro es el Derecho de Acceso a la Información. La reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, que lo elevó a rango supremo, lo concibió como una garantía social de los partidos políticos para poder acceder a los medios de comunicación masiva. Con el paso del tiempo y a través de la interpretación judicial, aún antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Suprema Corte lo ha considerado como una garantía individual asequible a todo ciudadano a través del Juicio de Amparo.

1.3.2.2. El control social

A diferencia del efecto anterior, que debe analizarse en clave jurídica, el efecto de control social que desarrolla el ejercicio habitual de la función jurisdiccional, debe revisarse a la luz de la Sociología del Derecho, pues se trata de describir las formas en que la impartición de justicia impacta en la sociedad.

1.3.2.2.1. Regular el cambio social

La sociedad se renueva gradualmente a través del libre debate de ideas y los cambios de mentalidad de sus integrantes. Esta renovación social, sólo puede llevarse a cabo exitosamente y sin violencia, si todos los individuos se someten a las reglas jurídicas y, en caso de conflicto, que debe ser excepcional en una sociedad democrática, a la decisión de los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, los poderes judiciales ayudan a regular el cambio social porque sirven

como canales para institucionalizar la solución de los conflictos, permitiendo el debate pacífico de ideas y evitando que las tensiones sociales discurran por caminos violentos.

1.3.2.2.2. Generadores del cambio social

Los poderes judiciales no sólo impactan en regular el cambio social a través de la institucionalización de la solución de conflictos, sino que pueden convertirse, a su vez, en generadores de esa transformación social. Lo anterior, cuando, a través de la interpretación progresivo-evolutiva de las normas, dotan de nuevos significados a los derechos de los ciudadanos, acordes con el contexto histórico o, pueden llegar a influir en la modificación de las políticas públicas.

Un ejemplo es la sentencia en el caso *Brown versus Board of Education*, mediante la cual la Suprema Corte norteamericana obligó a las escuelas creadas para población blanca, a admitir alumnos afro americanos. Esto generó un cambio en la sociedad norteamericana, orientado hacia la integración racial.³⁰

1.3.2.2.3. Equilibrio social

Los poderes judiciales también desarrollan una función para equilibrar las relaciones sociales dispares, producidas por las diferencias económicas, culturales o naturales entre los miembros de una sociedad. El equilibrio se produce cuando los juzgadores, aplicando las normas jurídicas en los casos concretos, protegen a un grupo social determinado. Así ocurre, por ejemplo, cuando suplen la deficiencia de la queja o cuando interpretan las normas en beneficio de un determinado colectivo social. El reconocimiento legal de estas instituciones jurídicas (suplencia de la deficiencia de la queja y principio *in dubio pro operario*, *in dubio pro reo*, *in*

³⁰Extracto de la sesión del Dr. José Antonio Caballero impartida en el Instituto de la Judicatura Federal. [Los efectos de esta resolución y el contexto en el que fue emitida han generado diversas interpretaciones. Una postura crítica puede leerse en Rosenberg, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago University Press, Chicago, 1991; ver Introducción].

dubio pro cive) y su empleo por los órganos jurisdiccionales, es una forma de reconocer que existe una diferencia en la estructura social de las partes en litigio, que de alguna manera se equilibra cuando se suplen las deficiencias de la parte menos favorecida o cuando se resuelve, en los casos de duda, favoreciendo a un grupo social.

1.3.2.2.4. Legitimar el sistema político

El concepto de legitimidad ha mutado con el paso del tiempo. Originalmente, el adjetivo latino “*legitimus*” significaba construido conforme a las reglas. La actuación legítima era aquella que se encontraba fundada en el Derecho. Esta connotación, como bien ha mencionado Rolando Tamayo, contiene una carga emotiva de carácter positivo: Actuar conforme a Derecho es algo valioso para la sociedad.³¹

Si bien este significado originario de la palabra legitimidad, corresponde a la idea actual de legalidad, con el transcurso del tiempo y, principalmente, debido a la adopción del término por parte de la Teoría Política³², ambos vocablos – legitimidad y legalidad- se han separado para adquirir, cada uno de ellos, un significado particular. Por legitimidad entendemos el reconocimiento social a una institución o persona, por el adecuado ejercicio de sus facultades.

El sistema político se legitima en la medida en que la sociedad lo reconoce como su genuina representación. El Poder Judicial coadyuva a legitimar el sistema político si realiza su función con eficiencia y eficacia haciendo que la sociedad tenga confianza en el uso de las reglas del sistema por parte de las instituciones.

³¹Tamayo, Rolando, Voz: “Legitimidad”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2001.

³² Max Weber distinguió tres clases de legitimidad: la carismática, la tradicional y la racional. La primera se basaba en las características propias del líder: la santidad, la heroicidad o el carácter ejemplar de una persona, brindaban aceptación a sus actos. En una segunda fase evolutiva, la legitimidad se obtenía del carácter sagrado de la costumbre, de que la actuación se ajustara a una tradición. La tercera fase, la denominada legitimidad racional, encuentra el fundamento del ejercicio del poder en la legalidad de los órdenes positivos. [Véase: Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1999, pp. 170 y ss.]

La anterior circunstancia crea una situación de normalidad y reduciendo los ámbitos de violencia social. Por ello, no es exagerado decir que la estabilidad del régimen político descansa, en gran medida, en un adecuado sistema de impartición de justicia.

1.3.2.2.5. Impacto en la economía

La función jurisdiccional impacta en la economía, al menos en dos formas: dando certeza a las transacciones financieras y reduciendo los costos de transacción. Una economía de mercado es más estable si los actores financieros tienen confianza en que los conflictos jurídicos de sus transacciones serán sometidos a la consideración de juzgadores imparciales.³³

En el segundo tema, como es sabido, todo acto comercial genera un determinado costo de transacción que va desde el intercambio mismo de productos que, en sí mismo, genera un costo, hasta el pago de impuestos derivado de dicho intercambio. En los sistemas jurídicos inestables, el costo de transacción aumenta, entre otros factores, por las redes de corrupción. Por ello, un Poder Judicial estable apoya a la economía reduciendo la corrupción y las demás costos financieros.

1.3.3. Los servicios adicionales a la impartición de justicia

Una vez analizadas las funciones mediatas e inmediatas de los poderes judiciales, podemos completar su actividad haciendo referencia a los servicios adicionales a la impartición de justicia. Los poderes judiciales, además de la solución de conflictos, tienen a su cargo una serie de actividades que complementan su actuación. La progresiva incorporación de estos servicios adicionales al sistema de impartición de justicia, es resultado del cambio del concepto de acceso a la

³³ Una discusión sobre el impacto de la justicia en la economía en Fix Fierro, Héctor. *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*. Oxford, Hart, 2003; ver Capítulo primero.

justicia. En el Estado liberal del siglo XIX, se concebía como el derecho formal del quejoso a litigar ante los tribunales, esto es, como la legitimación procesal activa. El Estado, mantenía una actitud pasiva frente a los problemas particulares que tuvieran los litigantes, o las características socio económicas de las partes en conflicto. Sin embargo, con el Estado Social de Derecho, muchas legislaciones empezaron a incorporar sistemas de apoyo a los grupos menos favorecidos económicamente³⁴, así como la obligación del estado de intervenir directamente, para asegurar a su población el disfrute de los derechos sociales básicos. Hoy en día, el concepto ha evolucionado para convertirse en uno de los derechos de mayor trascendencia, ya que es el mecanismo para hacer efectiva la aplicación de los demás derechos.³⁵

En ese marco, los servicios adicionales a la impartición de justicia, son nuevos enfoques para hacer más efectivo el acceso a la justicia en una sociedad. Tal es el caso de la defensa pública, de los medios de solución de conflictos y de la capacitación y carrera judicial.

1.3.3.1. La defensoría pública

El efectivo acceso a la justicia en los Estados contemporáneos, pasa revista por un sistema de tutela de los derechos de los grupos menos favorecidos. En ese orden de ideas, se inscriben los servicios de defensoría pública, cuyo objetivo es atemperar las desigualdades sociales, a través de la prestación de servicios de defensa penal y de asesoría jurídica en otras materias, a personas que se encuentran enfrentando un proceso judicial y que carecen de recursos para contratar abogados particulares.

³⁴ Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Defensoría de Oficio Federal de 1922.

³⁵ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996, p. 12

1.3.3.2. La capacitación y la carrera judicial

La carrera judicial ha sido definida por diversos autores en formas distintas. Carnelutti, por ejemplo, la concibe como una escala de los grados del oficio judicial. Cossío Díaz la considera un “mercado interno de trabajo”³⁶. Por su parte, el Magistrado Marroquín Zaleta, la define como “un sistema administrativo de servicio público profesional de rango constitucional que regula los procedimientos de ingreso, formación y capacitación, ratificación, ascenso, adscripción y retiro de los funcionarios judiciales”.³⁷

Dentro de la carrera judicial, la capacitación judicial es uno de los elementos primordiales. En los Estados Constitucionales, la constante ha sido crear Escuelas Judiciales especializadas, con tres funciones básicas: capacitación, formación y actualización de los funcionarios judiciales.

Por capacitación se entiende el adiestramiento de los servidores públicos judiciales o de quienes aspiran a serlo, en las aptitudes y habilidades necesarias para desarrollar la función jurisdiccional. La capacitación puede ser previa al ingreso al Poder Judicial, o puede darse ya que la persona forma parte de la carrera judicial.

Por formación, se entiende la reflexión ética que se pretende inculcar en los servidores públicos judiciales. Esta preparación es importante, porque habrá ocasiones en que el juzgador, ante dos interpretaciones distintas de la ley, sólo tenga a su conciencia para poder resolver el caso. Finalmente, la actualización, se refiere a los cursos que se imparten a los funcionarios judiciales cuyo contenido versa sobre temas novedosos, como pueden ser las reformas legales, las nuevas disposiciones legislativas, así como las últimas líneas jurisprudenciales.

³⁶ Cossío Díaz, José Ramón, “Jurisdicción federal y carrera judicial” en *Cuadernos para la reforma de la Justicia*, No. 4, México, UNAM/IJ, 1996, pp. 43 y 44.

³⁷ MARROQUÍN, Zaleta Jaime Manuel, “La carrera judicial a diez años de su instauración constitucional y legal” en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, México, CJF, 2006, p. 232.

1.3.3.3. Los medios alternativos de solución de conflictos

Ante el incremento de la cantidad de asuntos que son sometidos a consideración de los órganos jurisdiccionales, se ha pugnado por retomar instituciones jurídicas antiguas caracterizadas por procedimientos más informales que el proceso judicial, como son los medios alternativos de solución de conflictos. Así, el arbitraje, la conciliación y la mediación, son utilizadas en la administración de justicia, como mecanismos previos al sometimiento de una disputa a juicio, cuando la cuantía o la trascendencia el asunto, faciliten que pueda ser ventilado ante este tipo de instancias.

Muchos poderes judiciales han incorporado a su catálogo de servicios mecanismos como la mediación o la conciliación diseñados para proporcionar un servicio integral de solución de conflictos a los justiciables. Desde esta perspectiva, la justicia alternativa no compite con la justicia formal sino que la complementa.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REFORMA JUDICIAL

2.1. La reforma al Poder Judicial

En los procesos de transición a la democracia, principalmente en América Latina, los poderes judiciales han jugado un papel fundamental dentro de las reformas. Para el Dr. José Antonio Caballero Juárez, en buena medida, “el estado de salud de las democracias se mide en función del estado que guardan los propios poderes judiciales”³⁸. En algunos estados, las transiciones democráticas vienen acompañadas de promesas de igualdad y justicia, como el caso argentino posterior a la dictadura militar. Ahora bien, para medir el estado de salud de los poderes judiciales, es necesario analizar tanto el sistema de impartición de justicia como la agenda de reforma judicial.

El Poder Judicial genera una cultura de la legalidad y fortalece el Estado de Derecho. Con su actividad cotidiana, fortalece las instituciones y el mercado. Esto último, al favorecer la seguridad jurídica, reducir los costos de transacción y propiciar el crecimiento económico. En términos generales, el Poder Judicial es la institución clave para generar las condiciones necesarias para transitar a la democracia.

2.2 Condiciones para el adecuado funcionamiento de un Poder Judicial³⁹

Para que el Poder Judicial pueda desempeñar su función, son necesarias una serie de precondiciones, institucionales y funcionales. Si estas condiciones no existen, los poderes judiciales no podrán desarrollar su labor.

³⁸ Extracto de la sesión del Dr. José Antonio Caballero Juárez en el Instituto de la Judicatura Federal, 17 junio de 2006. México, Distrito Federal.

³⁹ Véase: Prillman, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Connecticut, Praeger, 2000, y Concha, Hugo, y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de Justicia en las Entidades Federativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.

- *Independencia.* La primera condición de funcionamiento de un poder judicial es la independencia. Con ella, se asegura para los justiciables y para el propio poder, una mayor imparcialidad en la impartición de justicia y una mayor autonomía del Poder Judicial en su conjunto. Entre las consecuencias directas de la independencia judicial también se encuentran una mejor rendición de cuentas y una mayor legitimidad, esto es, que la sociedad crea en el Poder Judicial.
- *Eficiencia y eficacia.* A pesar de ser conceptos originados en la Teoría Económica, ambos han adquirido carta de naturalización en la Ciencia Jurídica. Eficiencia, en el marco del Poder Judicial, significa que éste debe ser productivo, esto es, que debe procesar todos los asuntos que se le presentan, en un tiempo reducido, dictando resoluciones de calidad y con bajos costos para la sociedad. Estos cuatro elementos (tiempo, calidad, productividad y bajo costo) producen un Poder Judicial eficiente.

Por otra parte, el concepto de eficacia significa que el Poder Judicial deberá resolver los asuntos de tal manera que, por un lado, las partes que llevaron el litigio a los tribunales, no mantengan dicho conflicto una vez dictada la sentencia del caso; por otro lado, que la sentencia no sólo sirva a las partes, sino que también sea útil para la sociedad.⁴⁰

- *Accesible.* Los justiciables tienen que sentir que están utilizando un servicio que se encuentra a su disposición. Debe pensarse, además, en la distribución del servicio, esto es, en las políticas institucionales que harán que la justicia llegue de mejor forma a los ciudadanos. Lo anterior implica determinar a quién va a llegar, en qué regiones y bajo qué condiciones. Adicionalmente, se deberá

⁴⁰Cappelletti, Mauro y Garth, Brian, "General Report" en *Access to Justice. A World Survey*, Milan, Dott. A., Giuffré Editore, 1978.

conocer las características del usuario y la cultura jurídica imperante en cada localidad.

En resumen, si queremos reformar a la justicia para que ésta mejore en términos generales, es preciso fortalecer las áreas citadas: independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad.

2.3 La Reforma Judicial

Por Reforma Judicial se entiende “el proceso de diagnóstico, evaluación, propuesta de modificación (estructural y procedimental) que se realiza en un Poder Judicial para fortalecerlo”⁴¹. Para diseñarla, es necesario conjugar los tres ejes conceptuales antes descritos: independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad, con las categorías institucionales que nos dibujan la forma de organización del Poder Judicial. Las categorías son: funcionamiento jurisdiccional de los poderes judiciales (todo aquello que hacen los poderes para resolver conflictos, esto es, derecho procesal y condiciones de funcionamiento); administración del sistema de administración de justicia (cuestiones administrativas y respaldo para que los juzgadores puedan desarrollar su función, supervisión al juez); actores de la justicia (funcionarios judiciales, defensores, abogados, ministerios públicos) y, finalmente, la relación de la sociedad con la justicia. Este último punto busca responder la interrogante de cómo percibe la sociedad a la justicia, esto desde dos niveles: un primer nivel es la confianza que existe en el sistema, y un segundo nivel es la imagen que tiene la sociedad sobre la justicia (de qué forma ven los ciudadanos al Poder Judicial).

Al conjugar los ejes conceptuales con las cuatro categorías de análisis de la institución, se obtienen las áreas de oportunidad del sistema. En ese marco, si existe interés institucional por mejorar la calidad de las resoluciones judiciales,

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la Reforma Judicial, p. 51.

deberán diseñarse políticas judiciales en el eje conceptual de eficiencia-eficacia, que impacte en las categorías de funcionamiento y de actores de la justicia. Lo anterior, puede ejemplificarse así:⁴²

Categorías	Funcionamiento jurisdiccional	Administración de justicia	Actores	Relación con la sociedad
Ejes Conceptuales				
Independencia				
Eficacia-Eficiencia	X	X	X	
Accesibilidad				

2.3.1. Origen de la reforma judicial

El proceso de reforma judicial en América Latina empezó con un énfasis en la independencia de los jueces, por diversas razones. Gran parte de los orígenes del proceso de reforma judicial inicia con el financiamiento externo y la asesoría. La meta era consolidar la independencia judicial, conseguir que la población latinoamericana, en general, tuviera más confianza en las instituciones del Estado. Lo anterior, debido a que se visualiza a los poderes judiciales como una herramienta eficaz para conseguir la justicia y para proteger los derechos humanos. Entre los movimientos más significativos se encontraron:⁴³

- a) *El movimiento derecho y desarrollo*. Desarrollado en la década de los setenta, se caracterizó por considerar al derecho como un equilibrador de la sociedad. Estaba influido por el *common law*, pero no tuvo resultados significativos.

⁴² Véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco de la reforma judicial, México, SCJ, 2006.

