



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**“TRASCENDENCIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL
DISTRITO FEDERAL PARA LA INDEPENDENCIA PRESUPUESTAL DE
LA FUNCIÓN JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL”**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

CARLOS GABRIEL ORTÍZ DURÁN

DIRECTOR DE TESINA: DOCTOR ALEJANDRO DOMINGO ANAYA HUERTAS

México, D.F.

julio 2013

En primer lugar dedico este trabajo a Dios, por haberme concedido la oportunidad de llegar con vida y salud a este momento, por la fuerza y determinación que me dio para concluir esta etapa.

A mis padres, Fernando Ortiz Iñiguez y Angélica Dolores Duran Bernal, por su amor, dedicación y apoyo constante en todas las metas emprendidas, a ellos les debo lo que soy.

A mis hermanos, Fernando Humberto y Luisa Angélica, por ser siempre un incentivo e impulso para avanzar, por su nobleza, por ser ejemplo de entereza y fortaleza y de los seres más importantes en mi vida.

A Nadya, por acompañarme durante toda esta etapa, por ser fuente inagotable de motivación, por compartir todo tipo de momentos conmigo, pero sobre todo, por ser la gran persona que es y por su gran amor y comprensión.

A Miguel y Sandra, por haberse integrado y engrandecido esta familia, por los principios y valores con que viven, y el cariño que nos profesan. A Frida por llenar los días de todos de alegría y al nuevo integrante que viene en camino y que esperamos con amor.

Un agradecimiento muy especial al Doctor Alejandro Domingo Anaya Huertas, quien con su valioso asesoramiento y excelentes consejos, hizo posible la realización de este trabajo.

ÍNDICE

	Página
Introducción	----- i
	----- 1
Apartado I. Sustento Teórico – Referencial.	
1.1. Concepto de Gobierno.	----- 3
1.2. División de poderes.	----- 8
1.2.1. Fortalecimiento del Poder Legislativo.	----- 21
1.2.2. Independencia del Poder Judicial.	----- 21
1.2.3. Acotamiento del Poder Presidencial.	----- 22
1.2.4. Vigencia del Régimen Federal.	----- 23
1.2.5. Sistema de Partidos Competitivo y Plural.	----- 23
1.3. Los órganos constitucionales autónomos en México.	----- 24
1.4. Poder Judicial.	----- 33
	----- 39
Apartado II. Los Consejos de la Judicatura en México.	
2.1. Antecedentes	----- 41
2.1.1. Europa	----- 41
2.1.2. América Latina.	----- 43
2.1.3. México	----- 44
2.1.3.1. Sinaloa	----- 46
2.1.3.2. Coahuila.	----- 47
2.2. Evolución.	----- 48
2.2.1. Consejo de la Judicatura Federal	----- 48
2.2.2. Consejos de la Judicatura en la Federación, en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal.	----- 50
2.2.3. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.	----- 76

Apartado III. La Independencia Presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal.	-----	81
3.1. Conceptos de Autonomía e Independencia.	-----	84
3.1.1. Concepto de Autonomía	-----	84
3.1.1.1. La autonomía de determinación presupuestal.	-----	85
3.1.1.2. La autonomía de gestión.	-----	86
3.1.1.3. La autonomía de fiscalización.	-----	87
3.1.2. Concepto de Independencia	-----	88
3.2. Concepto de presupuesto	-----	92
3.2.1 Principios que rigen el Presupuesto de Egresos.	-----	95
3.2.2 Presupuesto Basado en Resultados.	-----	97
3.3. La independencia presupuestal del Poder Judicial.	-----	99
3.3.1. Algunos esfuerzos para la consecución de la Independencia del Poder Judicial.	-----	99
3.3.1.1. El Libro Blanco de la Reforma Judicial en México.	-----	99
3.3.1.2. VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia.	-----	103
3.3.1.3. IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia.	-----	106
3.4. Análisis comparativo de los presupuestos otorgados al órgano encargado de la función judicial en el Distrito Federal.	-----	108
3.5. Elementos que sustentan la viabilidad de la independencia presupuestal del órgano judicial del Distrito Federal.	-----	119
3.6. Propuestas	-----	124
IV. Conclusiones	-----	129
Referencias Bibliográficas	-----	139

