



Ley para la Reforma  
del Estado

**Fecha:** 2001-06-13

De decreto que reforma el párrafo décimo y agrega un párrafo undécimo al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial.

Presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, PRD.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Gaceta Parlamentaria, número 771, viernes 15 de junio de 2001. (172)

**DE DECRETO QUE REFORMA EL PARRAFO DECIMO Y AGREGA UN PARRAFO UNDECIMO AL ARTICULO 100 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER UNA PREVISION CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIA DESTINADA AL PODER JUDICIAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 13 DE JUNIO DE 2001**

El que suscribe, Luis Miguel Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la Honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión Iniciativa de Decreto que reforma el párrafo décimo y agrega un párrafo décimo primero al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Dos son los principios fundamentales que se instituyeron en la constitución de 1917 para protección de los gobernados: uno, el de división de poderes; el otro, el de legalidad.

La existencia del Judicial fue concebida así como la presencia de un órgano del Estado necesario y esencial para alcanzar un auténtico equilibrio de poderes, en el sistema formal de pesos y contrapesos y en el desarrollo de un sistema democrático.

En el delicado balance entre las atribuciones que el Ejecutivo detenta frente a aquellas que la ley asigna al Legislativo, el Poder Judicial debe funcionar como el justo punto del equilibrio de poderes, en su carácter de único órgano estatal con facultades para hacer efectiva la supremacía de las leyes a través del control de la legalidad y del control de la constitucionalidad.

Los tribunales no sólo son el medio de que disponen los ciudadanos para hacer valer sus derechos frente al resto de los gobernados, sino que además constituyen el órgano de control por excelencia del poder político.



Ley para la Reforma  
del Estado

De qué serviría que el Congreso formara las mejores leyes sin un órgano que les diera validez al aplicarlas; sin un órgano que al individualizarlas les otorgue su real contenido social. Por justo y bien concebido que esté un ordenamiento legal, ninguna eficacia tendrá para la vida de un pueblo si su realización no está en manos de tribunales que ejerzan su ministerio con independencia de criterio, libres de ataduras con los poderes políticos y cuya única guía sea el espíritu de la ley.

Más aun, existen autores como Douglas North, quienes aprecian un vínculo indisoluble entre el éxito de cualquier economía y la existencia de determinadas instituciones jurídicas cuya efectividad depende, en última instancia, de que exista un Poder Judicial capaz de asegurarles absoluta realidad y validez.

En el sistema político mexicano, y a pesar de los innegables avances de los últimos años, el Poder Judicial no ha asumido a plenitud el papel de fulcro o punto de apoyo del equilibrio de poderes, entre otras causas, porque en la legislación no se han contemplado aún los mecanismos jurídicos que le otorguen total autonomía e independencia funcional y financiera.

Como lo enfatiza Alexander Hamilton en su obra *El federalista*, el Judicial cuyo poder deriva únicamente de la razón y que es el llamado a proteger los derechos de las personas frente a los actos arbitrarios de los otros poderes del Estado, necesita y merece una protección especial para subsistir como poder independiente.

La vigencia de un Estado de derecho exige de una judicatura independiente; independiente en una doble dimensión, hacia adentro y hacia afuera. La neutralidad política como obligación de conciencia de los propios jueces y, por otro lado, la existencia de una magistratura institucionalmente protegida de la intervención de los otros poderes, de la intromisión e intervención del Legislativo y Ejecutivo por medio de las salvaguardas necesarias.

La consideración de la independencia de los jueces como un bien para la comunidad política se planteó históricamente en el marco de la creación misma de la división de poderes, predicada para arrancar al soberano los poderes Legislativo y Judicial, que venía ejerciendo al tiempo que ostentaba el Ejecutivo. Sin embargo, hoy más que nunca, la circunstancia política actual exige el fortalecimiento del Poder Judicial.

Con los últimos gobiernos neoliberales la concepción del estado benefactor camina hacia su reducción. Muchas de las decisiones importantes para los grandes núcleos de población están siendo transferidas indiscriminadamente al mercado. El mercado se convierte poco a poco en el gran foro donde los diversos grupos avanzan sus intereses y tratan de resolver sus conflictos.

Estas no son buenas noticias para la justicia y la igualdad. Si hay un lugar donde las carencias no son más que carencias y donde el poder tiende a acrecentarse y manifestarse en arbitrario, es precisamente en el mercado.



Ley para la Reforma  
del Estado

Los grandes sectores de la población perdedores en el juego del mercado, los discriminados y marginados deben encontrar otros foros donde demandar mejores condiciones. Tan sólo en el debate público cabe requerir justicia e igualdad. El mercado no escucha ni sabe de esos reclamos.