⁴³ Una descripción del proceso en Jensen, Erik G. "The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses" en *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

- b) *La lucha por los derechos humanos.* Este movimiento se caracterizó por considerar que los poderes judiciales son instituciones que pueden fortalecer la lucha por los derechos humanos.
- c) *Los poderes judiciales y el desarrollo económico.* Surge a finales de los años ochenta del siglo XX. Está enmarcada por el desmembramiento del bloque socialista. En ese momento, se ve como ideal de desarrollo de un país: la democracia y la economía de mercado. En ese contexto, el Poder Judicial se empieza a ver como un catalizador para generar crecimiento económico.
- d) *Estado de derecho y combate a la pobreza.* A finales de los años noventa, surge otro movimiento que replantea lo que debe ser la reforma judicial, que se identifica con el papel de la justicia en la igualdad social. Se identifica al Poder Judicial como la institución del Estado, encargada de redistribuir el esquema de riquezas. El Poder Judicial puede corregir estos excesos del mercado y puede redistribuir la riqueza, por ejemplo, a través de las acciones colectivas.

2.3.2 La reforma judicial en América Latina⁴⁴

En América Latina, los procesos de reforma judicial han sido resultado de los procesos de transición democrática. En conjunto, los procesos han presentado las siguientes tendencias:

- La institucionalización de mecanismos alternativos para resolver controversias.
- El gobierno del Poder Judicial: Consejos de la Judicatura.
- La justicia constitucional.
- Oralidad y proceso penal.

⁴⁴ Una descripción amplia del proceso en Hammergren, Linn A., "Quince años de Reforma Judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más" en *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999, y Pérez Perdomo, Rogelio, "Reforma Judicial, Estado de Derecho y Revolución en Venezuela" en *En Busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004.

2.3.3 Modernización tecnológica, capacitación y medios alternos de solución de conflicto en las reformas judiciales

La llegada de las computadoras a la función judicial ha impactado en varios vías: las sentencias son más largas, más claras, se han cambiado los formatos. Sin embargo, el método de trabajo no ha cambiado mucho, se siguen utilizando libretas en lugar de los esquemas automatizados. Debe pensarse en el mecanismo para utilizar las herramientas informáticas de forma más eficiente.

El tema de la capacitación judicial de las reformas judiciales, ha tenido varias estrategias. En un primer momento, la capacitación enriquecía el acervo de cultura jurídica de los jueces, pero poco impacto tenía en el desempeño de la actividad jurisdiccional. Posteriormente, se empezaron a desarrollar metodologías de aprendizaje para la práctica.

En el tema de los mecanismos alternos de solución de conflictos, llegaron a ser considerados como auxiliares efectivos para disminuir la carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales; sin embargo, con el paso del tiempo, se comprobó estadísticamente que esto no era así, y los medios alternos se empezaron a ver como un complemento de las opciones de acceso a la justicia que tienen los justiciables.

2.3.4. Oralidad y proceso penal

El tema de la oralidad no es nuevo en América Latina. El primer antecedente se encuentra en 1930, con la introducción de juicios orales en la provincia de Córdoba, Argentina. En otro contexto histórico, en 1970, Costa Rica introdujo los juicios orales en la materia penal. En los años ochenta, se presentan varios experimentos en el continente: Nicaragua introduce juicios con jurado, jueces legos integrando paneles profesionales, entre otros. En 1990, en una tercera ola, Chile se sumó al proceso oral.

La tesis de la oralidad en el proceso penal es pasar de un proceso de corte inquisitivo a un proceso de corte acusatorio, esto es, procesos que tratan de fortalecer no sólo la estructura del proceso sino las condiciones en que éste se desarrolla.

Proceso Acusatorio	Proceso Inquisitivo
<ul style="list-style-type: none"> - Juez imparcial - El Ministerio Público investiga - Acusación a cargo del Ministerio Público. - Sistema Oral y público - Policía a cargo del Ministerio Público - Principio de oportunidad⁴⁵ - Principio de concentración⁴⁶ - Principio de inmediación⁴⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> - El juez investiga - La acusación está a cargo del juez. (En el Poder Judicial hay una identidad de funciones de acusación, defensa y juicio) - Sistema escrito y secreto. - Policía al mando del Juez - Legalidad

Se asume que un procedimiento acusatorio genera mayor transparencia, protege de mejor forma las garantías de las partes y mejora el debido proceso penal. El procedimiento acusatorio no sólo versa sobre una reforma a las reglas procesales, implica también un cambio en la forma de actuar de jueces, abogados y mejorar la capacitación de los agentes del ministerio público o fiscales.

2.4. La Reforma Judicial en México

2.4.1 Los orígenes del cambio

En diciembre de 1994, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal envió al seno del Congreso de la Unión una propuesta de reforma constitucional, que, en su conjunto, representó un cambio trascendente al Poder Judicial de la Federación. Con posterioridad a esa reforma constitucional, el constituyente

⁴⁵Principio de carácter económico que se desarrolla en varios países, especialmente en Estados Unidos. Es la posibilidad de que los agentes del Ministerio Público opten por no ejercitar la acción penal y negociar con el acusado algunos beneficios.

⁴⁶ Desahogo de todas las pruebas en una misma audiencia.

⁴⁷ Los jueces deben presidir necesariamente todas las audiencias.

permanente ha aprobado, en 1996 y 1999, dos modificaciones constitucionales a la estructura, funcionamiento y organización del Poder Judicial. Entre las principales características de la reforma judicial se encuentran:

- a) Nueva conformación de la Suprema Corte con 11 ministros.
- b) Competencias en materia de acción de inconstitucionalidad y reformulación de las controversias constitucionales.
- c) Creación y reformas posteriores del Consejo de la Judicatura Federal.⁴⁸
- d) Implementación a nivel constitucional de la carrera judicial.
- e) Integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

2.4.2 La confianza del Poder Judicial en México

El nivel de confianza en las instituciones en México ha sido medido, básicamente, a través de encuestas de opinión. En el caso de la Suprema Corte, esta institución se encuentra a la mitad de la lista, acompañada de los empresarios y el Presidente de la República, según las mediciones de 2005. En relación con América Latina, México tiene un nivel similar a los demás países. Costa Rica es el país que mejores niveles de aceptación tiene entre sus habitantes. El punto más bajo del continente, correspondía a Argentina en 2001, derivado de su crisis económica.

Entre los puntos más importantes a discutir sobre una reforma judicial, se encuentran la judicialización de la política, el activismo judicial, la carrera judicial, el presupuesto y el despacho judicial.

⁴⁸ Entre los objetivos del Consejo de la Judicatura destacan: *a)* Separar a los órganos jurisdiccionales de tareas administrativas y; *b)* Establecer mecanismos de control y supervisión de la estructura institucional con la finalidad de evitar vínculos de subordinación y dependencia. [Véase: Artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación]

2.4.3 La reforma judicial en las entidades federativas

La reforma de 1994 es el catalizador de la reforma judicial en México. Sin embargo, el modelo federal no necesariamente se trasladó íntegramente a las entidades federativas. Cada estado, a partir de su propia tradición jurídica, posibilidades y necesidades, aprobó una reforma judicial. Por ello, es necesario revisar los procesos de transformación de los poderes judiciales de las entidades, para medir el grado de avance de cada uno de ellos. Existen, sin embargo, algunos problemas comunes. Tal es el caso de las ternas de candidatos a la magistratura, este diseño ha ocasionado problemas en las entidades federativas, ya que los magistrados han tenido que cabildear sus designaciones con los congresos locales.

Sin embargo, no en todos los supuestos se han adoptado disposiciones federales al ámbito local. En algunas ocasiones, los poderes judiciales locales han hecho innovaciones que no han sido recogidas a nivel federal. Es el caso de la oralidad en los procesos penales en Nuevo León; de las 20 entidades federativas con sistemas de justicia alternativa; de la creación de los consejos de la judicatura de Sinaloa y Coahuila en 1988, previos al federal; o del porcentaje presupuestal previsto a nivel constitucional para el Poder Judicial, como el Estado de México, entre otros.

2.4.4. Hacia una agenda para la Reforma Judicial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a una Consulta Nacional sobre el Sistema de Impartición de Justicia en el Estado mexicano. Derivado de la consulta, tuvo verificativo el Primer Encuentro de Impartidores de Justicia, en la ex Hacienda de Jurica de la ciudad de Querétaro, que contó con la presencia de juzgadores federales de todos los niveles, magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, del Tribunal de Justicia Fiscal y

Administrativa, de las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje, de los tribunales contencioso-administrativos, así como de los tribunales agrarios.

La Declaración de Jurica parte de la premisa que los órganos judiciales requieren ser perfeccionados y adoptar los sistemas tecnológicos en beneficio de la impartición de justicia. En dicha Declaración se convino:

1. Establecer un mecanismo de consulta y una asociación nacional de impartidores de justicia.
2. Adoptar las mejores medidas en materia de transparencia.
3. Invitar a elevar la calidad de los abogados del país.
4. Ratificar el compromiso por mejorar la calidad de la impartición de justicia como objetivo primordial del justiciable.

Para la Reforma Judicial en México, se han planteado los siguientes problemas de la administración de justicia: el financiamiento de la justicia; el amparo directo, como eje que atraviesa todo el sistema de impartición de justicia en el país; la consolidación de la independencia judicial (designación de magistrados y presupuesto); la verticalidad de los poderes judiciales; los avances y retrocesos de las reformas y contrarreformas judiciales; la falta de planeación; la falta de definición de políticas judiciales.

Entre las conclusiones que pueden destacarse de una Teoría del Poder Judicial:

- a) Una reforma judicial tiene que reconocer la importancia de los poderes judiciales en una democracia;
- b) Los retos de los poderes judiciales se encuentran en mejorar la legitimidad de su ejercicio y la apertura ante la sociedad civil. Para hacerlo, deben resolver los problemas de la impartición de justicia: administrativos, gestión de la oficina

judicial, justicia penal, amparo, medición cualitativa del desempeño judicial, transparencia y la rendición de cuentas.

- c) El último tema es la relación con los abogados. Los resultados de la reforma judicial están limitados a la calidad del ejercicio profesional. Si no volteamos a ver a los litigantes, poco haremos por la reforma estructural de la justicia en México.

CAPÍTULO TERCERO

EL GOBIERNO JUDICIAL

La idea de que el Poder Judicial necesita un gobierno es una idea relativamente reciente. Por un conjunto de factores históricos y políticos propios del desarrollo de nuestros sistemas judiciales, hasta hace unos años se hablaba de superintendencia o, en el mejor de los casos se usaban palabras como autarquía haciendo referencia a garantizar un adecuado presupuesto para el Poder Judicial o como una condición para lograr la independencia judicial, nunca bien definida.

Los nuevos desafíos de la transición democrática y la reforma judicial sumado a la influencia refleja la renovación de esta discusión sobre todo en países como España e Italia que hicieron aparecer un problema respecto del cual todavía existe poca claridad conceptual y política.

3.1 Antecedentes.

En una revisión histórica sobre la forma de operar de los Poderes Judiciales se observa que sus prácticas han permanecido intactas durante muchos años, con formulismos y ritualismos que muchas veces hacen nugatoria la justicia. Sin embargo, en los últimos años, se han presentado diversas ideas de reforma judicial a fin de hacer más eficiente al Poder Judicial en general. Los procesos de reforma judicial que trataré en este apartado son los relativos a Latinoamérica y por supuesto a México.

3.1.1 Estrategias de reforma judicial

Hoy en día en América Latina estamos viviendo un proceso de cambios en los sistemas judiciales de un grado de intensidad absolutamente desconocido con anterioridad.

Por años nuestros sistemas judiciales prácticamente no han sufrido alteraciones. Incluso el intento deliberado más intenso para hacer cambios en este sector, aquél que acompañó a los procesos emancipadores en este continente, en buena medida terminó como una experiencia frustrada, sin logros que exhibir más allá de un cierto mayor ordenamiento y una mayor institucionalización de un sistema que, en sus raíces, continuó siendo prácticamente igual al de la España colonial.

Hay muchas y muy buenas razones que explican el actual cambio y la mayor atención que está recibiendo un sector judicial, como decíamos, tradicionalmente abandonado. Entre otras se pueden mencionar la revalorización de los sistemas democráticos de gobierno, con el impacto que ellos aparejan sobre la demanda de respeto a los derechos humanos fundamentales. Igualmente ha sido un factor determinante en este sentido el proceso de intensa transformación económica que han vivido nuestros países, que trae consigo una necesidad cada vez mayor de reglas claras y estables y de un sistema judicial eficiente y predecible en su aplicación. Es posible señalar a la propia participación de la cooperación internacional en el área como un factor que de suyo ha influido en el impulso a los cambios.

Pero no es sobre las causas sobre lo que quisiera referirme. Más bien de considero abundar sobre los contenidos de esas reformas o, incluso con mayor precisión, sobre las estrategias que están detrás de ellas. Detenernos, aunque sea brevemente, en estos aspectos, tengo la impresión, puede ser de enorme utilidad para develar el sentido de los cambios y, sobretodo, indicarnos la mejor forma de manejarlos.

En este momento en América Latina se están desarrollando tres grandes estrategias de reforma judicial. Debo señalar que me estoy refiriendo específicamente a la reforma judicial, no a la reforma legal, que sin dudas tiene alcances mucho mayores, pues toca temas distintos. Mi enfoque se limita a

aquellas iniciativas que intentan modificar el funcionamiento de las instituciones judiciales.

Estas tres estrategias nacen de diagnósticos distintos, interpelan a actores diferentes, utilizan instrumentos diversos y presentan consecuencias, creo, que son también bastantes disímiles en sus resultados. No pretendo yo construir una tipología que agote el tema. Es más, todas estas clasificaciones, con el afán de facilitar la comprensión de la realidad a través de su simplificación, siempre corren el riesgo de reducirla en demasía, eliminando los matices que en última instancia permiten entenderla en toda su extensión. Por otra parte, resulta indispensable apuntar que ninguna de las estrategias tipos que se señalarán se dan con absoluta pureza en los países de la región. Siempre encontraremos diferentes suertes de híbridos, con elementos comunes de varias de ellas a la vez, o no plenamente identificable con una a cabalidad. Con tales salvedades paso a explicar mi visión de los procesos de reforma en la región.

Una primera estrategia que es posible identificar es la llamada "Ingeniería Institucional, la cual centra su diagnóstico de los problemas del sistema judicial en las deficiencias en su gobierno que presenta y en la calidad de las personas que en él operan"⁴⁹. Es bastante común encontrar que, a partir de las deficiencias en el entramado institucional de los sistemas judiciales y de la calidad e independencia de los funcionarios que lo integran, especialmente los jueces, se dé inicio a dos tipos de reformas que prácticamente a los países les ha tocado vivir, aunque ciertamente con diferentes magnitudes. Estas reformas apuntan, por un lado, a la creación de nuevos sistemas de gobierno de los sistemas judiciales, como lo son los Consejos de la Magistratura⁵⁰ y, por la otra, a la introducción de modificaciones intensas a los regímenes de carrera judicial, e incluso alteraciones a la propia composición de los poderes judiciales. Hemos visto como varios países

⁴⁹ VARGAS, Juan Enrique, *Las Estrategias de la Reforma Judicial*, artículo publicado en la Revista Sistemas Judiciales del Centro de Estudios para la Justicia de las Américas, número 6, 2005, p. 49.

⁵⁰ En la doctrina se usa indistintamente la denominación Consejos de la Magistratura o Consejos de la Judicatura para referirse al Gobierno Judicial.

de nuestro continente en los últimos años han llegado a sufrir cambios bastantes radicales y traumáticos en la integración de los sistemas judiciales.⁵¹

Esta estrategia tiene como actores o líderes a instituciones y personas que están fuera del sistema judicial. Esta es la característica, yo diría, más típica de esta estrategia, y ella la liga fuertemente a las coyunturas políticas de los países.

Es decir, estas reformas las más de las veces tienen tras de sí motivaciones políticas de carácter bastante contingente. Si bien el diagnóstico que las anima pareciera apuntar a problemas endémicos de los sistemas judiciales, sus detonantes son por lo general críticas muy acotadas al desempeño de ciertos jueces, en cuanto a su calidad, su idoneidad moral o su independencia, críticas que generalmente están asociadas al comportamiento de esos jueces en períodos históricos especialmente sensibles o ante situaciones o casos emblemáticos. Es por ello que la participación de los propios jueces y demás operadores del sistema judicial de los países ha sido mínima en estos procesos de cambios, los que aparecen diseñados más bien contra los jueces que con ellos.

En cuanto al medio utilizado para realizar tales cambios, preferentemente se ha acudido instrumentos legales, a la elaboración de nuevas leyes, ya sea reformas institucionales o normas sobre carrera judicial. La aprobación de estas leyes, por el tipo de reforma de que se trata y por el escenario en que se da (los Parlamentos o Congresos Generales) ha aparejado normalmente una fuerte discusión política.

Una segunda estrategia denominada "tecnocrática modernizadora, tras ella encontramos un diagnóstico que indica que los sistemas judiciales funcionan mal básicamente porque están mal organizados, porque no hay en ellos un diseño organizacional, ni una definición de procesos, ni un modelo de gestión acordes

⁵¹ VARGAS, Juan Enrique, *Op. Cit.*, p, 52.

con el servicio que se desea entregar”⁵². El problema residiría entonces en que los sistemas judiciales no han incorporado a su funcionamiento los avances que las disciplinas ligadas a la gestión y que la tecnología ha ido desarrollando hasta la actualidad, continuando ellos funcionando de la misma forma como lo hacían durante la época de la colonia. Hay ciertas imágenes de los sistemas judiciales que manifiestan claramente estos problemas: la forma como se archivan los expedientes, las agujas con que se cosen, etc.⁵³

Como se comprenderá, esta estrategia resalta con un especial énfasis la idea de que la justicia, más allá de ser un valor y muy trascendente, consiste en un servicio público que tiene que satisfacer las necesidades de unos usuarios o clientes, gente que concurre a los tribunales con un problema, solicitando algo para lo cual requieren de una solución, pronta y adecuada. La "calidad del servicio" pasa en esta mirada a ser un indicador crítico de los servicios judiciales, frente al cual nuestros sistemas actuales, sin duda, no salen bien parados.

En esta dirección, las reformas paradigmáticas consisten en nuevos modelos de organización de los tribunales, específicamente la creación de tribunales corporativos, con secretarías únicas para un conjunto más o menos amplio de jueces; un nuevo diseño de gestión para los tribunales, con especial énfasis en la profesionalización de la misma –que los jueces se dediquen a juzgar y los administradores a gestionar- y en la incorporación de la tecnología (informática especialmente).

Ha sido muy relevante en estos cambios la acción de la cooperación internacional, particularmente los bancos multilaterales de crédito que operan en la región (el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial). Internamente, el liderazgo de estos esfuerzos reformadores se ha buscado sea asumido directamente por las cabezas de los sistemas judiciales, ya sean las Cortes

⁵² VARGAS, *Op. Cit.* p. 54.

⁵³ *Ibidem.* p. 55.

Supremas o los Consejos de la Magistratura. La idea es que tratándose de reformas, por así decirlo, "gerenciales", es la cabeza de la institución el que tiene que comprometerse con ellas y llevarlas adelante, tal como sucede en una empresa privada o en cualquier otra institución pública.

En cuanto a los instrumentos, a diferencia de la estrategia anterior, hay un descreimiento radical respecto a las leyes como factor de cambio. Se parte de la base de que leyes hay muchas, de que el problema de los sistemas judiciales no es la falta de ellas, ni siquiera de que sean malas, sino que no se aplican y ello sucede por no existir los diseños organizacionales que permitan su puesta en vigencia. Para quienes sustentan esta visión, dictar nuevas leyes no garantiza que cambie nada. A diferencia del instrumento legal, estas iniciativas propugnan la utilización de los mecanismos propios de la gestión, introduciéndose en los diseños organizacionales, los procesos de trabajo, las estructuras de mando y de control, en fin en una serie de áreas donde pueden hacerse muchos cambios, sin que ello exija necesariamente alterar el estatuto legal de la institución o requiera hacerlo sólo en forma marginal.

Ayuda en esa dirección, el hecho de que no se esté pensando en hacer cambios refundacionales - de una vez alterar el perfil completo de las instituciones del sector - sino más bien se pretende lograr el cambio y la mejoría luego de un conjunto de múltiples intervenciones acotadas, nada traumáticas una a una, pero que, tras un estrategia de hibridación, lograrían en definitiva transformar las organizaciones, haciéndolas funcionar no sólo distinto, sino mejor.

“La tercera estrategia privilegia cambios sustantivos en la definición de los roles y funciones dentro del sistema judicial: se enfoca más al funcionamiento de la institución - lo que ella debe hacer y producir - que en la organización que ésta se da para lograrlo. En lo inmediato, le interesa más qué es lo que deben hacer los jueces, como profesionales y detentadores de poder público, que en la institucionalidad que los cobija. La reforma por antonomasia en esta dirección es

la radical reforma procesal penal que muchos de nuestros países, entre ellos el Ecuador, han abordado en los últimos años, sustituyendo los tradicionales procesos inquisitivos y escritos por juicios acusatorios, orales y públicos. Pero también esta reforma ha alcanzado el área civil, donde se ha venido en los últimos años redefiniendo el espacio propio de lo jurisdiccional, lo que ha implicado ampliar enormemente la utilización de mecanismos alternos para resolver conflictos y desjudicializar asuntos administrativos que tradicionalmente han sido de competencia de los jueces, aun cuando no haya envuelto en ellos ningún conflicto que deba ser resuelto por un juez”.⁵⁴

También las reformas han significado en esta área modificar los sistemas procesales y los mecanismos de financiación de los sistemas judiciales.

Lo importante de esta reforma, es que ella importa una nueva definición de la función de los jueces y demás operadores del sistema judicial. Su rol es visto de una manera nueva y distinta, y es a partir de esa nueva definición de roles que comienza a construirse el sistema, lo que, indudablemente, debiera también terminar impactando en la organización de las instituciones y su gestión. Pareciera natural que si el juez ya no debe investigar y es otro, el fiscal, el que debe realizar esa función, y la defensa pasa a tener múltiples oportunidades para intervenir desde las etapas iniciales del procedimiento. Esas tres instituciones - poder judicial, Ministerio Público y defensoría - debieran pasar a organizarse de manera distinta a aquella que tenían cuando desempeñaban funciones diversas.

Los actores o líderes de este tipo de reformas provienen generalmente de fuera de los sistemas judiciales. Son excepcionales los casos en que los mismos jueces o fiscales son los que impulsan este tipo de reformas. Por lo general se trata entonces de un liderazgo y de unas reformas en buena medida impuestas exógenamente al sistema judicial, desde el mundo académico y político.

⁵⁴ VARGAS, *Op. Cit.* p. 57.

Esto último no deja de tener sentido desde el momento en que estas reformas importan una fuerte redistribución del poder político en cada país. Con ellas el poder punitivo estatal cambia, en importante proporción, de manos, y éste no es un tema menor. Piénsese que es ese poder el que en buena medida define y justifica la propia existencia del Estado. Se trata entonces, desde todo punto de vista, de reformas refundacionales.

Estas reformas, por su naturaleza, reivindican el instrumento legal como la gran palanca de cambio en el sector. Lamentablemente, las más de las veces, no pasa de éste. Es decir, el gran cambio que ellas persiguen se queda en una nueva ley, cuya implementación práctica está rodeada de tantos vacíos e improvisaciones, además de una aguda falta de recursos, que impide su real materialización.

La idea que a partir de esta breve descripción quisiera transmitirles es que estas tres estrategias tipo de reforma judicial, que se han dado casi sin excepciones en nuestros países en los últimos años, han corrido por carriles absolutamente diversos y hasta enfrentados, lo que ha redundado en que ninguna de ellas haya satisfecho adecuadamente los objetivos que se tuvo en miras al iniciarlas. En definitiva, el problema central a mi juicio es la carencia de una visión integral de lo que los sistemas judiciales implican.

Una visión integral indica que lo primero que una institución debe tener claro, lo primero que debe definir correctamente, son las funciones que va a asumir, el problema que debe solucionar y la forma como ello lo va a hacer. Sin una definición adecuada de ello, aunque se organice de la mejor manera y funcione a la perfección, sus resultados serán deficientes. Por ello el problema que se plantean las reformas procesales llevadas a cabo en los últimos años en la región es el correcto: qué es lo que debe hacerse y quién debe hacerlo.

Pero ello no basta. Una vez definidas las funciones es menester organizar adecuadamente la institución para que pueda cumplirlas correctamente. En esta mirada, la organización, el gobierno y el poder dentro de las instituciones del sistema, dejan de ser un tema en sí mismo para pasar a ser un tema en función del cumplimiento de la misión propia de esas instituciones. Es absurdo entonces discutir sobre la mejor organización sin haber definido en forma previa, y de manera correcta, lo que esa organización debe hacer. El problema es que en nuestros países gastamos a veces demasiado tiempo discutiendo cómo se va a integrar una institución, antes de definir qué va a hacer ella.

Una vez definidas funciones y organización, hay que asumir el desafío de dotar de una estructura de recursos y de gestión a esa institución acorde con sus cometidos. Este tema a algunos les puede parecer trivial o secundario, sobretodo a los abogados, por la forma como tradicionalmente hemos sido formados. Sin embargo, es absolutamente crucial. Sin hacerse cargo de estos problemas en forma seria, es imposible que la mejor de las leyes opere. Son estos temas los que en definitiva marcan la diferencia en las instituciones.

Por lo mismo, la discusión sobre instrumentos también debe ser abordada desde una perspectiva distinta. Si de definiciones sustantivas se trata, porque a no dudarlo las actuales son incorrectas, ciertamente las leyes tienen un rol que jugar. Más aún tratándose de un área con innegables y muy serias implicancias políticas, como es la judicial según hemos anotado. Pero también deberá acudir, a su tiempo, a los instrumentos no legales indispensables para echar a andar los cambios. Creer que por dictar una ley se ha cambiado algo, como venimos repitiendo, no sólo es ingenuo, sino también poco serio frente a nuestros ciudadanos.

Esa nueva ley requiere de recursos, requiere de un plan de implementación, requiere de líderes que conduzcan ese proceso, requiere de una nueva dotación de funcionarios, con diferentes habilidades y, por lo tanto, con nuevos imperativos

de capacitación, en fin requiere de implementos físicos para funcionar (infraestructura, equipamiento, tecnología, etc.). Si no cuenta con todo ello, el fracaso es algo asegurado, tal como múltiples ejemplos en la región se encargan de atestiguar.

Así como puede ser necesario que los liderazgos estén depositados externamente a los operadores del sistema para lograr cambios trascendentales que pueden ser muy costosos en su interior, no es menos cierto que para materializar tales cambios es absolutamente imperativo contar con la adhesión de un número importante de esos operadores, por lo que trabajar con ellos y para ellos desde el principio también se convierte en un imperativo para ser exitoso.

No se puede, además, desconocer que la estructura organizacional y administrativa actual de los tribunales, por ejemplo, no es indiferente al tipo de sistema procesal penal a aplicar. La estructura actual es absolutamente funcional al sistema inquisitivo, ha sido construida de la mano y en función de éste. La extrema jerarquización de los sistemas judiciales en el continente se explica precisamente por las características -y la desconfianza que genera- el sistema inquisitivo, al haber una sola persona, el juez, que asume funciones tan amplias e incompatibles entre sí.

Por otra parte, también la organización administrativa de los tribunales es una organización funcional a un sistema inquisitivo, es una organización funcional de un sistema escrito, poco transparente, con mediación, con delegación de funciones.

La perspectiva regional, no suficientemente aprovechada en el pasado, permitirá pasar de una discusión muy teórica y discursiva que hasta la fecha hemos tenido sobre el tema de las reformas judiciales, a otra mucho más concreta, a partir de los problemas concretos que ellas deben enfrentar y sortear. Conocer qué es lo que realmente funciona en países con tradiciones culturales y

económicas similares a las nuestras es sin dudas el ejercicio más útil para no cometer los mismos errores. Si bien ninguna experiencia puede traspasarse mecánicamente, resulta hoy en día imperdonable y muy costoso no conocerlas.⁵⁵

Es importante mencionar a decir de Juan Enrique Vargas Viancos⁵⁶ para efectuar una adecuada reforma judicial es menester voluntad política y una firme conducción: la capacidad de trazarse y cumplir metas, de administrar cuantiosos recursos, de negociar, liderar y gestionar el proceso.

Los problemas de gobierno judicial son interdependientes. Están insertados en la dinámica misma del Sistema político, del sistema jurídico y del sistema económico, por la capacidad de fijar los ritmos y esquemas de trabajo a que necesariamente deben sujetarse otras instituciones, como el Ministerio Público.

3.2 Definición de gobierno judicial

Es preciso que, antes de construir una definición de gobierno judicial, se esbocen algunas consideraciones. Se debe tener muy claro que el diseño de una estructura de gobierno tiene complejidades muy específicas en el ámbito judicial. En un primer acercamiento para definir gobierno judicial, se puede establecer que éste hace referencia a la idea de una cultura organizacional, a un conjunto de valores, creencias, estilos y dinámicas de trabajo que caracterizan y diferencian de las instituciones restantes.

3.2.1. Planteamiento de los problemas que dan origen al gobierno judicial

La cultura organizacional a la que se hace referencia tiende a mantenerse en el tiempo, lo que se logra a través del adoctrinamiento de los nuevos miembros y el rechazo de las intromisiones extrañas. Llevado esto a los Tribunales da lugar a lo

⁵⁵ VARGAS, *Op. Cit.*, p 60.

⁵⁶ Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

que ha dado en llamarse el corporativismo judicial, que en sus versiones negativas alienta una visión de carácter conservador y desincentiva la innovación haciendo que los funcionarios judiciales estén más atentos a sus intereses que a los ciudadanos que deben servir.

La otra característica de una institución es contar con una estructura jerárquica. Normalmente en ellas quien está a la cabeza detenta el cúmulo del poder, lo cual por razones prácticas lo delega en sub alternos pero como algo facultativo que en cualquier momento puede ser revertido. Esta idea se contrapone con la noción de la independencia judicial, que persigue asegurar la imparcialidad de cada juez, atributo fundamental en ello a través de evitar cualquier tipo de ingerencia en la forma como hacen su trabajo, es decir, en la forma como resuelven los casos sometidos a su decisión. Esta independencia se pone en peligro cuando existen presiones externas a los jueces para que resuelvan en una determinada dirección, como cuando esas presiones vienen de sus propios superiores.

Hay entonces buenas razones para sostener la conveniencia de que el “poder” del Poder Judicial no debiera pertenecer a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados.

Los poderes judiciales anglosajones no tienen un desarrollo institucional jerárquico como el que nosotros conocemos. Allí no existe el elemento esencial que configura una institución: una carrera profesional con diversos eslabones en la cual se vaya ascendiendo por una combinación de antigüedad y méritos. No existe lo que nosotros conocemos como carrera judicial en la cual abogados jóvenes ingresan al Poder Judicial como opción profesional eventualmente de toda la vida fruto de la cual pueden terminar jubilándose. En los países anglosajones, los abogados llegan a ser jueces luego de períodos más o menos largos de desempeño en otras áreas de la profesión y no pueden ser “ascendidos” a otra posición dentro de la judicatura.

La organización judicial en nuestros países se parece en exceso a la militar. El carácter vertical de la carrera judicial se ha acrecentado fruto del proceso de traspaso de competencias desde los órganos políticos a las instituciones del sector judicial. con el fin de profesionalizar la función judicial evitar interferencias político partidistas en las designaciones ha sido común en los últimos años establecer sistemas de auto generación de judicial totales o parciales que lleva las decisiones sobre designaciones o promociones judiciales; competencias que naturalmente aumentan el poder de los superiores jerárquicos.

En lo externo, el gobierno judicial parece requerir una representación política de los jueces. Históricamente el poder de los jueces en Latino América ha sido escaso si lo comparamos con los restantes poderes públicos. Para ello pueden darse muchas razones: su raigambre monárquica como poder delegado que ya mencionamos: su falta de legitimidad democrática; el peso de la concepción originaria del Poder Judicial como Poder nulo, en que los jueces sólo deben aplicar más no crear la ley; el que no se otorgan facultades de control constitucional sino hasta hace muy poco tiempo; las condiciones económicas de los Tribunales y el nivel de los jueces, y finalmente, quizá la más relevante de todas, nuestros sistemas políticos desbalanceados que acumulan el grueso del Poder en la persona del Presidente. Difícilmente en esas condiciones un juez aislado podrá tener la fuerza suficiente como para ejercer su rol contra mayoritario si con él afecta a los poderosos, particularmente cuando se trate de controlar las acciones de los restantes poderes públicos. El pilar institucional aparece como la única vía posible para “protegerlo” de las ingerencias externas y poder ejercer en todas sus dimensiones su ministerio. Pareciera que el respaldo institucional si es necesario, que quienes traten de atacar la labor de un juez sepan que no sólo deberán lidiar con él, sino también con el respaldo de sus pares, en concreto, con el de sus superiores.⁵⁷

⁵⁷ VARGAS, Vivanco Juan Enrique, Gobierno Judicial: La organización y el Rol de las Cortes Supremas, en Sistemas Judiciales, publicación del Centro de Estudios de Justicia de la Américas, año 5 número 10, Buenos Aires Argentina, Febrero de 2006, p.6

La institución necesita de conducción y de liderazgo para moverse hacia los fines de servicio y de bien público que la sociedad exige. Sin ellos no parece posible que, ni las reformas ni las políticas públicas sean exitosas.

El desafío es lograr un gobierno judicial que sirva para conducir adecuadamente la carrera judicial para gerenciar el sistema y para representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo, todo en un contexto en el que se asegure a los jueces, independencia.

3.3 Los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura

En América Latina la respuesta al desafío del gobierno judicial se respondió a través del nacimiento de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura.

“A través de un consejo de la judicatura se pretende que no se afecte la independencia externa de los jueces, que era lo que sucedía cuando estaba en manos del Poder Ejecutivo o del Legislativo y que a su vez escapara de los riesgos para la independencia interna. Los consejos son órganos especializados para asumir este rol con una integración plural, tanto de los distintos poderes del Estado como, en algunos casos de la Sociedad civil”⁵⁸.

El modelo se imitó de los consejos de Francia, Italia y España luego de la segunda guerra mundial, con un matiz distinto. Pues en éstos los Consejos sólo intervienen en cuestiones de carrera judicial y no como en América Latina, donde tienen una amplia gama de competencias que finalmente se centralizan en uno o pocos funcionarios judiciales.

El proceso fue intenso y en pocos años gran número de los países de la región ya contaban con Consejos. Así en el año 1991 se crea en Colombia; en el

⁵⁸ VERGOTTINI, *Op. Cit.*, p. 7

año siguiente se establecieron en Ecuador, El Salvador y Paraguay; Perú en 1993 y Argentina y México en 1994.

3.3.1. Crítica al modelo del Consejo de la Judicatura o de la magistratura

Sin embargo, este arreglo institucional en el que tanto se confió en la región hoy es objeto de serios cuestionamientos. En síntesis estas son las críticas que se enderezan al modelo del Consejo de la Judicatura Federal.