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Los Consejos de la Judicatura en México, su creación y adscripción	51
Cuadro 2. Composición de los Consejos de la Judicatura en México y duración de los cargos de Consejero.	53
Cuadro 3. Atribuciones de los Consejos de la Judicatura en México, en materia de designaciones, Carrera Judicial y Disciplina.	59
Cuadro 4. Atribuciones de los Consejos de la Judicatura en México, en materia de Presupuesto.	61
Cuadro 5. Servidores Públicos del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal distribuidos por área y por año.	78
Cuadro 6. Servidores Públicos del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal distribuidos por género.	79
Cuadro 7. Presupuestos solicitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal vs los otorgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de los ejercicios 2002 a 2013, y su variación con respecto al del asignado el año anterior.	109
Cuadro 8. Participación del Órgano Judicial del Distrito Federal en los Presupuestos de Egresos del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.	112
Cuadro 9. Presupuestos de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de Justicia y del Órgano Judicial, todos del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.	114
Cuadro 10. Catalogación de la vertiente de gasto que corresponde a la Impartición de Justicia como prioritaria o no para el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal	116
Cuadro 11. Sentencias dictadas en Juzgados de Primera Instancia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de 2008 a 2011.	117

Cuadro 12. Resoluciones emitidas en Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según materia, de 2008 a 2011.	----- 118
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Cuadro 13. Promedio anual de asuntos iniciados por Juzgado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según materia, de 2008 a 2011.	----- 118
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Proporción por género de la totalidad de servidores públicos del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.	----- 79
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

Gráfica 2. Proporción por género de los servidores públicos que ocupan plazas de estructura en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.	----- 80
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

Gráfica 3. Proporción por género de los servidores públicos que ocupan plazas técnico - operativas en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.	----- 80
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

Gráfica 4. Evolución del Presupuesto del Órgano Judicial del Distrito Federal de 2002 a 2013	----- 110
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Gráfica 5. Presupuestos solicitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal vs los otorgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de los ejercicios 2002 a 2013, y su variación con respecto al del asignado el año anterior.	----- 111
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Gráfica 6. Presupuestos de la Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia y Órgano Judicial, todos del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013. (Importes expresados en millones de pesos)	----- 115
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Introducción

El presente trabajo de investigación intitulado “Trascendencia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para la Independencia Presupuestal de la Función Judicial del Distrito Federal” persigue esencialmente aportar elementos que abonen a la consecución de la independencia presupuestal del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, órganos que de acuerdo con el artículo 76, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal junto con los jueces y demás órganos que la Ley Orgánica del propio Tribunal Superior de Justicia señale, ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México.

Tal propósito surge de la experiencia profesional que nos ha tocado compartir al colaborar por casi doce años en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, tiempo durante el que he tenido oportunidad de identificar las fortalezas y debilidades de esta loable institución, así como las oportunidades y amenazas que se le han ido presentando. Al desenvolverme en el ámbito de la administración soy conocedor de la importancia que tiene el proceso de planeación para la consecución de cualquier meta, por lo una de las formas de asegurar que la justicia del fuero común en el Distrito Federal sea impartida de manera pronta, expedita, gratuita, completa, imparcial, transparente, confiable y segura, con la incorporación de nuevos modelos de oralidad y sistemas de gestión que optimicen su labor y que mejore la calidad del servicio prestado, como lo establece la misión que se ha definido para el Tribunal Superior de Justicia, es justamente llevando a cabo una adecuada planeación a corto, pero también a mediano y largo plazos.

Para que la planeación arroje los resultados esperados, es indispensable ejecutar los planes que se fueron previamente trazados, y es precisamente en esta etapa en la que se hace imprescindible contar con los recursos suficientes para que los planes no se queden únicamente como buenos deseos plasmados en el papel.