Durante prácticamente todo el siglo XX el Ejecutivo pretendió irrogarse la calidad de árbitro de los reclamos sociales de justicia e igualdad. En la práctica, el Poder Judicial no fue parte de esta historia. Empero, con la irresponsable renuncia voluntaria de estas tareas de gobierno, esos canales se han agotado significativamente. El Poder Judicial que ciertamente hasta ahora no había sido un lugar importante para promover la igualdad social, ha comenzado a ser el depositario de estos nuevos requerimientos.

Existen ejemplos recientes de grupos que están llevando sus reclamos sociales directamente al foro judicial.

Y es que más aún de las reformas legislativas de que pudiera ser objeto el sistema judicial como fruto de un proceso deliberado de cambio desde los poderes políticos, la mayor transformación que actualmente experimenta el Poder Judicial está determinada por la misma realidad; los cambios económicos y políticos le han situado en un lugar central de la realidad social.

El desarrollo económico, la estabilidad democrática, la vigencia del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos dependerán cada día más de las decisiones que se tomen desde la Judicatura. Las determinaciones judiciales gravitarán como nunca antes en la constitución de un orden social, más o menos justo, dependiendo de la eficacia de su actuación.

Uno de los retos inmediatos para consolidar nuestra democracia consiste, por tanto, en el fortalecimiento de la rama judicial para garantizar a la población el mayor grado de independencia y acceso a la justicia dentro del esquema constitucional de gobierno.

Enmarcada en este objetivo, la presente Iniciativa tiene como motivo consolidar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, al proponer que en el mismo texto de la Constitución General de la República se le asigne un porcentaje mínimo del Presupuesto de Egresos de la Federación, considerando que la autonomía administrativa y presupuestaria es imprescindible para garantizar las funciones independientes de cada poder del Estado. Y haciendo eco de uno de los resolutivos de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia que aprobó por unanimidad la propuesta de México para promover acciones que lleven al establecimiento de un porcentaje mínimo en las Constituciones destinado a los Poderes Judiciales, con el propósito de que éstos cuenten con un presupuesto, suficiente que les permita cumplir con su obligación de impartir justicia pronta, completa e imparcial.

Como ha sido precisado, la autonomía y la independencia son supuestos indispensables para la imparcialidad y objetividad de la justicia. No obstante, la independencia judicial no se puede garantizar sólo declarando la autonomía funcional de los tribunales, sino antes bien creando las condiciones institucionales necesarias para que dicha independencia sea efectiva.



Ley para la Reforma  
del Estado

Una de las condiciones que en el derecho comparado se viene reconociendo como imprescindible para garantizar la independencia judicial, es la autonomía económico financiera del Poder Judicial.

La autonomía económico financiera se lograría principalmente otorgando la función presupuestaria al Poder Judicial, en sus dos componentes: ingresos y egresos. Dicha autonomía impide la influencia indebida sobre la función jurisdiccional, y permite garantizar los recursos económicos suficientes y permanentes, para que la actividad judicial alcance los niveles de calidad exigidos y para que la justicia impartida pueda ser considerada como tal.

Como requisito esencial de eficiencia, debe corresponder al Poder Judicial de la Federación la elaboración y provisión de su propio presupuesto, dejando sólo a los otros órganos judiciales su modificación cuando no se afecten los programas esenciales de justicia.

La autonomía presupuestaria implica la existencia de ingresos estables, previamente determinados, y que la formulación presupuestaria le corresponden con exclusividad a los órganos del Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura. Ello significa que dichos órganos puedan disponer de recursos suficientes para destinarlos libremente al cumplimiento de las políticas judiciales.

Pero la autonomía presupuestaria no es la disponibilidad arbitraria de recursos económicos, por el contrario, la autonomía del presupuesto judicial implica la racionalización del gasto vinculado a la mejora, modernización y reforma del sistema judicial, mediante de un proceso de planificación del desarrollo autosostenido del Poder Judicial. Así, la autonomía presupuestaria se convierte en un instrumento útil para el incremento de la eficiencia y la eficacia judiciales.

Igualmente, la autonomía del presupuesto judicial consiste en la libre autogestión de los órganos del Poder Judicial, autonomía que no impide la supervisión de los órganos externos facultados por la Constitución y las leyes para efectuar el control presupuestario del Estado.

Como consecuencia, siguiendo la terminología utilizada por el ministro David Góngora Pimentel en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, esta Iniciativa de reforma propone la creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial, como un apartado presupuestario mínimo permanente que deberá ser incluido anualmente en las Leyes de Presupuesto. Se asemeja al llamado situado judicial o apartado judicial propuesto en los foros internacionales, y que en América se inició con la creación por parte de la República de Costa Rica de un situado que comprende el seis por ciento de su presupuesto nacional.

La creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Judicial tiene como virtud la de establecer un ingreso mínimo, en relación con el presupuesto nacional, que debe ser invariablemente destinado a la rama judicial. Por ende, asegura un monto suficiente de recursos financieros para que el Poder Judicial responda a la demanda social de justicia; logre sufragar sin deficiencias los gastos de funcionamiento ordinario de la administración de justicia; mejore la



Ley para la Reforma  
del Estado

calidad de la justicia como producto institucional, mediante programas de inversión y de modernización judiciales; y, en general, para dignificar la función jurisdiccional del Estado.

Del mismo modo, la instauración de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial coadyuvaría a la racionalización de la administración judicial en la búsqueda de niveles superiores de eficiencia institucional, ya que mejora la vinculación entre los procesos de planificación y de presupuesto. Con ello se evitan las contradicciones frecuentes entre las solicitudes presupuestarias de los órganos del poder judicial con las asignaciones finales de recursos financieros, que resultan de los recortes indiscriminados, bajo una racionalidad ajena a los requerimientos de la demanda social de justicia.

En el presente proyecto de reforma, la previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial se fija en un mínimo de 2.5% del Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación, que aun cuando sigue siendo un porcentaje moderado con respecto a las exigencias sociales de justicia, indudablemente que implicará un progreso significativo en la materia. En cuanto que en los últimos diez años, de 1990 al 2001, la participación de la rama judicial en el Gasto Programable pagado se ha situado entre el 0.39% y 1.48%, según datos proporcionados por el centro de estudios de las finanzas públicas dependiente de la Honorable Cámara de Diputados.

Sin un situado presupuestario mínimo, cada año se somete al Poder Judicial a la incertidumbre de verse afectado por disminuciones que pondrían en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia federal mexicana. Sólo el establecimiento de la previsión de un apartado judicial en el Presupuesto de Egresos de la Federación, garantizará la continuidad y consolidación de los procesos de fortalecimiento institucional del Poder Judicial, el aumento real en la atención de la demanda social de justicia, y el incremento de la calidad de los productos judiciales.

Por otra parte, en la Iniciativa también se plantea reformar el párrafo décimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ubicarlo ahora como párrafo décimo primero de ese precepto legal, y ratificar en su nueva redacción que corresponde exclusivamente a los órganos competentes del Poder Judicial la elaboración de su proyecto de presupuesto, el cual será remitido a los poderes previstos por la Constitución para su aprobación, sin que el Poder Ejecutivo pueda modificarlo: pero además se agrega que cuando circunstancias extraordinarias y graves justifiquen la disminución del Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponderá al mismo Poder Judicial, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio presupuesto.

Dotar de autonomía presupuestaria al poder judicial, es una oportunidad que debe ser aprovechada en este momento para lograr una mejor vinculación del proceso presupuestario con el de planificación del desarrollo judicial, que permita sistematizarlos y racionalizarlos como funciones de apoyo estratégico a la formación de las políticas judiciales.



Ley para la Reforma del Estado

El uso de la planificación y del presupuesto como técnicas de análisis, diseño de alternativas de solución y de selección óptima de medidas, indudablemente que mejorarán la calidad de las decisiones, la viabilidad de los cursos de acción y posibilitarán que los impactos de las políticas judiciales sobre la realidad sean los deseados. Así, la planificación y el presupuesto se constituirán en verdaderos instrumentos estratégicos para garantizar la independencia del Poder Judicial.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

**Iniciativa de Decreto que reforma el párrafo décimo y agrega un párrafo décimo primero al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Unico:** se reforma el párrafo décimo y agrega un párrafo décimo primero al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 100. ...**

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

El Poder Judicial de la Federación goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignará una participación no inferior al 2.5% del gasto programable.

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, sin que el Ejecutivo pueda modificarlos. Cuando circunstancias extraordinarias y graves justifiquen la



Ley para la Reforma  
del Estado

CENCA  
Subgrupo de Trabajo "Fortalecimiento del Poder Judicial"

**CJF**  
Iniciativa Dip. Luis Miguel Barbosa Hurtado. PRD. 2001

disminución del Presupuesto de Egresos de la Federación, compete al Poder Judicial, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio presupuesto. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

### **Transitorios**

**Unico.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los trece días del mes de junio de dos mil uno.

Dip. Luis Miguel Barbosa Huerta (rúbrica)

(Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados)