



Ley para la Reforma
del Estado

CENCA
Subgrupo de Trabajo "Fortalecimiento del Poder Judicial"

CJF
DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR EL
DR. EMILIO RABASA GAMBOA

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF)

(Borrador para discusión en el CENCA, grupo de Reforma del Poder Judicial, subgrupo de Fortalecimiento del Poder Judicial presentado en la sesión del 5 de diciembre de 2007))

Antecedentes

EL CJF es un órgano constitucional (arts. 94 y 100) del Estado creado mediante reforma constitucional de 1994 y ajustado en su funcionamiento con la reforma de 1999, cuyo objetivo es "La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Adicionalmente el CJF tiene competencia para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito". Finalmente el CJF tiene también atribuciones con base en la Ley, para la "formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial".

Para el debido cumplimiento de esta responsabilidad, el CJF se estructura con siete miembros, de los cuáles uno, quién lo preside es el Presidente de la Suprema Corte, tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, dos por el Senado y uno por el presidente de la República.

El CJF está dotado de "independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones". Sus decisiones "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 cuáles podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley respectiva".

Finalmente el CJF actúa mediante "acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones".

Con la naturaleza constitucional propia que le fue asignada en 1994, su estructura, funciones e instrumentos de operación antes expuestos, el CJF, en la actualidad administra a alrededor de 550 tribunales y juzgados que comprenden a 614 magistrados de circuito, 298 jueces de distrito, 2820 secretarios de tribunal, 2220 secretarios de juzgados, 1752 actuarios 13, 419 oficiales administrativos y 928 choferes, todos ellos repartidos en 29 circuitos judiciales en todo el país.

Problemática

La ubicación, composición, el tipo de responsabilidad que el Constituyente Permanente le asignó al CJF, así como la forma de funcionar, configuró un modelo de administración de justicia mexicano con identidad propia, que solo se puede entender en función del fin principal que se buscaba con la reforma de 1994: la dignificación de la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional encargado de velar por la supremacía de nuestra constitución. Al descargar a la Suprema Corte del peso de la función



Ley para la Reforma
del Estado

administrativa podía concentrarse exclusivamente en la función jurisdiccional de velar por la constitucionalidad de los actos de otros poderes Así se señaló expresamente en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de 1999: "liberar a la Suprema Corte de Justicia de tareas administrativas para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el ejercicio de sus importantes tareas de control de la constitucionalidad"

Lamentablemente, tan solo cinco años después con la reforma de 1999 se asentó en la propia Carta Magna un modelo contradictorio e híbrido de administración judicial, ya que en el artículo 100 se preserva la "independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones" del CJF, e incluso se mantiene también el párrafo que señala que "Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, y por lo tanto no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas", salvo con la reserva señalada anteriormente, pero se agregó que "El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso REVOCAR los [acuerdos generales] que el Consejo acuerde, por mayoría de cuando menos ocho votos" y también se adicionó otro párrafo que dice: "La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar una adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal"

A raíz de la segunda reforma constitucional sobre el CJF, esto es, la de 1999, y por lo tanto mucho antes de que se presentaran las iniciativas que a continuación se exponen y evalúan sobre este órgano constitucional, se fue configurando una problemática sobre la composición y funciones del órgano administrador del Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte de Justicia, ya que por un lado se le dota de independencia pero por el otro, ésta puede no solo revisar sino hasta revocar sus resoluciones, y hasta pedirle que emita acuerdos generales.

El otro problema que se ha presentado respecto del CJF es el relativo a su integración. La interpretación doctrinal que se le ha dado al artículo 100 en cuanto a los consejeros designados por distintos Poderes de la Unión (3 el Judicial, 2 el Legislativo-Senado y 1 el Ejecutivo) ha sido en el sentido de que el Constituyente Permanente al establecer esta configuración en la designación de los miembros del CJF, quiso evitar a toda costa el "clientelismo y la endogamia" del Poder Judicial (véase al respecto los escritos de Héctor Fix Zamudio, padre intelectual del CJF y Héctor Fix Fierro, actual director del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM) y con ello estructurar un órgano, que no es jurisdiccional, pero administra a los órganos jurisdiccionales con elementos procedentes de la judicatura, pero también de la no judicatura, a fin de lograr un equilibrio interno y sano contrapeso en su operación. No obstante lo anterior dos de los tres últimos nombramientos de los consejeros que competen al Senado recayeron en personas de la judicatura federal.