Sabedor de la permanente escasez de los recursos públicos, con el desarrollo de la presente investigación se intenta proporcionar algunos elementos que contribuyan a fomentar la seguridad de que cada peso destinado a la impartición de justicia, más que un gasto debe ser considerado como una inversión, ya que al conseguir la independencia presupuestal de este órgano de gobierno, se estará garantizando en buena medida que el desempeño de su función sustancial de dar solución a controversias entre los integrantes de la sociedad, será el idóneo, lo que contribuye a conservar la paz social, que en sí mismo es un arduo objetivo, pero además, al garantizar el Estado de Derecho, se ofrece seguridad jurídica a sus habitantes, lo que constituye un importante atractivo de inversiones nacionales y extranjeras, cuestión que detonará la economía local en beneficio de sus ciudadanos.

La Ciudad de México presenta características muy particulares que la diferencian del resto de las del país, es la ciudad que genera la mayor actividad económica a nivel nacional, es la más grande y poblada¹ de la República Mexicana, y muy probablemente del continente, y sin duda una de las más complejas a nivel global. El Distrito Federal aporta una contribución cercana al 17 por ciento del Producto Interno Bruto Nacional y es en esta ciudad donde se recauda poco más de la mitad de los ingresos tributarios de la Federación².

Tomando en cuenta las particulares condiciones de la Ciudad de México es entendible que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal sea el más grande del país, y por mucho, el que mayor número de asuntos debe conocer y resolver, lo que hace más complicado su funcionamiento. Por ello, no solo es conveniente, sino necesario que posea independencia presupuestal para no tener restricciones materiales en la ejecución de los planes que haya elaborado para el mejor desempeño de sus funciones.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado el 26 de abril de 2013 en <http://bit.ly/19m42d8>

² Desempeño Económico del Distrito Federal 2012 y Perspectivas 2013, consultado el 26 de abril de 2013 en <http://bit.ly/1ala7yW>

El presente trabajo consta de tres apartados, el primero de ellos relativo al sustento teórico – referencial, que como se verá más adelante, parte con un breve análisis del concepto de Gobierno, en el que se estudiará su significado en la vida política del hombre, y después de comparar definiciones aportadas por diversos autores, puede ser definido como la persona o personas, o bien, la institución o conjunto de ellas que conducen o dirigen el rumbo de un país.

Más adelante, en ese mismo primer apartado, se analiza la tradicional división de poderes, de la que destaca que conforme a Charles-Louis de Montesquieu, quien la concibió, cada órgano detentador del poder del Estado debe ser independiente entre sí y controlarse mutuamente para que la sociedad se encuentre protegida de los posibles abusos de poder, afirmación que encuentra coincidencia con lo sostenido en este trabajo de investigación respecto a la necesidad de obtener la independencia presupuestal del órgano detentador de la función de impartir justicia en la ciudad.

Se continúa haciendo una descripción sobre los órganos constitucionales autónomos, quienes realizan funciones diferentes a las encomendadas a los tres poderes tradicionales y que constituyen también un factor para el equilibrio y control del poder del Estado.

Para concluir con el primer apartado, se aborda el estudio del Poder Judicial, que como hemos dicho, es el encargado de administrar e impartir justicia. Se hace mención a la importancia de esta función del Estado ya que es quien en última instancia determina el alcance y contenido del sistema jurídico. Asimismo, se destaca que entre los principios que debe poseer toda institución judicial se encuentra el relativo a la independencia, sosteniendo que una de las formas de conseguirla es a través de las llamadas garantías judiciales, entre las que se consideran: la designación, la estabilidad, la responsabilidad de los funcionarios y la remuneración, lo cual es de más amplios alcances si se le usa como garantía presupuestal. Finalmente se hará una descripción sobre la conformación del Poder

Judicial de la Federación y por lo que hace al Distrito Federal se señalará lo que al respecto establece su Estatuto de Gobierno.