1. A los Consejos jamás se les entregó la totalidad de las funciones de Gobierno Judicial, pues aquella que hemos llamado representación política, por historia y peso institucional fu conservada en las Cortes Supremas. En el caso mexicano, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Incluso las Cortes se quedaron con zonas oscuras como la intersección de facultades. Todo ello redundó en una pugna entre las Cortes y los Consejos.
2. Por lo general los Consejos han sido permeables a las influencias políticas en el manejo de las carreras judiciales como antes eran los otros poderes del Estado. Incluso los cambios intentados en su composición no han sido eficaces para diluir los compromisos políticos de sus integrantes con el sector que los designa.
3. Los Consejos no han servido para profesionalizar y por ende hacer más eficiente la administración de los Tribunales. En parte por su integración mayoritaria sino exclusiva de abogados; en parte por tratarse de órganos colegiados del todo ineficientes a la hora de tomar decisiones cotidianas de gestión; en parte porque ellos mismos han creado costosas estructuras burocráticas pero poco profesionales que se superponen y encarecen las que ya existían en los Poderes Judiciales.⁵⁹

⁵⁹ VARGAS, Vivanco Juan Enrique, Gobierno Judicial: La organización y el Rol de las Cortes Supremas, en Sistemas Judiciales, publicación del Centro de Estudios de Justicia de la Américas, año 5 número 10, Buenos Aires Argentina, Febrero de 2006, p.6

Todos estos problemas han dado lugar a un fenómeno inverso, producto del cual se está revirtiendo el proceso que dio lugar a estas nuevas instituciones. Venezuela que fue el primer país en crear un Consejo se convirtió también en el primer país en disolverlo en el año de 1999. En Colombia las críticas de que ha sido objeto han llevado a una iniciativa constitucional promovida por el gobierno para terminar con él. En otros países si no se ha llegado a tal extremo, la tendencia ha sido limitar su autonomía y colocarlos bajo la dependencia de las Cortes Supremas.

3.4. Problemática constitucional del Consejo de la Judicatura Federal en México.

El artículo 100 de la Constitución General de la República se establece que:

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

En una interpretación sistemática y funcional de este precepto constitucional, reformado en 1999, encontramos los siguientes problemas que podemos representar en una matriz:

- a) Autonomía técnica y de gestión del Consejo de la Judicatura.

El Consejo de la Judicatura Federal no puede tener una autonomía técnica y de gestión mientras que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea, a su vez, presidente de la propia Corte y del Consejo de la Judicatura Federal. Se conculcan principios de orden y estructura de acuerdo a la teoría administrativa. << *Un puesto para una función.* >> Esta disposición implica un quebrantamiento de funciones, puesto que una sola persona tiene dos cargos a la vez. Por otro lado, la autonomía que concede el texto constitucional al Consejo es una autonomía especial: Técnica y de gestión. Es decir, se trata de una autonomía limitada, lo cual en principio suena bien, en el sentido de que es un mandato específico. La crítica va en relación, al hecho de que el gobierno judicial a través del Consejo de la Judicatura Federal debe tener sus propios contrapesos al

interior del mismo y no en elementos externos como la Corte, ya que ello le resta facultad y autoridad.

b) Nombramiento de los Consejeros de la Judicatura.

La legitimidad de los miembros del Poder Judicial no deviene de las urnas sino de sus resoluciones, por lo tanto, este principio también se aplica a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, en el sentido de que los Consejeros de la Judicatura Federal, en la medida que fueran eficaces administradores del Poder Judicial su legitimidad estaría garantizada. Desde mi punto de vista, los Consejeros de la Judicatura Federal deben ser cargos a los cuales se acceda por Concurso de Oposición entre los miembros del Poder Judicial de la Federación, las Barras y Asociaciones de Abogados y no por el nombramiento arbitrario de la Corte o en su caso, el nombramiento partidista del Ejecutivo Federal y el Senado de la República. Esta propuesta es más democrática y garantiza imparcialidad y competencia técnica.

c) Solicitud de acuerdos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe asumirse como un Tribunal Constitucional y en tal virtud, dejar de ser el superior jerárquico del Consejo de la Judicatura Federal. Debe dejar que éste haga sus tareas y no entrometerse a regular aspectos de naturaleza administrativa como la carrera judicial o aspectos trascendentes que tienen que ver con la independencia judicial.

d) Revocación de los Acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Corte en México no tiene porque revisar los Acuerdos que emita el Consejo de la Judicatura Federal relacionados directamente con sus funciones, es decir, como

superior jerárquico. Considero que pudiera surtir competencia como Tribunal de legalidad o de la constitucionalidad en un asunto concreto.⁶⁰

3.5. Propuestas para un nuevo modelo

Las opiniones doctrinales están divididas en este tema. Hay quienes piensan que debe dotarse plenamente de autonomía técnica y presupuestal a los Consejos de la Judicatura para que puedan operar eficientemente, y de esta manera, se tenga un impacto positivo en las labores jurisdiccionales de los órganos.

Por otro lado, está la postura contraria, en el sentido de que sean las Cortes Supremas quienes nuevamente asuman las tareas de gobierno especializando estas áreas. Ambas propuestas tienen sustento y razón. En este trabajo exploraré ambas para finalmente dar mis razones a favor de la cual considero la más adecuada dada la particular situación de nuestro sistema político.

a) Propuesta en la que la Corte Suprema reasume el gobierno judicial⁶¹

Las Cortes Supremas deben reasumir adecuadamente las funciones jurisdiccionales como las de gobierno. Este sistema consiste en que al interior de las Cortes se asigne diferencialmente funciones de Gobierno Judicial a entidades especializadas. Ello exige modernizar y tecnificar el trabajo en las Cortes Supremas.

Para que la Corte en México pudiera incorporarse a este modelo tendrá que dejar de ser completamente un Tribunal de Instancia, para concretarse exclusivamente en labores de unificación del Derecho y de Jurisdicción Constitucional. Ambas funciones para ser ejercidas eficazmente requerirán de

⁶⁰ Por ejemplo: La conculcación de derechos fundamentales por el Consejo de la Judicatura Federal en el caso de nombramientos de jueces y magistrados.

⁶¹ VARGAS, *Op. Cit.*, p. 56.

tribunales relativamente pequeños (entre 7 y 9) integrantes que actúen siempre en pleno. Es conveniente que para que se dediquen a asuntos trascendentes cuenten con un sistema *certiorari* que les permita a las Cortes descartar asuntos de plano o derivarlos a Tribunales inferiores.

1. Representación política del Poder Judicial y de los jueces

La representación política del Poder Judicial debiera ser una tarea que corresponda al Presidente de la Corte Suprema. En las entidades colegiadas son adecuadas para decidir asuntos jurisdiccionales, no así asuntos administrativos, de liderazgo y de gestión. Esta situación hace que el presidente de la Corte sea en la mayoría de los casos un “*primus Inter Pares*” con escaso poder real, dependiente de la voluntad de los ministros, lo que le resta poder negociador al Poder Judicial, pues nunca se sabe quien lo representa o si esa representación es realmente confiable y si lo acordado se va a mantener luego de ser revisado por el pleno. La existencia de un Presidente con poder real dotaría a las Cortes Supremas de una capacidad de liderazgo y conducción de la que hoy carecen, salvo cuando por circunstancias personales determinados presidentes en los hechos adquieren estas facultades que se sugiere sean institucionalizadas.

Lo anterior supone que:

- Exista un sistema transparente y competitivo para la designación del Presidente de la Corte.
- Que la duración de su mandato se extienda a un periodo lo suficientemente largo para generar aprendizajes y relaciones necesarios.
- Que se le libere de cargas jurisdiccionales.

2. Carrera Judicial

Se propone dentro de esta “propuesta” que los temas de carrera judicial se traten en un pequeño y especializado cuerpo que sea el encargado de conducir y decidir los concursos para las designaciones y promociones que correspondan al Poder Judicial, que se encargue de la Escuela de Capacitación Judicial, ligando estrechamente el trabajo de ésta y la anterior función y que asuma el control disciplinario de los funcionarios judiciales. Este cuerpo estaría integrado por representantes del Poder Judicial y miembros de la comunidad legal, encabezado por el Presidente de la Corte. La intención con esta propuesta es la de desvincular absolutamente las labores y decisiones jurisdiccionales, con las relativas a la carrera de los jueces, quedando ambas entregadas a cuerpos distintos.

Premisas de esta propuesta de carrera judicial:

- La Corte Suprema queda fuera de la carrera judicial
- La carrera judicial es abierta, es decir, se permite el acceso a personas que provengan de otras esferas del desempeño profesional.
- Las designaciones y promociones se realizan bajo un sistema de concursos absolutamente transparente y competitivo.
- Se establece un debido proceso para la aplicación de sanciones disciplinarias, diferenciándose claramente las funciones de investigación y acusación, de las de juzgamiento
- La evaluación del desempeño de los jueces sólo puede hacerse a partir de factores absolutamente objetivos y cuantificables.⁶²

⁶² VARGAS, Vivanco Juan Enrique, Gobierno Judicial: La organización y el Rol de las Cortes Supremas, en Sistemas Judiciales, publicación del Centro de Estudios de Justicia de la Américas, año 5 número 10, Buenos Aires Argentina, Febrero de 2006, p.6

3. Gerencia Judicial

Debe distinguirse entre decisiones generales de planificación y política y decisiones y labores cotidianas de ejecución y administración. Las primeras deben quedar entregadas a un Consejo de Administración Judicial integradas por un conjunto acotado de funcionarios judiciales de diversas jerarquías y profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión. Será dirigido por el Presidente de la Corte. A este Consejo le corresponderá pronunciarse sobre la planificación judicial, el presupuesto, políticas generales en materias como adquisición, inversión y desarrollo tecnológico. El Consejo no debiera reunirse más que unas dos veces por año, pues no tendría ingerencia alguna en los asuntos cotidianos del Poder Judicial, labor que corresponderá a un grupo de administradores profesionales a cuya cabeza se encontrará un Director Administrativo del Poder Judicial quien reportará al Presidente de la Corte. A este cuerpo administrativo le corresponderá la ejecución de los planes y políticas fijados por el Consejo de Administración.

Premisas de la gerencia judicial.

- La gerencia judicial no asume la gestión de los despachos judiciales individualmente considerados, labor que corresponde a cada uno de ellos siguiendo las políticas que se determinen al efecto.
- Los funcionarios judiciales en el Consejo deberían tener algún grado de representatividad con sus pares.

4. Crítica a esta propuesta.

Comparto la importancia del problema del gobierno judicial. Difiero en algunos temas que lo deben conformar. Comparto la necesidad de separar el gobierno nítidamente de las funciones jurisdiccionales. Difiero de la entrega del gobierno al Presidente de la Corte. Sugiero un sistema que permita conjugar mucha

legitimidad, proveniente de una elección democrática interna, lo que otorga poder real con la posibilidad en consecuencia, de ampliar el ámbito técnico de administración, sujeto a un órgano de control ex post, también de amplia legitimidad democrática interna y que no obstaculiza la eficiencia en la administración de los recursos escasos. Todo ello en la inteligencia de que si el fundamento central del gobierno judicial es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces, ellos no pueden quedar afuera del gobierno efectivo del Poder Judicial.

Desde mi punto de vista, estaría de acuerdo en un Presidente sin funciones jurisdiccionales mientras ejerza la presidencia (por cuatro o seis años) según los ciclos políticos del país, para que no coincidan con las elecciones generales, elegido por todos los jueces del Poder Judicial.

Será necesario un conjunto de oficinas técnicas, dependientes del Presidente (para dotarlas de ejecutividad) que asuman la administración ordinaria, la planificación, la inversión y el régimen disciplinario interno, la administración de recursos humanos y la infra estructura.

En mi opinión el problema de la carrera judicial no es un problema de gobierno judicial, del mismo modo que la elección de legisladores no es un problema del gobierno interno de un Parlamento. La elección de los jueces es un problema que atañe a todo el sistema político y por lo tanto suscita otras discusiones vinculadas al grado de representatividad.

b) Propuesta de fortalecimiento del Consejo de la Judicatura.

Para abordar el tema del fortalecimiento del Consejo de la Judicatura, tendré que construir el esquema a partir del método comparativo, estudiando principalmente el Consejo de la Judicatura Español con ideas muy concretas y específicas sobre los contenidos de este Sistema.

En primer lugar, para hablar de un Consejo de la Judicatura independiente y fortalecido es menester dotarlo de autonomía constitucional, y en consecuencia autonomía técnica y financiera. No puede haber independencia en las decisiones del Consejo mientras que su presidente sea el mismo que el de la Corte y no puede haber independencia cuando la Corte tiene facultades de revisión sobre la actuaciones del Consejo. Debe haber una competencia de la Corte sobre el Consejo como un Tribunal Constitucional que es y no como un superior jerárquico al que tenga que obedecer.

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), según el artículo 122 de la Constitución Española, es el órgano de gobierno del Poder Judicial de España. Su principal función es velar por la garantía de la independencia de los jueces y magistrados frente a los demás poderes del Estado.

El Consejo General del Poder Judicial en España es el órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial. Se crea para garantizar la independencia externa del mismo, al asegurar que las condiciones de ejercicio de la función jurisdiccional no dependan del Ejecutivo.

El Consejo tiene competencia en todo el territorio nacional español y es, por tanto, órgano de gobierno de todos los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial. En este sentido, con subordinación a él ejercen sus funciones las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, así como los demás órganos jurisdiccionales con atribuciones gubernativas en sus respectivos ámbitos orgánicos: Presidentes de los Tribunales y Audiencias, Jueces Decanos, Juntas de Jueces y Jueces.⁶³

El Consejo se sitúa en una posición institucional de paridad con el Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Tribunal Constitucional. Está

⁶³ Véase: Constitución Española.

investido de las garantías de superioridad e independencia características de estos órganos y, por ello, está legitimado para plantear conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional frente a los demás órganos constitucionales en defensa de sus competencias.

Por lo tanto, una vez estudiado la forma de operación del Consejo Español se pueden tomar importantes ideas para discutirse en México y en los países latinoamericanos en el marco de la Reforma del Estado y las transiciones democráticas, por ejemplo:

- La autonomía constitucional.
- El fortalecimiento de la carrera judicial.
- La incorporación de novedosos mecanismos de selección y evaluación de juzgadores.
- El respeto irrestricto a las decisiones del Consejo.
- Eliminación de un gasto burocrático innecesario al hacer eficiente al Consejo.
- Diseñar un nuevo despacho judicial.

CAPITULO CUARTO

LA GERENCIA JUDICIAL

4.1 El proceso administrativo en los órganos jurisdiccionales en México

En el marco de la reforma al Poder Judicial de la Federación sostengo la tesis de que para que se tenga una efectiva garantía y tutela de los derechos fundamentales de las personas que solicitan el servicio de la justicia no sólo se requiere de personal judicial con conocimientos técnicos sino que debe implantarse el procedimiento administrativo a los órganos jurisdiccionales para que las demandas de justicia tengan un adecuado procesamiento en nuestro complejo sistema judicial.

En este capítulo abordaré una de las formas a manera de propuesta para que el Poder Judicial de la Federación integre en su funcionamiento estas herramientas que la administración ofrece. Quizá el problema al que me enfrente en la práctica será precisamente el aspecto de lo que denomino cultura judicial, es decir, esos conocimientos y muchas veces ese tipo de “prácticas” en nuestros juzgados y tribunales federales en los que será difícil más no imposible replantear la forma de trabajo y aumentar la productividad.

4.2 Concepto del procedimiento administrativo.

En términos de administración, el proceso administrativo, es un conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral.⁶⁴

⁶⁴ MUNCH, Galindo Lourdes, Fundamentos de Administración, 6ª. Edición, Trillas, México, 2005, p. 34.

Por tanto, aplicando este concepto al ámbito del trabajo jurisdiccional podemos afirmar que el procedimiento administrativo es un instrumento para obtener el mejor funcionamiento de un tribunal y forma un conjunto inseparable en el que cada etapa tiene que estar indisolublemente unida con las demás.⁶⁵

4.2.1. Las ventajas de la aplicación del procedimiento administrativo en los órganos jurisdiccionales.

En la literatura jurídica mexicana poco se ha explorado la implementación del proceso administrativo al trabajo judicial, sin embargo, de acuerdo al Juez Rojas Caballero, las siguientes serán las ventajas de aplicar el proceso administrativo:

1. Es una guía práctica y metodológica para la generación de organizaciones.
2. Permite sistematizar y controlar las operaciones continuas.
3. Da las bases para estructurar (organizar) el trabajo y dividirlo en departamentos y jerarquías conforme a las necesidades y los recursos de los juzgados o tribunales.
4. Permite establecer un sistema de selección de individuos acorde con las necesidades del órgano jurisdiccional.
5. Permite el desarrollo de capacidades y competencias laborales.
6. facilita la dirección al darle estrategia y control a quien la conduce.
7. facilita el análisis de problemas para su solución.
8. Da las bases para aplicar el método científico para el mejoramiento de la organización o su replanteamiento.
9. Es un instrumento importante de reorganización del juzgado o tribunal.⁶⁶

4.2.2. Etapas del procedimiento administrativo.

Hay divergencia entre los distintos tratadistas en el establecimiento de las distintas etapas del procedimiento administrativo, pese a ello, por estimar que la elaborada

⁶⁵ ROJAS, Caballero Ariel Alberto, Administración y Liderazgo para órganos jurisdiccionales, Porrúa, México, 2006, p. 44.

⁶⁶ Ídem.

por Koontz y O'Donnell⁶⁷ resulta más adecuada para ubicar los temas relativos al trabajo jurisdiccional, será la que estudiemos enseguida.

Según los autores en cita, el procedimiento administrativo se desarrolla en las siguientes etapas:

1. Planeación
2. Organización
3. Integración
4. Dirección
5. Control

1. **La planeación.** Se define como “la determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado”.⁶⁸ Responde a la pregunta ¿qué va a hacerse? Es la función administrativa que determina anticipadamente cuáles son los objetivos deseados y lo que debe hacerse para alcanzarlos.

2. **La organización.** “Es el establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de actividades, con el fin de poder realizar y simplificar las funciones del grupo social”.⁶⁹ Responde a la pregunta ¿cómo van hacerse los objetivos que fueron planteados en la planeación? Es la función administrativa que se encarga de agrupar las actividades necesarias para alcanzar los objetivos de la Institución bajo la autoridad de un jefe y la responsabilidad de un subordinado.