Ley para la Reforma
del Estado

CENCA
Subgrupo de Trabajo "Fortalecimiento del Poder Judicial"

CJF
DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR EL
DR. EMILIO RABASA GAMBOA

Las iniciativas

Expuesto el marco referencial de los antecedentes y la problemática del CJF, se procedió a revisar y analizar 18 iniciativas (cuya descripción se adjunta al presente documento) de reforma constitucional a los artículos 94 y 100 relativas al Consejo, presentadas entre el año 2001 y 2007, procedentes de:

- Grupos parlamentarios del Senado (1)
- PAN (4)
- PRI (4)
- PRD (7)
- PT (1)
- PVEM (1)

Los ejes temáticos que resultaron de la revisión de todas las inactivas son los siguientes:

1.-Incluir en el Poder Judicial a los tribunales Agrario, Laboral y de lo Contencioso Administrativo que actualmente se encuentran ubicados en el Poder Ejecutivo.

Argumentación:

Favorecer la unicidad jurisdiccional y con ello la independencia de los órganos judiciales, evitando multiplicación de órganos administrativos.

2.-La integración del Consejo de la Judicatura.

a)La recomposición en las designaciones de los consejeros, la integración y ampliación del CJF

b)Dejar explícito en la Constitución que los consejeros nombrados por el Senado en ningún caso podrán ser o haber sido miembros del Poder Judicial, federal o local.

Argumentación:

Separar bien las funciones y sus titulares de la administración de los de la jurisdicción para garantizar una administración plural y no solo de la judicatura.

Incluir una mayor participación de la ciudadanía y la sociedad con consejeros ajenos a la judicatura

Evitar el clientelismo y la endogamia

3.-Regresar al modelo de la reforma de 1994 en cuanto a la independencia del CJF y por lo tanto sus decisiones no serán revisadas y resultan inatacables, salvo las que se refieren a la designación, adscripción, ratificación y remoción (o solo a la



Ley para la Reforma
del Estado

remoción) de jueces y/o magistrados, y solo para verificar que se llevaron a cabo conforme a las reglas que establece la ley orgánica.

Argumentación:

El Consejo de la Judicatura Federal debe gozar de autonomía técnica y funcional, sus decisiones no deben ser revisadas por ningún tribunal, en virtud de que el Consejo de la Judicatura es el garante de la carrera judicial y la función de los tribunales es de naturaleza jurisdiccional. El buen funcionamiento del consejo se protege con la integración adecuada de sus miembros.

4.-El establecimiento de Consejos de la Judicatura en las entidades federativas y en el D.F.

Argumentación

Fortalecer la independencia e imparcialidad jurisdiccional y administrativa en las entidades federativas

5.-La garantía presupuestaria: autonomía presupuestal de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura para el resto del Poder Judicial respecto del Ejecutivo Federal, indicando que el Poder Judicial es autónomo en su ejercicio presupuestal y que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignará una cantidad equivalente al 2.5% del gasto programable, pero en ningún caso inferior a la cantidad asignada en el ejercicio inmediato anterior. Si el Poder Legislativo disminuye el Presupuesto de Egresos de la Federación, éste determinará las partidas en las que se aplique la disminución.

Argumentación:

La garantía de la autonomía financiera. Sin ella, dichas reformas se traducen sólo en un buen propósito del Constituyente Permanente y no podrán tener plena vigencia, hasta en tanto no se incorpore la autonomía financiera al propio texto constitucional.

La independencia financiera del Poder Judicial es un presupuesto indispensable para salvaguardar al máximo la imparcialidad y la objetividad en la administración de justicia, por lo que es conveniente establecerla constitucionalmente, sin que esto represente algo inusitado.

6.-Otros temas con solo una iniciativa se refieren a

-dotar de facultades jurisdiccionales al CJF para dirimir controversias entre tribunales de distinto rango

-incluir en la composición del Poder Judicial a los jueces de garantía y jueces del juicio oral



Ley para la Reforma
del Estado

-revisión de decisiones que emitan la Comisión de Disciplina y Secretaría Ejecutiva del CJF con motivo de la aplicación de la Ley de Responsabilidades, por la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación.

Propuesta

Se somete a discusión y debate en el subgrupo de Fortalecimiento del Poder Judicial los ejes temáticos antes expuestos, a fin de que, una vez aprobados, se proceda a la elaboración del anteproyecto de iniciativa para presentarlo al grupo de la Reforma del Poder Judicial de CENCA.