El segundo apartado se refiere a los Consejos de la Judicatura en México, instituciones que consideramos fundamentales para la independencia de los Poderes Judiciales, ya que además de ser quienes tienen a cargo la administración de este poder del Estado, poseen en muchos casos atribuciones relacionadas con la disciplina, la vigilancia y la carrera judicial, que como se profundizara en la parte correspondiente, son pilares para el adecuado funcionamiento de la impartición de justicia.

Es necesario señalar los motivos que originaron el surgimiento de los Consejos de la Judicatura, siendo el Consejo Superior de la Magistratura en Francia el primero en ser creado después de la Segunda Guerra Mundial, con el objeto de otorgar mayor autonomía al Poder Judicial frente a la intervención que tenían los ministerios de justicia ante los tribunales. Italia y Portugal entre otros países del continente europeo siguieron a Francia. Señalaremos también cómo fueron apareciendo en América Latina.

Asimismo, respecto a las funciones que desempeñan estos órganos colegiados se encuentran las relacionadas con el autogobierno del Poder Judicial, que comprende la instrumentación de la carrera judicial, mediante la designación, adscripción y ratificación de jueces y magistrados, así como aspectos relacionados con la capacitación y el régimen disciplinario, de igual modo se trata de órganos especializados en el adecuado manejo de los recursos del Poder Judicial, de tal suerte que los juzgadores puedan destinar su tiempo y atención a la función sustantiva que desempeñan.

Respecto a la aparición de los Consejos de la Judicatura en nuestro país, haremos mención a dos casos relevantes, los de Sinaloa y Coahuila, entidades que fueron pioneras en la adopción de estos órganos en México, incluso algunos años antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que como se

señalara en el apartado correspondiente, fue creado por Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diciembre de 1995, e instaurada muy poco tiempo después en 2005.

Posteriormente presentamos un análisis sobre la evolución que han tenido los Consejos de la Judicatura en México, apoyándonos en cuadros sintéticos podremos observar el número de Entidades Federativas que han optado por establecer este tipo de instituciones judiciales, así como los momentos en que se han ido dando, concluyendo que la mayor parte de Estados, así como el Distrito Federal y la Federación cuentan ya con estos órganos, por lo que es de pensar que las entidades que aún no los instauran, no dejen pasar mucho tiempo para hacerlo.

Para estudiar la composición de los Consejos de la Judicatura de México, se desarrolló una investigación a partir de los establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las de cada uno de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en concordancia con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las de cada Entidad Federativa y la del Tribunal Superior de Justicia, así como con información que se obtuvo a través de consultas de información pública presentadas ante los Poderes Judiciales locales, con ello, podremos apreciar que su conformación es variada en cuanto a su número de integrantes, a la forma de su designación, al periodo que duran en su encargo los Consejeros de la Judicatura, e incluso a las atribuciones que detentan. Por ser el tema de la independencia presupuestal un asunto total en este trabajo de investigación, se hará un análisis con mayor profundidad sobre las facultades que poseen los Consejos de la Judicatura en los Estados, en el Distrito Federal y en la Federación, en materia de elaboración y/o aprobación de sus proyectos de Presupuesto de Egresos.

En el tercer apartado abordaremos el estudio de conceptos fundamentales para este trabajo de investigación, tales como el de autonomía, independencia y presupuesto. Al vincularlos encontraremos que normativamente existen tres tipos

de autonomía relacionados a la materia presupuesto, la autonomía de determinación presupuestal, de gestión y la de fiscalización.

Por lo que hace al término de independencia, además de abordar su significado literal, haremos referencia a lo que dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Asimismo, mostraremos el criterio que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de dos tesis jurisprudenciales, de las que se destaca que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, así como que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implícitamente prescribe tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las Entidades Federativas, para que respeten el principio de división de poderes a saber; a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros dos.

Acto seguido analizaremos el concepto de presupuesto, del que destaca que es un importante instrumento de la política económica que constituye el centro nervioso de la economía pública, siendo un acto legislativo formal y materialmente, legitima la previsión de ingresos y la autorización para el gasto público.