⁶⁷ Citados por Reyes Ponce Agustín, *Administración Moderna*, 5ª. Reimpresión, México, Limusa, p.

5.

⁶⁸ MUNCH, *Op. Cit.*, p. 63.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 83.

3. **La integración.** “Integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. Responde a la pregunta ¿Con quién debe hacerse?”⁷⁰
4. **La dirección.** “Es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficaz los planes señalados. Responde a la pregunta ¿Qué se está haciendo?”⁷¹
5. **El control.** “Es la etapa del procedimiento administrativo que consiste en medir y corregir el desempeño de los subordinados para asegurar que los objetivos sean alcanzados. La tarea del control es verificar que todo se haga conforme con lo que fue planeado y organizado, de acuerdo con las órdenes dadas, para identificar los errores o desvíos, con el fin de corregirlos y evitar su repetición”.⁷²

4.3. Análisis de las etapas del procedimiento administrativo aplicadas al trabajo jurisdiccional.

4.3.1. La planeación

En el trabajo jurisdiccional, se puede afirmar que la planeación es la formulación de las estrategias para el logro de la misión y los objetivos del órgano jurisdiccional a través de los programas, métodos, procedimientos o normas de trabajo y la determinación del tiempo en que deben ejecutarse. En síntesis se trata de una actividad central a través de la cual se pretende armonizar acciones con tiempos y recursos.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 109.

⁷¹ ROJAS. *Op. Cit.*, p. 91.

⁷² *Ibidem*, 123.

El ejercicio de la planeación administrativa implica, en primer lugar, fijar objetivos y metas. Para un órgano que administra justicia en México, las metas genéricas las establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Resoluciones prontas, completas e imparciales en términos legales. Aunado a las metas y al objetivo genérico, existen situaciones particulares en cada juzgado o tribunal que obligan a fijar objetivos y metas específicas que a decir del Juez Rojas Caballero son las siguientes:

a) En materia de resoluciones:

- Si se encuentra al corriente, conservarlo así y elevar la calidad de las resoluciones.
- Si hay rezago, enfrentarlo, estableciendo prioridades, como por ejemplo, atender los asuntos más antiguos, clasificarlos y sistematizarlos, hacer paquetes con asuntos de problemática similar.

b) En materia de trámite:

- Que las distintas resoluciones se dicten estrictamente en los términos legales.
- Que permita integrar rápidamente los asuntos para celebrar la audiencia y fallarlos.
- Que el trámite sea homogéneo en todo el tribunal.
- Que sea sencillo, dinámico, ágil, ajustándose estrictamente a la ley y a la jurisprudencia.

- Que sea fácil de llevar por todos los empleados del Tribunal.⁷³

El titular de un órgano jurisdiccional primero debe fijarse objetivos y metas y luego debe convertirse en un estratega que, como conocedor que es del proceso, debe prever todas las contingencias que pueden tener los asuntos y todas las actuaciones que su personal debe tener para lograr fallarlos, archivarlos y cumplir con los objetivos.

A partir de lo establecido por la ley, se deben diseñar todos los pasos del trámite de los asuntos, de tal forma que todas las áreas del órgano jurisdiccional trabajen sincronizadamente y evitar los cuellos de botella en el procedimiento.

4.3.2. Premisas y axiomas de la planeación.

La adecuada planeación debe estar fundada objetivamente y para ello debe tomar en cuenta las siguientes premisas y axiomas:

- a) Los operativos conocen mejor el trabajo que los planificadores, si no tienen experiencia.
- b) El personal operativo es una fuente de creatividad.
- c) El involucramiento del personal en la planificación es motivador.
- d) Todo plan debe estar inmerso en una cadena de valor
- e) El eje de la planeación es el usuario del servicio público de la administración de justicia.
- f) Todo nuevo plan genera resistencia, temor y atenta contra los intereses creados.⁷⁴

⁷³ ROJAS, *Op. Cit.*, p. 51

⁷⁴ *Ibidem*, p. 52

Las premisas de la planeación son las bases que los tribunales de órganos jurisdiccionales deben tomar en cuenta al diseñar la forma en que se llevarán a cabo las actividades, por eso, es importante apreciar las aportaciones de los oficiales administrativos, actuarios y secretarios, al grado de involucrarlos en el procedimiento de planificación.⁷⁵

4.3.3. Los principios fundamentales de la planeación.⁷⁶

- a) **Principio de congruencia con la misión, la visión y objetivo general de la organización.** Cualquier tipo de plan debe estar en consonancia directa con estos parámetros.
- b) **Principio de unidad y dirección.** Todo plan debe estar dirigido hacia objetivos en una misma dirección, es decir, los distintos pasos de la planeación deben encaminarse a alcanzar una meta y deben ser aptos para alcanzarla sin disgresiones. Por ejemplo. Si para redactar un acuerdo de trámite se presentan dos posibles soluciones jurídicamente sostenibles, en este caso, debe optarse por la que esté en consonancia con el objetivo de integrar más rápidamente los asuntos y fallarlos.
- c) **Principio de delegación.** Todo plan debe involucrar a sus ejecutores, dándoles las facultades necesarias para la toma de decisiones para llevar a cabo el plan, según su cargo.
- d) **Principio de flexibilidad de la planeación:** El plan debe ser elástico con el fin de adaptarlo a situaciones imprevistas.
- e) **Principio de visión de conjunto de la organización.** Es importante que cuando el titular del órgano jurisdiccional tome una decisión, cuando

⁷⁵ Es una buena estrategia consultar el plan con los colaboradores ya que así se involucran en el proceso.

⁷⁶ ROJAS, *Op. Cit.*, p. 53.

elabore un plan o programa impactará en las labores cotidianas de quienes trabajen con él.

4.3.4. Las herramientas de la planeación.⁷⁷

- a) **Objetivos.** Son propósitos de la organización y se refieren a un resultado concreto que debe lograrse a corto, mediano o largo plazo, como se ha expuesto en el artículo 17 Constitucional. Es resolver pronto y bien el objetivo de todo órgano judicial.
- b) **Metas.** Son resultados parciales en el logro de los objetivos que se esperan alcanzar.
- c) **Acciones.** Se definen como hechos y actitudes que en la realidad se llevan a cabo para lograr las metas y, posteriormente, los objetivos. Lo anterior se ejemplifica en la actuación que los titulares de órganos jurisdiccionales y su personal desarrollan a través de proyectar, revisar y autorizar las resoluciones o también cuando se emprende una serie de labores para acordar las promociones de las partes o cuando se hace la revisión de determinados aspectos de los expedientes de archivo profesional o definitivo.
- d) **Políticas.** Son directrices establecidas que orientan la acción de los ejecutivos. Para los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, un ejemplo de política se puede apreciar en los lineamientos comprendidos dentro del Código de Ética.
- e) **Estrategias.** Es el punto de partida de la planeación que a través de acciones en el tiempo pretenden lograr con efectividad las metas y objetivos de una organización. Por su propia naturaleza involucra políticas, acciones,

⁷⁷ *Ibidem*, p. 54.

metas y objetivos. En algunos Tribunales Colegiados de Circuito se ha definido como estrategia para poder enfrentar un número importante de asuntos con problemática similar que estos se agrupen y formen una lista especial con la que se da cuenta, ya sea que se vean conjuntamente con los demás asuntos o se dediquen sesiones específicas para resolverlos.

4.3.5. Los tipos de planes.⁷⁸

Existen varios tipos de planes:

- a) **Programas:** Son los planes extensos que reúnen un conjunto, relacionándolos con asuntos diferentes entre sí. Una programación es un tipo de plan que establece los vínculos diferentes. Éste es el caso de los programas de depuración de expedientes, de revisión del archivo provisional de la sección penal, de depuración de objetos y narcóticos.
- b) **Procedimientos:** Son planes que prescriben la secuencia cronológica de las tareas por ejecutar. Los procedimientos son más utilizados en trabajos repetitivos y cíclicos para mostrar las secuencias de las rutinas. Es el caso del procedimiento de recepción y turno de correspondencia y promociones, el cual involucra una rutina, cuya secuencia es sellar, firmar el original y acuse de recibo, registrar en la libreta auxiliar, entregar y firmar de recibido en la mesa de trámite, anotación en la hoja de control de promociones.
- c) **Métodos:** Son planes que detallan como una actividad debe ser ejecutada hasta sus más mínimos pormenores. Su amplitud es menor que la del procedimiento. Un caso de método es la revisión y redacción, revisión, firma, registro, captura y notificación de acuerdos.

⁷⁸ MUNCH, Galindo Lourdes, *Op. Cit.*, p. 69.

- d) **Normas.** Son reglas, regulaciones que sirven para definir lo que debe o no hacerse. Son guías que unifican la acción, pero que no establecen secuencias de procedimientos ni detallan las actividades como los métodos. Es el caso de la prohibición de extraer expedientes de la actuaría, el registro de asistencia en la respectiva tarjeta, el deber de asentar en los libros de gobierno.

4.3.6. La misión, visión, objetivo general y valores de una organización como estrategias de planeación.

En el mundo de la administración actual se da una importancia creciente a la filosofía organizacional y, dentro de ella, a la misión, visión, objetivos y valores. Toda organización debe poseer una filosofía con grandes ideas, ya que sólo a través de la identificación de sus integrantes con parámetros de orden superior, el hombre está dispuesto a dar más de lo que le pagan.

El significado esencial de la filosofía organizacional fue expresada de manera idónea por Thomas Watson Jr., cuando dijo:

Estoy convencido que toda organización, a efecto de perdurar y alcanzar el éxito, debe poseer un sólido conjunto de creencias que sirvan de premisa a toda su política y a sus acciones. En segundo lugar, opino que el factor más importante del éxito empresarial es una invariable adhesión a dichas creencias. Opino que si la organización ha de estar a la altura de los desafíos que le plantea un mundo en proceso de cambio, debe hallarse preparada para cambiar en sí misma todo lo que sea preciso, a lo largo de su historia como empresa, exceptuando sus creencias básicas.⁷⁹

La idea de que las organizaciones tienen una misión, refleja la concepción de que son algo más que simples estructuras técnicas y administrativas. Son instituciones que poseen personalidad y metas. Formular la misión de una

⁷⁹ Citado por Cornejo y Rosado, Miguel Ángel, Excelencia Directiva para lograr la productividad, 12ª. Ed., México, Miguel Ángel Cornejo Editores, 2002, p.142.

organización equivale a enunciar su principal razón de existir; es identificar la función que cumple en la sociedad y, además, su carácter y filosofía básicos.

Por otro lado, dentro de la etapa del procedimiento administrativo que corresponde a la planeación se ha incorporado la visión de la organización, entendida como su percepción precisa y la de su entorno presente y futuro, más allá de sus fronteras marcadas por su organización formal que permite comprender su desenvolvimiento en el medio ambiente, contemplando oportunidades y amenazas, fuerzas y habilidades.

4.3.7. La planeación en las mesas de trámite o de proyecto y en la actuaría.

Cada secretario de juzgado o tribunal debe llevar a cabo su propia planeación de actividades. Tradicionalmente, y como fruto de la experiencia, secretarios y actuarios responsables han creado distintos sistemas de trabajo para cumplir con el objetivo general trazado de resolver pronto y bien.

En las mesas de proyecto siempre deben establecerse las prioridades a partir de las metas señaladas por el Titular, en función de la concreta situación del órgano jurisdiccional. En un juzgado sin rezago, la meta será estar al día, así se deberá cumplir con presentar el proyecto con anterioridad a la fecha de la audiencia o en unos cuantos días posteriores a su celebración, y en su caso, no dejar asuntos con audiencia celebrada en un mes, al o a los siguientes. En estos casos, la planeación del trabajo la rige la fecha de la audiencia: será prioritario el asunto cuya audiencia se aproxime más.

En órganos jurisdiccionales con rezago, lo primero será proyectar un mayor número de asuntos y, en este caso, la adecuada clasificación de ellos, permitirá que con un estudio se puedan realizar más fácilmente un número importante de ellos.

La cuenta de cada semana para los secretarios de órganos colegiados es una meta a cumplir, consecuentemente cuando se tienen muchos asuntos para escoger, se pueden ir elaborando con celeridad los asuntos fáciles o con precedente y, paralelamente, estudiando los casos difíciles. En todo caso, la base de datos con herramientas adecuadas de búsqueda es un instrumento indispensable para facilitar la labor de los proyectistas.

En las mesas de trámite deberá darse prioridad en acordar lo urgente y aprovechar los términos legales. Se debe ser ávaro con los acuerdos: tratar de que en uno sólo se resuelvan varias cuestiones efectivamente, lo que no sólo dinamizará el procedimiento, sino evitará más notificaciones.

Otro lineamiento importante es utilizar correctamente la agenda de audiencias. Dentro de los términos legales deben fijarse las necesarias para cumplir con la meta señalada por el titular, sin abusar de su programación.

En la actuaría la correcta organización y control del trabajo en la oficina permite ser efectivo en la calle. Una adecuada clasificación y revisión de oficios permite que se trace una ruta y en menos tiempo se puedan entregar un mayor número. Lo mismo puede ser aplicable a las notificaciones personales. En los casos no urgentes poder aprovechar los términos legales para poder reunir un número mayor de actuaciones en un determinado lugar.

4.3.8. Recomendaciones a considerar en la planeación del trabajo de un Secretario:

1. Establecer los objetivos de cada mes o semana.
2. Desde el ingreso, clasificar el grado de dificultad de los asuntos.
3. Revisar si el asunto tiene precedentes.
4. Dentro de los términos legales, programar las fechas de las audiencias (en el juzgado o tribunal unitario), o planear semanalmente su cuenta (en

Tribunales Colegiados) de manera tal que corresponda al número de asuntos que realmente proyectará en cada mes o semana y que cumplan con los objetivos. Combine asuntos fáciles con difíciles.

5. Avanzar lo más que pueda al inicio del mes o semana.
6. Tener un colchón de asuntos adelantados.

4.4. Organización.

4.4.1. Definición.

Organizar es la etapa del procedimiento administrativo que consiste en diseñar las estructuras formales del trabajo, lo que lleva a cabo a través de una agrupación de personas y recursos materiales en departamentos, áreas, secciones o mesas y el establecimiento de una jerarquía o línea de autoridad para llevar a cabo determinadas tareas o funciones, de la misma manera, se establecen responsabilidades por cada una de estas.⁸⁰

4.4.2. El propósito de la organización

Es a través de esta actividad administrativa que se agrupan los recursos disponibles (humanos y materiales) con la finalidad de enfrentar las tareas propias del órgano jurisdiccional para el cumplimiento de su misión, visión y objetivo. La organización debe permitir precisamente que se enfrente con eficacia la labor cotidiana y se puedan lograr cada una de las metas que se han trazado.

4.4.3. Los axiomas y premisas de la organización

1. La estructura, tarde o temprano, limita la efectividad de la organización
2. La estructura puede ser un cuello de botella en la cadena de generación de valor para los justiciables.

⁸⁰ MUNCH, Galindo Lourdes, *Op. Cit.*, p.

3. El costo de la estructura debe estar acorde con los ingresos.
4. Cada puesto debe justificar su existencia en términos de productividad.
5. Es infructuoso ser líder de una organización mal diseñada.⁸¹

En un tribunal resulta de particular relevancia el análisis estadístico para tomar las decisiones pertinentes en esta materia. También, es necesario estar atento a la problemática jurídica que se presenta para su resolución. Los parámetros anteriores permitirán al juez o magistrado conocer la situación real del trabajo para oportunamente destinar los recursos humanos y materiales necesarios para desahogar esta labor. Por ejemplo, si se presenta una disminución de los ingresos de causas penales en un juzgado mixto, podría presentarse la posibilidad de eliminar una mesa de trámite en esta sección y crear una de amparo. Si hay un incremento considerable de demandas que se presentan en la vía ordinaria civil federal, podría considerarse la posibilidad de crear una mesa destinada al trámite correspondiente. Debe revisarse continuamente la carga de trabajo que tiene cada sección, cada mesa y al final, la de cada colaborador para que oportunamente se hagan los ajustes pertinentes.

4.4.4. Los principios básicos de la organización.

En el diseño de la estructura de un órgano jurisdiccional deben tomarse en cuenta los siguientes principios:

- a) **Principio de especialización:** “Cuanto más se divida el trabajo dedicado a cada empleado una actividad más limitada y concreta, se obtiene mayor eficiencia, precisión y destreza”⁸². La organización debe fundarse en la división del trabajo, lo que provoca la especialización de las personas en determinadas actividades, con ello, se incrementa la cantidad y calidad del trabajo ejecutado. En los juzgados de distrito y en los Tribunales unitarios

⁸¹ *Ibíd.*, p.

⁸² Reyes Ponce, Agustín, *Op. Cit.*, p.282

se presenta la posibilidad de aplicar este principio por medio de separar las funciones en trámite y proyecto. En algunos órganos de este nivel se ha optado por establecer una sección de trámite con uno o dos secretarios, y dedicar el resto de estos servidores públicos a la elaboración de proyectos. El inconveniente que se presenta es que el trabajo de mayor urgencia se concentra en muy pocos servidores públicos, por lo que se genera una inequidad de cargas. Además, en el plano profesional en los secretarios de trámite. Es conveniente puntualizar también la pertinencia de la especialización en secciones por materia en juzgados de Distrito o tribunales unitarios mixtos, a saber: Amparo, penal y civil (incluyendo la materia mercantil). Sería deseable en el plano ideal que todo el personal del juzgado o tribunal conociera de todas las materias, con suficiencia; pero esto no puede ser la pauta. Como se ha establecido, la especialización genera la ventaja de la efectividad en cantidad y calidad con la pretensión de no encasillar al personal en alguna materia, es recomendable que paulatinamente un Secretario y un Oficial vayan a otra sección para que se preparen en el manejo de otra materia.

- b) **Principio de la unidad de mando.** “Para cada función debe existir un solo mando”.⁸³ Al diseñarse la organización de un juzgado o tribunal debe dejarse claro quien será el inmediato superior de cada servidor público y siempre debe respetarse esa cadena de mando.

- c) **Principio de la definición funcional.** “Deben definirse por escrito las actividades y responsabilidades que corresponden a cada puesto entendiendo por este la unidad de trabajo en personal específico”⁸⁴. El trabajo de cada persona, la actividad de cada organismo y las relaciones de autoridad y responsabilidad son aspectos que deben ser claramente definidos por escrito.

⁸³ *Ibidem*, p. 283.

⁸⁴ *Idem*.

- d) **Principio de igualdad de la autoridad y responsabilidad:** “Debe precisarse el grado de responsabilidad que corresponde al jefe de cada nivel jerárquico, estableciéndose al mismo tiempo la autoridad correspondiente a aquella”⁸⁵. La autoridad es el poder de dar órdenes y exigir obediencia a los colaboradores. Por su parte, responsabilidad es el deber de dar cuenta al superior. El principio de igualdad destaca que debe haber una correspondencia entre el volumen de la autoridad y de la responsabilidad atribuida a cada persona u organismo. El enunciado de este principio es: a cada responsabilidad debe corresponder una autoridad que permita realizarla y a cada autoridad debe corresponder una responsabilidad equivalente. Una vez asignada la mesa al Secretario, debe respaldársele. Si pide determinado oficial o cierto equipo, dentro de las limitaciones naturales, debe concedérsele.
- e) **Principio de gradación:** es consecuencia del principio anterior; cada persona debe saber exactamente a quién da cuentas y sobre quién posee autoridad. “Se refiere a la secuencia de relaciones directas de autoridad hacia un subordinado en toda organización, desde la base hasta la cúpula, donde generalmente está el jefe principal como autoridad máxima”⁸⁶.
- f) **Principio de delegación:** “A cada grado de delegación debe corresponder el establecimiento de los controles adecuados para asegurar la unidad de mando. La autoridad se delega y la responsabilidad se comparte, lo cual significa que el jefe debe favorecer que sus colaboradores en el ámbito de sus atribuciones puedan tomar decisiones, hasta cierto nivel, libremente, aunque lo involucren a él”⁸⁷.

⁸⁵ Reyes Ponce, Agustín, *Op. Cit.*, 284.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 284.

⁸⁷ *Ídem*.

g) **Principio de equidad en carga de trabajo:** “El propósito de la organización es equilibrar las cargas de trabajo para que todos los colaboradores en función a sus niveles y capacidades pueden enfrentar dentro de una jornada laboral normal la carga de trabajo asignada”.⁸⁸ En los órganos jurisdiccionales este aspecto es de suma relevancia. El titular siempre debe estar atento a las cargas de trabajo que se deben desahogar en general y las labores que desarrolla cada colaborador, para procurar, en la medida de lo posible, diseñar una estructura que responda a una distribución equitativa, lo que no sólo servirá para generar un ambiente organizacional adecuado, sino además, cumplir el objetivo general de resolver pronto y bien.

4.4.5. Las variantes en la organización de órganos jurisdiccionales.

En un juzgado de Distrito Mixto o Tribunal Unitario Mixto se distinguen cuatro funciones que pueden agrupar a igual número de secciones: Amparo, penal, juicios civiles y mercantiles y la administrativa; sin embargo, en cada una de las tres primeras se realizan dos funciones básicas: trámite y elaboración de proyectos. Tradicionalmente las secciones de amparo y penal se han separado, y las variantes se presentan en las demás, asignándolas a una u otra o el Juez o Magistrado asumiendo directamente la administrativa.

En un juzgado especializado las variantes se pueden presentar en la división en mesas de trámite y de proyecto; incluso tengo conocimiento de órganos donde existen mesas de cumplimiento de ejecutorias y de admisiones.

En los juzgados especializados en proceso penal, advierto que existe una organización para enfrentar los turnos y otra para las labores fuera de él. Aunque en algunos de ellos prevalecen mesas de proyecto dedicadas a elaborar los correspondientes a órdenes de aprehensión y sentencias.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 286.

La organización ideal estará en función del personal con el que se cuente, el número de asuntos que ingresan, los que estén en trámite y pendientes de resolver, así como de la manera en cómo se ha organizado el órgano jurisdiccional anteriormente.

Cada mesa de trámite y la actuaría debe tener su propia organización. Cada servidor público debe tener definidas las labores que le son asignadas y éstas deben sumarse a la del resto del personal en la consecución de los objetivos del juzgado. Por ejemplo, puede asignarse a un Oficial Administrativo la tarea de elaborar los sobres de correspondencia apoyado por un programa especial durante las tardes, pone los oficios en ellos y entrega el correo y al servicio de mensajería las piezas respectivas. Pero en la mañana puede colaborar con los actuarios en entregar los oficios de la zona centro, lo que permite darle una justificación al puesto y, al mismo tiempo, desahogar el trabajo de los actuarios.⁸⁹

4.4.6. Definición de funciones.

El último paso de la organización una vez establecidos las mesas o secciones y niveles jerárquicos, es la definición precisa de lo que debe hacer cada unidad de trabajo, esto es, que cada puesto debe definirse de manera específica. Para el diseño de una organización es necesario definir las funciones de cada puesto, como unidad básica de trabajo. El método de análisis de puesto dice que su descripción comprende:

- a) Identificación del puesto y datos generales
- b) Descripción genérica de las funciones
- c) Descripción analítica de ellas.
- d) Requerimientos del puesto
- e) Responsabilidades

⁸⁹ Lo anterior puede hacerse de acuerdo al artículo 28, fracción I de la Ley de Amparo que establece que la entrega de los oficios por el empleado del juzgado.

f) Condiciones físicas en que se realiza el trabajo.⁹⁰

Resulta urgente que en los órganos jurisdiccionales del país se vaya trabajando en la definición de las distintas funciones, ya sea como lineamientos generales para la contratación de personal o como verdaderas pautas normativas para este fin. En el momento actual resulta indispensable, por lo menos en una forma general, que se tenga en forma clara la descripción genérica de las funciones y una descripción analítica de ellas con la finalidad de que cada servidor público conozca cabalmente lo que se espera de él.

Los jueces y magistrados deben tener una idea general de los conocimientos ¿qué debe saber?, habilidades ¿qué debe saber hacer? Y actitudes ¿cómo debe hacerlo? Del personal a su cargo. En términos generales desde los oficiales administrativos hasta los secretarios deben tener los siguientes conocimientos:

- a) Jurídicos generales.
- b) Amparo, proceso penal o civil, según sea el caso.
- c) Garantías individuales, derecho penal, civil o mercantil.
- d) Ortografía y redacción.
- e) Computación.⁹¹

4.4.7. Perfil profesional.

Los perfiles son retratos escritos ideales de los ocupantes que señalan edad, condiciones físicas, psicológicas, sociales y económicas; además de las competencias laborales en que debe ser apto el interesado.⁹²

⁹⁰ REYES, *Op. Cit.*, p. 241.

⁹¹ Investigación de campo realizada mediante entrevistas a funcionarios jurisdiccionales.

⁹² **Véase:** Artículo "El perfil de los funcionarios en los Órganos Jurisdiccionales" por Dr. José Antonio Caballero Juárez, publicado en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 22, de Noviembre de 2006.

4.5. La integración

“Integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. Responde a la pregunta: ¿Cómo debe hacerse?”⁹³

El juez debe saber distinguir a su personal, estimularlo, capacitarlo y promoverlo a puestos superiores. El juzgador debe cuidar el cuerpo, las emociones, la mente y el espíritu de sus colaboradores; estar pendiente de las condiciones en que se está laborando y si éstas se pueden mejorar en alguna manera.

4.5.1. Las funciones específicas de la integración

- a) **Reclutamiento.** Diversas personas se convierten en candidatos a ocupar ciertos puestos. En los juzgados y tribunales federales no existen problemas para el reclutamiento, siempre habrá personas interesadas en ingresar a la Institución con un perfil adecuado. Con frecuencia se presenta una ausencia de candidatos a secretarios, ante esa situación el juzgado debe auxiliarse de mecanismos internos para localizar candidatos a través del Instituto de la Judicatura Federal.⁹⁴ O entablando contacto directo con otros titulares. Lo ideal es que dentro de cada órgano, paulatinamente, se vaya capacitando a un actuario para que presente el examen de aptitud y pueda seleccionarse para el puesto.

- b) **Selección.** “Tiene por objeto escoger, entre los distintos candidatos, aquellos que para cada puesto concreto sean los más aptos de acuerdo

⁹³ MUNCH, Galindo Lourdes, *Op. Cit.*, p. 153.

⁹⁴ Al respecto, es ilustrativo el estudio de los Acuerdos Generales que sobre carrera judicial emite el Consejo de la Judicatura Federal.

con el análisis respectivo”⁹⁵. El trabajo jurisdiccional es altamente especializado y complejo: requiere de servidores públicos con un perfil profesional y humano muy singular, por ejemplo, debe tratarse de egresados de la licenciatura en derecho de alto rendimiento académico, personas estudiosas, con capacidades intelectuales desarrolladas, como la memoria y la capacidad de análisis, de síntesis, de pensamiento abstracto y argumentación. Debe tratarse de preferencia de personas con el hábito de la lectura, con conocimientos gramaticales y ortográficos, necesariamente con el dominio de la computadora. En el aspecto humano, deben ser personas serias, tranquilas, vida social limitada y que su vida personal no sea obstáculo de desarrollo.⁹⁶

- c) **Inducción.** “Tiene como fin articular y armonizar el nuevo elemento al grupo social del que formará parte, en la forma más rápida y adecuada”.⁹⁷ Es necesario que se lleve una concreta inducción al puesto, en el que no sólo se de a conocer al nuevo servidor público el entorno de su actuación, sino la importancia y trascendencia de la función y su responsabilidad específica. Para estos efectos resulta de particular trascendencia contar con documentos donde se establezca la filosofía del órgano (misión, visión, objetivos y valores), los procedimientos, las políticas y las responsabilidades de cada servidor público.
- d) **Desarrollo y capacitación.** “Busca desenvolver cualidades innatas que cada persona tiene, para obtener su máxima realización posible”⁹⁸. Pocas instituciones en nuestro país ofrecen a sus trabajadores un plan de vida. En el Poder Judicial de la Federación, a través del sistema de carrera judicial, los servidores públicos, por medio de su continua preparación y formación

⁹⁵ REYES, *Op. Cit.*, p. 255.

⁹⁶ Sobre el tema de los perfiles de los funcionarios jurisdiccionales, sus conocimientos, actitudes, habilidades, destrezas véase la investigación realizada por el Dr. José Antonio Caballero Juárez en el Instituto de la Judicatura Federal, estudio publicado en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal de noviembre de 2006.

⁹⁷ MUNCH, Galindo Lourdes, *Op. Cit.*, p. 154.

⁹⁸ *Ídem.*

pueden ir ascendiendo a los distintos puestos, lo que repercute en beneficio de la prestación del servicio.

4.6. La dirección.

“Es el elemento del proceso administrativo que vigila el rumbo a donde se encamina la organización por medio de la autoridad, el liderazgo efectivo, la comunicación, la motivación adecuada, así como el cambio organizacional e individual que exijan las circunstancias con el fin de lograr la competitividad de la empresa”.⁹⁹

Dirigir significa interpretar los objetivos y planes para los otros y dar las instrucciones para su ejecución, lo cual implica la habilidad de influir directamente sobre las personas para conseguir que ejecuten sus actividades.

La dirección requiere asertividad. El juez no puede ser indeciso. Daña menos la mala ejecución que la falta de decisión. El titular de un órgano debe conocer los problemas, analizarlos, reflexionar, consultar con su personal si es necesario y resolver. Como dijo Sócrates, cuatro cosas corresponden a los jueces: escuchar cortésmente, contestar sabiamente, considerar todo sobriamente y decidir imparcialmente. Esto es deben resolverse a tiempo las cuestiones administrativas.

4.6.1. Los Elementos de la dirección.

La dirección implica que un responsable con nivel de autoridad genere liderazgo, así como motivación, comunicación, cambio organizacional e individual y creatividad constituyen sus elementos.

⁹⁹ HERNÁNDEZ, y Rodríguez Sergio, Administración, pensamiento, proceso, estrategia y vanguardia, México, Mc. Graw Hill, 2002, p. 297.

4.6.2. Los Principios básicos de la dirección

La dirección tiene cuatro principios:

- a) **Principio de unidad de mando.** “Cada colaborador debe subordinarse sólo a un superior.”¹⁰⁰ La reciprocidad de este principio implica que debe haber una autoridad única sobre cada persona de la organización, para evitar duplicidad de órdenes. Es claro que en un Juzgado o Tribunal, las órdenes deben derivar del titular, del primer secretario o los coordinadores de área y los secretarios de cada mesa, quienes actúan dentro del marco de discrecionalidad que les ha dado el propio juez o magistrado.

- b) **Principio de delegación y subsidiariedad.** “Significa asignar tareas, transferir autoridad y exigir responsabilidad en la ejecución de esas tareas. Implica la facultad del empleado de decidir sin perder el control de lo que ejecuta”¹⁰¹. El trabajo en un órgano jurisdiccional es necesariamente un trabajo en equipo, en el que su titular delega la redacción de los acuerdos y los proyectos, las notificaciones, el archivo, el registro de los libros, la captura del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

- c) **Principio de comunicación.** “Se refiere al sistema nervioso de un organismo social, y es un proceso mediante el cual los conocimientos, novedades, informes, tendencias y sentimientos son conocidos y aceptados por otros. La mayoría de las fallas de la comunicación dependen de que se tenga la falsa creencia que con emitir una orden, pasar un informe o hablar con alguien, las cosas se harán.”¹⁰² La comunicación en el juzgado o tribunal representa uno de los mayores desafíos para su titular. Debe comentarse que para algunas empresas u organizaciones , significa el

¹⁰⁰ *Ibídem.*, p. 299.

¹⁰¹ *Ibídem.*, p. 301.

¹⁰² *Ibídem.*, p. 305.

recurso más importante para alcanzar sus objetivos. Ciertamente, es el proceso de transmitir información comprensible para las partes involucradas. Toda comunicación envuelve a dos o más personas, pues se trata de un proceso de interacción personal. La experiencia revela que además de las comunicaciones escritas, el Juez o Magistrado, el Primer Secretario, los coordinadores de sección y encargados de mesa, deben mantener un contacto personal y continuo y asertivo para explicar objetivos, procedimientos, formatos, situaciones jurídicas, pero también para recibir sugerencias, inquietudes, y problemas con tono, tino y tacto. Nada suplanta el trato y el contacto personales, por este medio debe reforzarse la filosofía del trabajo.

- d) **Principio de coordinación.** Para dirigir a los colaboradores, el juzgador debe dar órdenes o instrucciones, comunicar, motivar, conducir y coordinar las actividades de los subordinados. Coordinar significa unir y armonizar todas las actividades y esfuerzos de las diferentes personas o secciones del juzgado, teniendo en cuenta un objetivo común. La importancia de la coordinación reside en el hecho de que todas las actividades de un juzgado o tribunal necesiten integrarse y sincronizarse para que sus objetivos sean alcanzados plenamente.

Lineamientos a considerar en la comunicación de un juzgador con sus colaboradores:

1. Ser simple.
2. Utilizar metáforas, analogías y ejemplos.
3. Hacer uso de diferentes foros, reuniones de grupo.
4. Repetir, repetir, repetir.
5. Predicar con el ejemplo.
6. Escuchar y ser escuchado.
7. Comprobar que están dispuestos a recibir su mensaje.

8. Anticipar de qué va a hablar.
9. Proporcionar antecedentes a su interlocutor.
10. Explicar porque es importante la realización de la tarea.¹⁰³

4.6.3. Los medios para dirigir.

Para dirigir a los subordinados, el juez o magistrado debe dar órdenes o instrucciones, comunicar, motivar, conducir y coordinar. En consecuencia, se comentará enseguida algo sobre órdenes o instrucciones, de motivación y liderazgo.

- **Instrucciones y órdenes:** “La orden es un imperativo para hacer algo; la instrucción es una orientación sobre la manera de hacerlo. Las órdenes pueden ser generales o específicas”¹⁰⁴. Generales son aquellas destinadas a todo el personal del órgano jurisdiccional indistintamente. Ejemplo: marcar la entrada y salida, cumplir con el horario de trabajo, mantener los expedientes en los archiveros. Las ordenes específicas son aquellas destinadas a ciertas personas específicas, constituyen obligaciones de algunas de ellas relacionadas con su servicio y organización en el juzgado. Existen órdenes verbales y por escrito. Las órdenes deben utilizarse con prudencia y éstas deben ser congruentes.
- **Motivación:** “Significa proporcionar una justificación a una persona que se comporte de una determinada forma. Motivar, por lo tanto se refiere a despertar interés y el

¹⁰³ Resultados de entrevistas practicadas a diversos titulares de los órganos jurisdiccionales, entre ellos, jueces de distrito, magistrados de circuito, así como a actuarios, secretarios de juzgado y tribunal de circuito.

¹⁰⁴ HERNÁNDEZ, *Op. Cit.*, p. 315.

entusiasmo por alguna cosa.”¹⁰⁵ Algunos elementos para motivar pueden ser: trabajo interesante y con desafíos para la persona; Remuneración adecuada; oportunidades de progreso en el juzgado o tribunal; proyección y prestigio social. La motivación debe generar que los colaboradores, como dice Ángel Osorio en su obra *El Alma de la toga*, trabajen con gusto. “logrando acertar la vocación y viendo en el trabajo no sólo un modo de ganarse la vida, sino la válvula para la expansión de los anhelos espirituales, el trabajo es liberación, exaltación, engrandecimiento. De otro modo es esclavitud.