Posteriormente hablaremos sobre algunos esfuerzos que se han realizado nacional e internacionalmente, con el objeto de conseguir la independencia presupuestal del Poder Judicial. Entre ellos se encuentra el denominado Libro Blanco de la Reforma Judicial en México, resultado de la Consulta Nacional sobre la reforma del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual ofreció importantes aportaciones en aras de garantizar el presupuesto de los poderes

judiciales, estableciendo como posibilidades para lograrlo, el establecimiento de presupuestos fijos, o bien, presupuestos diferenciados por multianualidad.

Otro de los empeños que han impulsado este objetivo, se encuentra contenido en la Declaración Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, en que se plasmaron aspectos relevantes relacionados con la autonomía e independencia efectiva, funcional y financiera del Poder Judicial, previendo entre otros puntos, la constitución de un porcentaje mínimo del Presupuesto General del Estado para el Poder Judicial.

Uno más de este tipo de esfuerzos fue resultado del IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, de los que se concluyó que resulta imperativo que invariablemente se preserve la independencia del Poder Judicial, por ser un componente esencial de los Estados Democráticos de Derecho.

Mas adelante, en el mismo tercer apartado, se presentan una serie de análisis, fundamentalmente sobre la evolución de los presupuestos conjuntos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal, de los que se desprende por una parte, que existe una importante brecha entre los recursos que son solicitados en sus proyectos de presupuesto de egresos y los que realmente le son aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que hace patente la necesidad de buscar y encontrar un mecanismo que otorgue certeza sobre el monto de los recursos con que contarán cada ejercicio fiscal, ya que en un alto grado de ello depende que la planeación, programación y ejecución de sus actividades, concluyan con los resultados esperados en pro de la adecuada impartición de justicia.

Posteriormente en este apartado se presentan datos estadísticos obtenidos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con el que es posible

observar que el número de sentencias dictadas en juzgados de primera instancia se incrementó considerablemente de 2008 a 2011.

Finalmente por lo que hace al tercer apartado, se hará referencia al denominado Plan Institucional 2012- 2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el que además de haber establecido su misión y visión, se presenta un listado que incluye diversos proyectos que han sido resultado de un profundo ejercicio de planeación estratégica, y que para que ese importante esfuerzo no permanezca únicamente en el papel, es necesario contar con los recursos suficientes para impulsarlos.

Previo a las conclusiones de este trabajo, se presentan propuestas que esencialmente sugieren el impulso de reformas armónicas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, con el objeto de establecer en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de cada año, un porcentaje mínimo destinado a los órganos que ejercen la función judicial en la Ciudad de México, siendo el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal el responsable de rendir cuentas ante la autoridad legalmente facultada para revisar el ejercicio de recursos públicos y de justificar la necesidad de los montos destinados a la función judicial del Distrito Federal.

Apartado I. Sustento Teórico – Referencial.

Uno de los objetivos fundamentales perseguidos por el presente trabajo consiste en consolidar la función de administrador del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que ha sido depositada en el Consejo de la Judicatura, labor que en buena medida podrá alcanzarse al garantizar la independencia presupuestal de este órgano de gobierno.

A manera de proemio, en este primer apartado se hace una breve descripción del fundamento teórico - referencial aplicable a nuestro objeto de estudio, que inicia con el análisis del concepto de Gobierno, partiendo del origen griego de este vocablo, cuyo significado llevado a la vida política puede explicarse como la persona o personas, o bien, la institución o conjunto de ellas que conducen o dirigen el rumbo de un país. En este mismo ejercicio analítico, se estudian definiciones que han sido aportadas por diferentes autores. Posteriormente se hace un señalamiento enunciativo de las formas de gobierno que fueron contempladas por Platón y Aristóteles.

Una vez definido el concepto de gobierno y llegado a la conclusión de que se trata de una expresión del poder del Estado, que para su ejercicio reparte sus funciones en instituciones diversas, se procede al análisis de la tradicional división de poderes concebida por Charles-Louis de Montesquieu, de la que se desprende que cada órgano detentador del poder del Estado debe ser independiente entre sí y controlarse mutuamente para que la sociedad esté protegida de los abusos de poder y en el caso concreto de la función del órgano que estudiamos, ésta contribuye como garantía final contra todo tipo de actos arbitrarios y de abuso de poder.

Posteriormente, habiéndonos adentrado al estudio de los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), se aborda la enunciación de los denominados órganos constitucionales autónomos, que surgen ante la dificultad de que los organismos tradicionales del Estado realicen ciertas funciones de

manera independiente y ordenada, por lo que sus funciones son diferentes a las de los poderes tradicionales y se han ido constituyendo en un factor más para el equilibrio y control del poder estatal.

Como parte final de este apartado entramos al estudio del Poder Judicial, encontrando que dentro de las instituciones que conforman el modelo estatal predominante, el Judicial es el Poder encargado de administrar e impartir justicia, desarrollando un papel fundamental, en la resolución de conflictos derivados de la interacción social, ya sea entre individuos, o bien, entre individuos e instituciones del Estado, coadyuvando así a la paz social. De igual forma, en este apartado se describe cómo las instituciones judiciales son en última instancia las encargadas de determinar el alcance y contenido del sistema jurídico.

En este mismo contexto, se observarán los principios que deben poseer las instituciones judiciales, destacando el que corresponde a la independencia, que puede ser vista desde el aspecto externo, con lo que ninguno otro de los poderes constituidos establezcan un obstáculo para la neutralidad de sus labor, e interna para que cada juzgador, independientemente de su rango en la jerarquía institucional, goce de la autonomía suficiente para resolver los asuntos de los que conozca.

Finalmente, con relación al Poder Judicial, describiremos la conformación del Poder Judicial de la Federación, que de conformidad con la CPEUM, se compone de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral, todos ellos bajo la administración, vigilancia y disciplina del Consejo de la Judicatura Federal; y por lo que hace al Distrito Federal, su Estatuto de Gobierno establece que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal forma parte de las autoridades locales de gobierno en la ciudad y que la función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y los demás órganos que su ley orgánica señale.

1.1. Concepto de Gobierno.

Frecuentemente, al hacer referencia al concepto de gobierno, surge en la mente de las personas una inmediata relación con el de Estado, que algunas veces y bajo distintos contextos son erróneamente confundidos o tomados como sinónimos, por lo que con independencia de una breve distinción que haremos más adelante, en primer lugar, señalamos que se trata de dos conceptos distintos. El gobierno es uno de los elementos integrantes del Estado; es parte de él, y dentro de la terminología política puede entenderse como la forma de organización global de un Estado, o bien, como la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado.

Los griegos utilizaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de una embarcación, significado que llevado a la vida política del hombre, hace afirmar que quien conduce o gobierna una nación, al igual que quien dirige un barco, debe saber cómo tener el control, cuáles problemas podrá en determinado momento enfrentar y a qué puerto desea que su país o barco arribe.

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, gobierno es la acción y efecto de gobernar o gobernarse; mientras que por gobernar se debe entender: mandar con autoridad o regir algo, dirigir un país o una colectividad política, guiar y dirigir, gobernar la nave, manejar a alguien, ejercer una fuerte influencia sobre él.³

Proveniente del latín *gubernatio – onis*, en el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo⁴.

³Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Consultado el 2 de abril de 2013 en <http://bit.ly/YEb8zG>

⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV. Ed. Porrúa. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. U.N.A.M. México, 2008. p. 237.

Gobierno es un término de uso habitual y no son pocos los autores que se han encargado de desarrollar estudios concretos acerca de él. Para efectos de este trabajo señalaremos algunas de las definiciones que se han formulado:

Para León Duguit, el gobierno es el conjunto de órganos del Estado formado por las autoridades públicas que ejercen el poder del Estado.⁵ Carlos Sánchez Viamonte, concibe el gobierno como la organización mediante la cual la voluntad del Estado es formulada, expresada y realizada.⁶ Según Giovanni Sartori, el gobierno tiene una doble acepción: designa tanto a los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible.⁷ William James M. Mackenzie, señala que el gobierno incluye a los titulares de los cargos en las instituciones del poder ejecutivo, y de este modo, para él, gobierno es el presidente o en su caso el primer ministro, junto con aquellos colaboradores que desempeñan funciones oficiales.⁸

Lucio Levi, por su parte, considera que el gobierno coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho, con los órganos de la cúspide de ese poder, o sea, con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos. Así, dar cumplimiento a las decisiones gubernamentales es una tarea encomendada a la administración pública.⁹

Gobierno es pues, en términos generalmente aceptados, la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de

⁵ Silva Bascañán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Principios Estado y Gobierno, Chile, Ed, Jurídica de Chile, 1997, p.176.