4.6.4. El liderazgo.

Los resultados de una buena dirección se pueden potenciar a través del liderazgo. He aquí otro desafío para el juez o magistrado. “Ser líder es tener la capacidad para guiar a las personas.”¹⁰⁶ Se aceptan la existencia de tres factores de liderazgo que influyen en la capacidad de ser líder:

- a) **Posición jerárquica:** “Es una consecuencia de la autoridad en relación con los colaboradores. Cuanta más alta es la posición jerárquica, mayor es la fuerza de liderazgo ofrecida por la estructura organizacional al administrador”. (liderazgo burocrático)

- b) **Competencia profesional:** “Es el resultado de los conocimientos generales (cultura general) y específicos (cultura técnica) que el administrador posee. Cuanto mayor es su competencia profesional, más es la fuerza de liderazgo que el administrador tiene (liderazgo técnico)”¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ BOYETT, Joseph, *Hablan los gurús. Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración*, Bogotá, Norma, 1999, p. 21.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 22.

- c) **Personalidad:** Es una consecuencia de las cualidades personales del administrador, como su temperamento, carácter, capacidad para relacionarse, inteligencia, comprensión. La personalidad constituye una base importante para el liderazgo.¹⁰⁸

En el juzgado o tribunal, el titular tiene a su favor dos de los tres factores de liderazgo. Tiene una posición jerárquica más elevada; posee mayores conocimientos y habilidades técnicas que los subordinados. La cuestión a resolver se presenta en el tercer factor: la personalidad. Sin embargo, si se toma conciencia de que dentro de la alta responsabilidad confiada como titular de un órgano jurisdiccional se encuentra la de modelar y superar sus modales, características, trato, comportamiento y lo demás que sea necesario para influir positivamente en sus subordinados, este factor lo volverá a su favor.

Los tratadistas sobre el liderazgo coinciden que éste se puede aprender. En primer término como actitud que es, involucra esencialmente una conducta respecto al grado de iniciativa en las labores diarias, por ello, la experiencia es con mucho la más importante oportunidad para aprenderlo.

Algunas estrategias en materia de comunicación, relaciones humanas, solución de conflictos, trabajo en equipo y motivación pueden aprenderse a través de bibliografía especializada y cursos.¹⁰⁹

4.6.5. Características del liderazgo.

La gente se compromete a través de una unión emocional fuerte, a través de saber claramente el porque de cada acción. La nota característica del liderazgo es

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ El Consejo de la Judicatura Federal organizó con la Universidad Iberoamericana el Diplomado en Desarrollo del Factor Humano y Organizacional para la Gestión Jurisdiccional, pero debe profundizarse más en estos temas para permear entre los titulares de los órganos jurisdiccionales dicha cultura organizacional.

tener seguidores de buena voluntad. Entre algunas de sus características tenemos las siguientes:

- a) **Visión de futuro.** “Tiene una idea clara sobre lo que quiere hacer profesional y personalmente. Así como la fuerza para persistir en caso de contratiempos e incluso fracasos.”¹¹⁰
- b) **Integridad.** (base moral) “Se deriva del conocimiento de sí mismo, franqueza, madurez. Conoce sus fuerzas y debilidades, actúa de acuerdo con sus principios y ha aprendido por experiencia cómo aprender de los demás y trabajar con ellos”¹¹¹.
- c) **Confianza.** De los demás en él y de él en los demás. “Refleja los valores y aspiraciones de sus seguidores. Acepta el liderazgo como una responsabilidad, no como un privilegio”¹¹².
- d) **Iniciativa.** Demuestra tener la habilidad para hacer que las cosas sucedan.
- e) **Influencia.** Dominio, asertividad, y saber establecer prioridades. “Realiza tareas directivas tradicionales perfectamente, establece objetivos y prioridades, formula una línea de conducta, selecciona personas de confianza y delega”¹¹³.

El juez o magistrado que pretenda ser líder y maximizar los resultados de su procedimiento administrativo de dirección requiere tomar conciencia de estas características.

4.7. El control.

¹¹⁰ REYES, *Op. Cit.*, p. 335.

¹¹¹ *Ibidem.*, p. 436.

¹¹² *Ibidem.*, p. 437.

¹¹³ *Ídem.*

Es la etapa del procedimiento administrativo que se refiere a recorrer a la inversa el camino andado y, al mismo tiempo, verificar o comprobar. Es la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.¹¹⁴

Es una función que se sitúa como la función administrativa que se desarrolla después de la ejecución de los trabajos. En realidad, el control acompaña todas las etapas del proceso administrativo. Simultáneamente, el administrador planea, organiza, integra, dirige, pero siempre utiliza el control.

El control tiene dos objetivos:

- a) Corrección de fallas o errores. El control sirve para detectar fallas o errores, ya sea en la planeación, en la organización, en la integración o en la dirección e indicar las medidas correctivas.¹¹⁵
- b) Prevención de nuevas fallas o errores. Al corregir fallas o errores, el control indica los medios para evitarlos en el futuro.¹¹⁶

4.7.1. Premisas del control

- a) Un control debe ser consistente, usando siempre la misma unidad de medida.
- b) Un buen control deja registro histórico impreso para el análisis a largo plazo.
- c) Sintetiza la información relevante.
- d) Debe ser económico.
- e) Debe señalar tendencias y frecuencias, hacia donde se dirige la falla, así como la periodicidad de la desviación.

¹¹⁴ MUNCH, *Op. Cit.*, p. 169.

¹¹⁵ *Ibidem.*, p. 170.

¹¹⁶ *Ibidem.*, p. 171.

- f) Prever medidas correctivas ante las desviaciones.
- g) Es estratégico y no solo operativo.¹¹⁷

4.7.2. El proceso de control

El control es un proceso cíclico y repetitivo en el que se deben seguir los siguientes pasos:

- a) Definición del propósito de control
- b) Establecimiento de estándares.
- c) Generación de un sistema e instrumentos de medición e información
- d) Evaluación del desempeño¹¹⁸
- e) Comparación del desempeño
- f) Acción correctiva.¹¹⁹

4.7.3. Los principios básicos del Control.

El control debe obedecer a los siguientes principios básicos:

- a) **Principio del objetivo:** el control debe contribuir para alcanzar los objetivos mediante la indicación de los errores o fallas en tiempo útil para permitir la acción correctiva oportuna. Si el objetivo es resolver pronto y bien, el respeto al principio del objetivo, llevará necesariamente a evaluar cuántos asuntos se resolvieron y cómo se fallaron.¹²⁰
- b) **Principio de definición de estándares:** El control debe basarse en estándares bien definidos. Generalmente se definen en la planeación o sea antes de la ejecución de los trabajos y deben, de forma clara, servir de

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 172.

¹¹⁸ Trató de implementarse este sistema de medición y desempeño como proyecto de la reunión de Jurica de 2005, sin embargo el Instituto de la Judicatura Federal no supo articular el sistema.

¹¹⁹ MUNCH, *Op. Cit.*, p. 173.

¹²⁰ ROJAS, *Op. Cit.*, p. 127.

criterio para el buen desempeño. En el juzgado o Tribunal deben establecerse estándares de cantidad. Por ejemplo, en cada mesa de amparo debe tener 35 salidas al mes; pero también estándares de calidad, por ejemplo, cada sentencia debe tener determinados requisitos formales de fondo, ser aprobado por el juez.¹²¹

- c) **Principio de excepción:** este principio es formulado por Taylor, quien sostenía que la atención del administrador no debe detenerse sobre las cosas que andan bien. El administrador necesita poner atención en las cosas que andan mal, o sea en las excepciones. Este principio afirma que el control debe concentrarse en las situaciones excepcionales, esto es, sobre los desvíos más importantes y no sobre las situaciones normales. Si un secretario no produce o lo hace mal, debe ser amonestado. Si un oficial administrativo se equivoca mucho o se tarda, debe ser corregido.¹²²
- d) **Principio de la acción:** el control solamente se justifica cuando proporciona acción correctiva sobre los desvíos o fallas señaladas. El control debe servir para que el juez o magistrado tome medidas, prescindir de un secretario, no renovar su nombramiento.¹²³

4.7.4. Los estándares.

El establecimiento de modelos o estándares debe contemplar los tipos de estándares que se desean medir:

- a) **Estándares de cantidad:** como la cantidad de asuntos en trámite, los rezagos, los asuntos proyectados por secretario.

¹²¹ *Ídem.*

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ibídem.* p. 128.

- b) **Estándares de calidad:** Son el reflejo del valor agregado que se le da a un procedimiento, producto o servicio. Es hacerlo bien y a la primera.
- c) **Estándares de tiempo:** es necesario poder dar un límite de tiempo a los procedimientos y tareas, con el objeto de cumplir con eficiencia y productividad. En materia jurisdiccional el cumplir con los términos es el mejor estándar.¹²⁴

El juez o magistrado debe conocer cabalmente la situación de su órgano jurisdiccional, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Debe manejar perfectamente su estadística y estar consciente de los asuntos que tiene en trámite, los ingresos, egresos y asuntos con audiencia celebrada pendientes de fallar.

4.8. La evaluación del desempeño judicial.

La medición y la evaluación es un requisito de la gestión. Lo que no se mide no se puede gestionar y, por lo tanto, no se puede mejorar. Esto es aplicable a cualquier organización, incluidas las instituciones públicas, ayuntamientos, organismos y por su puesto, a órganos jurisdiccionales.

“Un indicador es una magnitud asociada a una característica (del resultado, del proceso, de las actividades, de la estructura, etc.) que permite a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los objetivos (estándares) establecidos”.¹²⁵

Según la naturaleza del objeto a medir, se pueden distinguir los siguientes tipos de indicadores. Los indicadores de resultados miden directamente el grado

¹²⁴ *Ibidem.* p. 132.

¹²⁵ CABALLERO, Juárez José Antonio, Los indicadores del desempeño judicial, artículo publicado en la Revista Reforma Judicial, México 2005, p. 53.

de eficacia o el impacto sobre la población. Son los más relacionados con las finalidades y las misiones de las políticas públicas.

Otros nombres con que se conocen los indicadores de resultados son:

- a) Indicadores de Objetivos.
- b) Indicadores de Impacto.
- c) Indicadores de Efectividad.
- d) Indicadores de Satisfacción.¹²⁶

En esta tesis de la Maestría en Administración Pública se propone un modelo para evaluar el desempeño judicial, mismo que se describe a continuación:

Es preciso estudiar el tema de la evaluación judicial en tres ejes primarios:

- 1. Productividad
- 2. Calidad
- 3. Costos

Aunado a otros criterios que paralelamente inciden en la actividad judicial, a saber:

- 1. Formación de acceso y formación continua.
- 2. Litigiosidad, carga de trabajo y eficiencia de la demanda.
- 3. Transparencia.
- 4. Rendición de cuentas.
- 5. Previsibilidad (Seguridad Jurídica)
- 6. Legitimidad.¹²⁷

¹²⁶ *Ibidem*, p. 56.

¹²⁷ SANTOS, Pastor, Cifrar y descifrar, Tomo I, Chile, 2002, p. 13.

4.8.1. Criterio de Productividad.

“Este indicador comprende lo relacionado con el número de asuntos que los tribunales son capaces de tramitar y la forma en que son tramitados hasta llegar a su conclusión”¹²⁸.

Se incluye el parámetro de la eficiencia medible en factores de tiempo y número de resoluciones que se dictan. Han de considerarse en este parámetro las variables que le afectan como los términos que la legislación procesal concede a los órganos de justicia, los tiempos de duración de los trámites, el procedimiento de pruebas y el de ejecución.

El análisis del factor productividad debe propiciar la reflexión sobre el tema de reformas legales o cambios en la estructura administrativas de los tribunales para hacerlos “rentables” o “competitivos”, lo que redundará en una eficaz administración de justicia cuyo principal beneficiario será el usuario del servicio.

La dimensión de la eficiencia tiene al menos dos facetas:

- a) La eficiencia en la producción, la cual indica que los recursos se aprovechan al máximo. Es decir, con los medios disponibles se produce todo lo que se puede.
- b) La eficiencia en costo implica que el producto se obtiene al menor costo posible.¹²⁹

¹²⁸ *Ibidem*, p. 15.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 15.

4.8.1.1. Indicadores de Productividad:

1. Autos resueltos por juez.
2. Autos resueltos por juez ponderados por la complejidad.
3. Sentencias dictadas por juez.
4. Sentencias dictadas por juez ponderadas por la complejidad
5. Sentencias ponderadas por personal administrativo.
6. Tasa de sentencia (porcentaje de sentencias sobre asuntos interpuestos)
7. Tasa de conciliación (porcentaje de casos resueltos por conciliación sobre el total de asuntos resueltos.)
8. Porcentaje de sentencias sin oposición del demandado.
9. Porcentaje de asuntos resueltos por acuerdo o conciliación en juzgado.
10. Porcentaje de sentencias estimatorias sobre el total.
11. Entradas pecuniarias de las partes.¹³⁰

Fuente del Indicador: En todos los casos deber ser a través de Estadística Judicial.

4.8.2. Criterio de Calidad

Hasta el día de hoy, el mecanismo tradicional para verificar la calidad de una resolución estriba en comparar el número de resoluciones de segunda instancia que confirman las sentencias de un juez determinado, con el número de sentencias que son modificadas. Este mecanismo es ineficaz y aparte de ello, no todos los poderes judiciales lo llevan a cabo.

Existe un mecanismo mediante el cual, una comisión revisa el contenido de las sentencias dictadas por los jueces con el objeto de encontrar los problemas que éstas pueden tener. Por lo que es necesario, encontrar parámetros y

¹³⁰ *Ibídem.* p. 16.

mecanismos que nos permitan verificar bajo instrumentos objetivos la calidad en las sentencias.

En el indicador calidad existe un rubro importante referente a la forma en cómo se dan a conocer a la sociedad, lo cual debe ser en estricto apego a la transparencia y el acceso a la información.

Santos Pastor menciona como indicadores de calidad en las resoluciones judiciales las siguientes:

1. Tasa de anulación en apelación.
2. Tasa de revocación en apelación.
3. Tasa de anulación en casación.
4. Porcentaje de sentencias consideradas pobremente fundamentadas, o sentencias formulario o excesivas en la practica de cortar y pegar.
5. Sentencias formulario.
6. Porcentaje de personas que dicen que les resulta compleja o no inteligible la jerga empleada por los jueces, abogados o fiscales.¹³¹

4.8.2.1. Calidad en el trato.

1. Número de quejas formuladas por los usuarios ante los órganos judiciales o sus responsables, el defensor de oficio u otras instancias.
2. Porcentaje de quejas que terminaron en sanción.
3. Grado de satisfacción con el proceso y resultado por parte de quienes formularon quejas.
4. Duración media y mediana en el lapso transcurrido entre la formulación de la queja y la obtención de una respuesta misma.
5. Porcentaje de usuarios que han de esperar menos de dos horas durante el día.

¹³¹ SANTOS, *Op. Cit.*, p. 32.

6. Porcentaje de testigos que esperaron 1 hora o menos en el día.
7. Porcentaje de usuarios satisfechos con las instalaciones.
8. Porcentaje de usuarios satisfechos con la información.
9. Porcentaje de citaciones que fueron objeto de suspensión.
10. Variación en el número de usuarios que utilizaron Internet para acceder a consultas en los tribunales.¹³²

4.8.2.2 Calidad en los procesos.

El análisis de la calidad en los procesos muestra si existe reiteración de documentos y trámites sin sentido, o citaciones u otras actuaciones que podrían realizarse con mayor eficacia.

Indicadores:

1. Porcentaje de jueces y abogados que consideran que la configuración de los procesos genera demasiados trámites ociosos.
2. Porcentaje de testigos del proceso que fueron citados y no se requirió su participación.
3. Porcentaje de notificaciones intentadas sin conseguir su efecto.
4. Porcentaje de casos en los que la notificación fue recibida a tiempo y correctamente.¹³³

Fuentes del indicador:

1. Estadísticas judiciales.
2. Análisis muestral de casos y sentencias.
3. Encuesta a usuarios no expertos.
4. Datos administrativos.

¹³² *Ibidem.*, p. 42.

¹³³ *Ibidem.*, p. 43.

5. Estadística de quejas.
6. Datos de expedientes.
7. Encuestas de salida.

4.8.3. Criterio de Costos.

Si bien es cierto, el acceso a la justicia es gratuito, es también cierto que, la impartición de justicia tiene un costo para el Estado y para las partes, por tanto, es necesario medir este impacto.

4.8.3.1. Eficiencia en costo.

Indicadores:

1. Costo público por tipo de caso resuelto. (Civil, familiar, menores, penal, administrativo, laboral).
2. Porcentaje de los ingresos por tasas y multas sobre el gasto en justicia.
3. Tasa de variación anual del costo público por tipo de caso.
4. Costo público por sentencia dictada.
5. Tasa de variación anual del costo público por sentencias.¹³⁴

Fuente del Indicador:

1. Estadística Judicial

¹³⁴ COBOS Sepúlveda, Carlos de los y NIETO, Castillo Santiago, Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la Legitimidad del Poder Judicial en el Estado Constitucional, en Judicatura e Impartición de Justicia en México, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez – Mellado García, México 2007, p. 84.

4.8.4. Criterio de Formación de acceso y formación continúa:

Indicadores:

1. Porcentaje de jueces, fiscales, abogados y usuarios que manifiestan que los jueces están bien o muy bien capacitados.
2. Porcentaje de jueces, fiscales y abogados que manifiestas que los programas de formación continua son muy buenos o buenos.
3. Gasto dedicado a formación continua, con desglose de proporción sobre el gasto total.