⁶ Sánchez Viamonte, Carlos, *Democracia y Socialismo*. Ediciones Teoría y Práctica, Buenos Aires, 1985.

⁷ Portal de la Secretaría de la Función Pública de México, consultado el 2 de abril de 2013 en <http://bit.ly/15yXnK4>

⁸ Emmerich, Gustavo Ernesto, Alarcón Olguín, Víctor, coordinadores *“Tratado de Ciencia Política”*, U.A.M. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2007, Anthropos Editorial, p.84.

⁹ Ibidem

gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.

Al abordar el tema del gobierno, no pueden dejar de mencionarse las formas de gobierno, por lo que es preciso hacer una breve reseña histórica sobre ellas. Así, tendremos que decir que Platón, al hablar de las formas de gobierno, consideró las siguientes: la aristocracia (gobierno de los filósofos); la timocracia y la oligarquía (gobierno de los propietarios); la democracia (gobierno del pueblo), y la tiranía.¹⁰

Aristóteles por su parte, dividió las formas de gobierno en tres tipos puros o perfectos, que se caracterizaban por ocuparse del bien común, y sus tres desviaciones a las que denominó impuras o corrompidas, que surgían a partir de que se privilegiaba el interés particular de una persona o un grupo en detrimento del resto de la comunidad.¹¹

Los tipos puros correspondían a la monarquía, que era el gobierno de uno, la aristocracia, que era el gobierno de los mejores y la república, el gobierno de todos. A ellas se oponían como sus desviaciones la tiranía, la oligarquía y la democracia. Llama la atención que Aristóteles incluya a la democracia como una forma de gobierno corrompida, pero esto se explica en el hecho de que para el filósofo, la democracia era una forma de gobierno de la mayoría a favor de la

¹⁰ Platón, *La República de Platón o Coloquios sobre la Justicia*, (Traducción en Castellano por D.J.T.Y.G.), Madrid, España, Imprenta de Don Josef Collado, 1805, p.206.

¹¹ Instituto Nacional de Capacitación Política, “*El Estado y Gobierno*” Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación Argentina, p. 8. Consultado el 2 de abril de 2013 en <http://bit.ly/17cuMbs>

mayoría y, por ende, alejada de lo que es en una forma recta, la búsqueda del interés de la comunidad.

Polibio puso el acento sobre las notas típicas del gobierno mixto donde, bajo el equilibrio, la igualdad y la colaboración, coexisten el poder monárquico, representado por el consulado; el poder aristocrático, representado por el Senado, y el poder democrático, representado por los comicios. Esta teoría de gobierno mixto influyó en varios autores de la Edad Media, principalmente en Santo Tomás.¹²

Para Maquiavelo, “todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”¹³

Montesquieu¹⁴ distinguió entre monarquía, despotismo y república. Rousseau, entre democracia, aristocracia y monarquía.

Bidart Campos circunscribe el problema de la forma de gobierno a “la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen al gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quiénes son los repartidores del régimen político”¹⁵

Ahora bien, según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser parlamentaria o presidencial. En el primer caso, el Poder Legislativo es el predominante; el Ejecutivo se encuentra bifurcado: así como tenemos a un jefe de Estado, quien tiene a su cargo los actos meramente protocolarios y en cuya persona recae la tradición nacional, encontramos también

¹² Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit., p. 237.

¹³ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Madrid, España, Imprenta de D. León Amarita, 1821, p.1.