Fuente del Indicador:

1. Estadística Judicial.
2. Encuesta.
3. Presupuesto.

4.8.5. Litigiosidad, carga de trabajo y eficiencia de la demanda.

4.8.5.1. Carga de trabajo. Los órganos judiciales deben soportar una carga de trabajo razonable, por lo que es preciso definir qué se entiende por esta última. El juicio de los expertos contrastado con el de jueces expertos es una vía para dilucidar esta cuestión. Otra es examinar lo que se está resolviendo (cantidad y calidad). Y los medios de que dispone cada órgano, e inferir de ello lo que es factible o razonable.

Indicadores:

1. Casos registrados más pendientes al inicio del periodo por Juez.
2. Tasa de congestión, valor y tasa de variación

3. Tasa de resolución
4. Porcentaje de sentencias sin oposición
5. Carga de trabajo ponderada por la complejidad.
6. Porcentaje de jueces que sienten la carga de trabajo como elevada o muy elevada.
7. Porcentaje de funcionarios que sienten la carga de trabajo como elevado o muy elevada.¹³⁵

4.8.5.2. La tasa de congestión “es el cociente entre el número de casos registrados en el año más los pendientes al inicio del periodo, dividido por el número de asuntos resueltos durante el año. Si un juzgado tenía pendientes al inicio del periodo 60 asuntos, ingresaron 40 casos y el juzgado resolvió 20 casos, la tasa de congestión sería de 60 más 40 entre 20 igual a 5. Cuanto mayor sea esa tasa más congestionado estará el juzgado. La tasa de resolución es el cociente entre los asuntos resueltos y los ingresos, ambos referidos al mismo año”.¹³⁶

Fuente del Indicador:

1. Estadísticas judiciales
2. Encuestas a jueces
3. Encuesta a funcionarios.

4.8.5.3. Litigiosidad excesiva.

No todos los asuntos que se plantean ante los tribunales deberían tramitarse por la vía judicial. Existen varios indicadores que nos dan ideas o síntomas de este problema. El monto o cuantía es un indicador aproximado de ello; si es muy pequeño en relación al costo social de resolver la disputa por la vía

¹³⁵ COBOS y NIETO, *Op. Cit.* p. 80.

¹³⁶ *Ídem.*

judicial, habría que buscar un mecanismo más barato y un procedimiento más sencillo. Otro indicador aproximado es la frecuencia con que los tribunales dan la razón a los demandantes o demandados, lo que estaría dando idea de un posible uso estratégico de los tribunales por parte de algunos litigantes, sea para demorar el pago o forzar una negociación. Otro indicio es el uso de los tribunales para cometidos administrativos o para funciones que podrían resolverse vía administrativa.¹³⁷

Fuente del indicador:

1. Estadística judicial.

4.8.6. Criterio de Transparencia:

“La transparencia exige que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan acceso a información relevante y comprensible sobre la actuación de los poderes públicos, de modo que pueda evaluarse y exigir responsabilidades.”¹³⁸

En el ámbito de la justicia, interesa principalmente la transparencia de la selección de los aspirantes a ocupar cargos en la judicatura, la disponibilidad de información sobre la actividad de los órganos judiciales; así como la publicidad de los procesos y de las resoluciones judiciales; así como la publicada de los procesos y de las resoluciones judiciales, salvo en aspectos privados o confidenciales.

¹³⁷ *Ibidem.* p. 82.

¹³⁸ *Ibidem.* p. 83.

Indicadores:

1. Porcentaje de expertos que consideran que el proceso de selección de jueces es abierto y transparente, con oportunidad para que los ciudadanos interpongan objeciones a las candidaturas.
2. Porcentaje de usuarios que manifiestan saber que existe un proceso adecuado para registrar quejas por incumplimiento de los deberes profesionales del juez y personal del despacho judicial.
3. Porcentaje de expertos que consideran que el proceso disciplinario es transparente.
4. Porcentaje de usuarios y expertos que consideran adecuada la publicidad existente de los estándares sobre las funciones y responsabilidades del personal administrativo y judicial.¹³⁹

4.8.6.1. Transparencia de los procesos y resoluciones judiciales.

Indicadores.

1. Porcentaje de usuarios que dicen tener acceso adecuado al estado de las causas.
2. Porcentaje de audiencias abiertas al público.
3. Porcentaje de usuarios que consideran la publicidad de las vistas o audiencias es adecuada.
4. Porcentaje de usuarios que afirman que la publicidad de las resoluciones es buena o muy buena.
5. Porcentaje de usuarios que consideran insuficiente la información de las decisiones de la Corte.¹⁴⁰

Fuente del indicador:

¹³⁹ COBOS y NIETO, *Op. Cit.* p. 84.

¹⁴⁰ *Ídem.*

1. Encuesta de usuarios
2. Estadística judicial

4.8.7. Criterio de Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas se materializa utilizando indicadores de actividad, producción, carga de trabajo, duración, comparando los resultados de cada órgano con sus pares, especialmente lo de la misma jurisdicción, instancia y ubicación territorial.¹⁴¹

Fuente del indicador:

1. Estadística judicial.

4.8.8. Criterio de Previsibilidad. (Seguridad Jurídica)

La seguridad jurídica no es responsabilidad exclusiva de la justicia porque a menudo tiene su origen en unas normas deficientes o actuaciones administrativas deficientes, cuando no se trata de problema de inestabilidad política.

Indicadores:

1. Porcentaje de usuarios que afirman que la justicia es previsible.
2. Porcentaje de usuarios que afirman que la justicia es fiable.
3. Porcentaje de usuarios que afirman que existen líneas jurisprudenciales claras o muy definidas.¹⁴²

Fuente del indicador:

1. Encuesta

¹⁴¹ SANTOS, *Op. Cit.*, p. 21.

¹⁴² *Ibídem*, p.22.

4.8.9. Criterio de Legitimidad. Confiabilidad.

El objetivo debe ser mejorar la confianza en el sistema de quejas y confianza en la justicia, especialmente en los grupos desfavorecidos.

Indicadores:

1. Número de quejas presentadas.
2. Porcentaje de usuarios que creen que si presentas quejas éstas serán tenidas en cuenta.
3. Porcentaje de personas que manifiestan que habiendo deseado ir a los tribunales ante un problema que han sufrido y creyeron que la vía judicial podría ser la solución, decidieron no ir por carecer de confianza en la justicia.
4. Cambio en la proporción de quejas menores por parte de los pobres.
5. Variación en la proporción sobre importancia del proceso y confianza en el mismo por los pobres.
6. Variación en la proporción de casos que terminaron en sanciones administrativas o penales.¹⁴³

Fuente del Indicador:

1. Estadísticas judiciales.
2. Encuesta a usuarios.

¹⁴³ *Ídem.*

CONCLUSIONES

Un fenómeno común en las democracias avanzadas, es la expansión creciente del papel de la jurisdicción a partir de dos fenómenos convergentes: el cambio en la estructura del sistema jurídico, producido en la mitad del siglo XX, con su evolución bajo las formas del Estado Constitucional de Derecho; y la transformación de la estructura del sistema político, producida por el desarrollo del Estado social y la intervención en la economía y en la sociedad.

Hoy en día, la discusión sobre si el Poder Judicial es un verdadero poder, se encuentra zanjada desde que se reconoce que los órganos jurisdiccionales tienen incorporada a su función, el concepto de autoridad, en la medida en que sus sentencias son obligatorias para las partes. Por otra parte, si bien no tienen a su cargo la fuerza pública, por ser poderes de la razón y no de la fuerza, utilizando la frase de Hamilton, cuentan con la facultad de solicitar el apoyo de la fuerza pública para su cumplimiento.

Esta investigación se ocupó de estudiar cuatro cuestiones de suma importancia para un Poder Judicial: Definir una dogmática; Desentrañar el sentido de la Reforma Judicial en el marco de las reformas en América Latina; Revisar las implicaciones de un gobierno judicial y finalmente, la propuesta del trabajo relativa a la aplicación de un modelo de gerencia judicial al despacho del juez, es decir, introducir elementos del proceso administrativo para hacer rentable, en términos de eficiencia y eficacia, el servicio de la justicia.

1. Del primer capítulo concluimos que el Poder Judicial en una democracia juega un papel trascendente, puesto que resuelve los problemas sociales al institucionalizarlos y proporcionarles una válvula de escape. Legítima al sistema político, máxime que, ahora es muy común en la dinámica política actual que a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales

así como con los diferentes medios de impugnación en materia electoral, que el Poder Judicial de la Federación se constituya en el contrapeso a los otros poderes del Estado, al resolver asuntos de trascendencia e impacto social, ejemplo de ello son las controversias constitucionales resueltas por la Corte relativas al presupuesto de egresos de la Federación; la llamada Ley de medios; el caso de la periodista Lidia Cacho; en materia electoral, la calificación de la elección presidencial; el caso Hank, y numerosos criterios de carácter garantista relativos a la protección de los derechos político – electorales del ciudadano.

2. En el segundo capítulo, quedó expuesto la manera en que se llevó a cabo en Latino América y México los procesos de reforma judicial, bajo qué argumentos y en qué rubros concretos se avocaron los actores y operadores jurídicos. En este sentido, observamos que México se incorporó tardíamente en la década de los noventa con las iniciativas presidenciales de Ernesto Zedillo. Se siguió una estrategia modernizadora del Poder Judicial muy a tono de la estrategia neoliberal impulsada por el Banco Mundial. Se empezó a pensar en un Poder Judicial como prestador de servicios y como equilibrio de poderes en la arquitectura constitucional.
3. El tercer capítulo abordó el tema del gobierno judicial. Concluyendo que para que el Poder Judicial de la Federación sea un Poder moderno, actual y que cumpla con la protección de los derechos fundamentales de las personas es necesario que esté organizado y administrado de manera tal que se le permita actuar en términos de eficiencia y eficacia. Por ello considero que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nada tiene que hacer en el gobierno del Poder Judicial. Si ésta se asume como el Tribunal Constitucional Mexicano sus funciones deben ser esas y no ser el superior jerárquico del

Consejo de la Judicatura Federal. La propuesta en la investigación es concreta: Dotar de autonomía técnica y constitucional al Consejo de la Judicatura Federal para hacer operante e independiente al Poder Judicial.

4. Acorde con lo anterior, en el capítulo último se incorpora un esquema de organización para el despacho judicial, bajo la lógica de un proceso administrativo. Las propuestas son concretas en la planeación, la organización, la dirección y el control que un juez debe tener en su unidad jurisdiccional, tales como un plan de trabajo, actividades especiales para los secretarios y actuarios, la distribución adecuada del trabajo, la incorporación de temas de liderazgo y motivación para hacer que el personal rinda más en su desempeño. Y finalmente, medir los estándares de calidad del trabajo jurisdiccional. La legitimidad democrática del Poder Judicial radica en sus resoluciones, en su calidad argumental, por tal motivo, es necesario avanzar en ese punto con resoluciones fundadas y motivadas, transparentes, de calidad técnica.

En la investigación traté de implementar la teoría administrativa a la estructura del Poder Judicial de la Federación para formular una propuesta de operación y hacerlo eficiente y funcional. Considero que la administración es una ciencia a la que debemos acudir en busca de la solución de los múltiples problemas que aquejan al poder judicial para que con método podamos resolverlos.

En definitiva, el siglo XXI será del Poder Judicial, como antaño lo fueron el Legislativo y el Judicial, por ello, dicho poder debe estar a la vanguardia administrativa y jurisdiccional a efecto de que brinde a los ciudadanos el servicio público de la justicia. Lo cual, no es un tema menor.

El Poder Judicial de la Federación ha permanecido por mucho tiempo anquilosado, con formas de acceso y formación a él muy definidas, con patrones de conducta establecidos y sin alteraciones por años; sin embargo, existen corrientes al interior que están presionando por su modernización, a través de las corrientes jurisprudenciales como de la administración y planeación estratégica.

Espero que alguna de las modestas ideas aquí expuestas, sirva al Consejo de la Judicatura Federal para impulsar una reforma administrativa integral y que se cumpla el apotegma de Morelos, bellamente inscrito en el salón de plenos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “*Que todo aquel que se queje con justicia tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra lo arbitrario*”.

BIBLIOGRAFÍA

1. ATIENZA Manuel, *et al*, Jurisdicción y argumentación en el Estado Constitucional de derecho, UNAM, México 2005.
2. BOYETT, Joseph, *Hablan los gurús. Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración*, Bogotá, Norma, 1999.
3. CABALLERO Juárez José Antonio, *et al*, Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial, editado por Limac, Konrad Adenauer y Porrúa, México, 2006.
4. CAPPELLETTI, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996.
5. COBOS Sepúlveda, Carlos de los y NIETO, Castillo Santiago, *Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la Legitimidad del Poder Judicial en el Estado Constitucional*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez – Mellado García, México 2007.
6. CORNEJO y Rosado, Miguel Ángel, *Excelencia Directiva para lograr la productividad*, 12ª. Ed., México, Miguel Ángel Cornejo Editores, 2002
7. COSSÍO, Díaz José Ramón, "Jurisdicción federal y carrera judicial" en *Cuadernos para la reforma de la Justicia*, No. 4, México, UNAM/IIJ, 1996
8. CASTILLO, Banuet Germán Adolfo, *Mitos y realidades de la autonomía del Ministerio Público: propuesta de un nuevo modelo de procuración de justicia*, editado por la Procuraduría General de la República, México, 2006.
9. CÁRDENAS Gracia Jaime, *Una Constitución para la democracia (propuestas para un nuevo orden constitucional)* UNAM, México, 1996.
10. CARBONELL Miguel, *et al*, *Jueces y Derecho: Problemas contemporáneos*, editado por Porrúa y la UNAM, México 2004.
11. CONCHA Hugo, y CABALLERO, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de Justicia en las Entidades Federativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.
12. CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Brian, "General Report" en *Access to Justice. A World Survey*, Milan, Dott. A., Giuffré Editore, 1978.
13. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la reforma judicial*, México, SCJ, 2006.

14. FIX, Fierro Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia: Estudio socio jurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, UNAM, México, 2006.
15. FERRAJOLI Luigi, *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, México, 2006.
16. FIX Zamudio, Héctor y COSSÍO Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
17. FIX Fierro, Héctor. *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*. Oxford, Hart, 2003
18. GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*. Madrid, Taurus, 1999.
19. HAMILTON, Alexander y MADISON J. JAY, J., *El Federalista*, México, FCE, 2000.
20. HAMMERGREN, Linn A., "Quince años de Reforma Judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más" en *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999.
21. HERNÁNDEZ, y Rodríguez Sergio, *Administración, pensamiento, proceso, estrategia y vanguardia*, México, Mc. Graw Hill, 2002.
22. JENSEN, Erik G. "The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses" en *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
23. LACHIRA, Sáenz César Augusto, *Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica*, 2ª edición, Universidad Autónoma de Querétaro, Septiembre de 2004.
24. LEÓN, Hernández Gustavo, *Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Mexicano*, Ángel editor, México, 2006.
25. LOCKE, John, *Segundo Tratado de Gobierno*, Argentina, Colección hombres y problemas, 1959.
26. MARROQUÍN, Zaleta Jaime Manuel, "La carrera judicial a diez años de su instauración constitucional y legal" en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, México, CJF, 2006.

27. MONTESQUIEU, Carlos de Secondant, *El espíritu de las leyes*, V. 5, México, Grandes clásicos del Derecho, 1999.
28. MUNCH, Galindo Lourdes, *Fundamentos de Administración*, 6ª. Edición, Trillas, México, 2005
29. NATARÉN Nandayapa Carlos y Castañeda Ponce Diana coordinadores, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación*, editado por la UNAM y la SCJN, México 2007.
30. NIETO Castillo Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: Una propuesta garantista*, UNAM, México, 2003.
31. PRILLMAN, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Wesport, Connecticut, Praeger, 2000,
32. PÉREZ Perdomo, Rogelio, "Reforma Judicial, Estado de Derecho y Revolución en Venezuela" en *En Busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004.
33. ROLLA Giancarlo, *Derechos Fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.
34. ROJAS Caballero Ariel Alberto, *Administración y Liderazgo para órganos jurisdiccionales*, Porrúa, México, 2006.
35. ROSENBERG, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago University Press, Chicago, 1991.
36. SANTOS, Pastor, *Cifrar y descifrar*, Tomo I, Chile, 2002.
37. SHAPIRO, Martin. *Courts. A Comparative and Political Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 1986.
38. *Sistemas Judiciales: Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*, CEJA, Año 3, número 5, Buenos Aires, 2003.
39. *Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro Blanco para la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México*. México 2006.
40. TAMAYO, Rolando, Voz: "Legitimidad", en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2001.
41. VARGAS, Vivanco Juan Enrique, *Gobierno Judicial: La organización y el Rol de las Cortes Supremas*, en *Sistemas Judiciales*, publicación del Centro

de Estudios de Justicia de la Américas, año 5 número 10, Buenos Aires Argentina, Febrero de 2006

42.-----, *Gobierno Judicial: La organización y el Rol de las Cortes Supremas*, en *Sistemas Judiciales*, publicación del Centro de Estudios de Justicia de la Américas, año 5 número 10, Buenos Aires Argentina, Febrero de 2006.

43. VERGOTTINI, Giuseppe De, *Derecho Constitucional Comparado*, México, IJ, 2004.

44. WEBBER, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1999.

Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
3. Acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal

Direcciones de internet

1. www.cejamericas.org
2. <http://infojuridicas.unam.mx>
3. www.senado.gob.mx

Conferencias

1. José Antonio Caballero Juárez, *Teoría del Poder Judicial*, Instituto de la Judicatura Federal, Junio de 2006.