¹⁴ Montesquieu, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*, (Traducido al Español por Don Juan López de Peñalver, Madrid, España, Imprenta de Villalpando, impresor de Cámara de S.M., 1820, p. lvi.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política: Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas*, Vol. 2, México, Instituto Mexicano de la Cultura, 1971, p. 488.

a un jefe de gobierno en tanto que representante de la nación. Este último recibe distintos nombres: primer ministro, canciller, presidente del gobierno, etc. El primer ministro es el líder del partido político que obtiene mayoría en el Senado y encabeza el gabinete, que se integra con aquellos miembros del Parlamento que lideran al partido mayoritario, o en su caso coalición.

El Poder Legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado comúnmente Parlamento. Este supervisa la administración pública; puede pedir la renuncia al primer ministro, a su vez, éste podrá disolver el Parlamento; el Parlamento, además, puede emitir un voto de censura o bien un voto de confianza al primer ministro; puede ser, finalmente, unicamaral o bicamaral. En el régimen parlamentario, se le llama gobierno al conjunto de funcionarios que integran el consejo de ministros, encabezados por el primer ministro.

Como hemos podido apreciar, el concepto de gobierno ha sido ampliamente abordado por diversos estudiosos, encontrando como puntos de coincidencia entre ellos, que se trata de una persona o institución, o un grupo de ellas, que se encargan de dirigir, guiar o manejar el destino de una colectividad social, realizando las tareas o funciones que les encomienda el poder del Estado. Así como existen coincidencias, es posible también observar puntos de divergencia, al ver como para algunos el gobierno reside exclusivamente en las funciones del poder Ejecutivo, mientras que otros autores ofrecen una concepción más amplia afirmando que el gobierno atañe todas las funciones a cargo del Estado, es decir, no son tarea exclusiva del poder Ejecutivo, sino que también de los poderes Legislativo e incluso Judicial.

A manera de conclusión podemos señalar que el gobierno es una expresión del poder del Estado, y tomando en consideración que el Estado reparte sus funciones en instituciones diversas, así como la existencia de la división de poderes, ofrecemos la siguiente definición sobre este concepto: gobierno es la actividad que el Estado delega para ser desarrollada por el conjunto de sus órganos legítimamente constituidos, quienes forman la autoridad política de una

sociedad, y cuyo objeto es dirigir el rumbo de un país, con el propósito de alcanzar el bien de la comunidad, ya sea resolviendo los problemas que se presenten, o bien, creando oportunidades que promuevan el desarrollo y bienestar de la colectividad.

1.2. División de poderes.

Durante todas las etapas de la humanidad, los pueblos han sufrido del abuso de autoridad de sus gobernantes. Situaciones como la creación de impuestos excesivos y absurdos en la época feudal o los horrores de la época del terror en Francia, por citar solo algunos ejemplos, provocaron que, con frecuencia se dieran movimientos populares en contra de las acciones abusivas del Gobierno.

Este tipo de abusos, junto con otras causas, detonaron la búsqueda de formas de garantizar, o asegurar en alguna medida, que los derechos de las personas no fueran vulnerados indiscriminadamente por las autoridades estatales, de tal suerte que encontró que la fórmula sería controlar el poder detentado por el gobierno a través de la denominada división de poderes.

El principio de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Hoy, en pleno siglo XXI, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evita la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes.

Bajo este marco de referencia, surge la doctrina de la separación de poderes la cual fue desarrollada durante siglos, destacando la contribución general de Aristóteles sobre un gobierno constituido por una asamblea pública deliberante, un cuerpo funcional y un cuerpo de magistrados.

Uno de los primeros filósofos que teorizaron sobre esta doctrina fue el inglés James Harrington, quien, en su obra "Oceana" (1656), describió un sistema político utópico basado en la división de los poderes públicos¹⁶.

En el libro "Ensayo sobre el gobierno civil" (1690)¹⁷, John Locke muestra la consecuencia práctica de la separación de poderes como garantía de libertad. Locke restringe su concepción a dos poderes en realidad (el Legislativo y el Ejecutivo), atribuyendo al gobierno tres funciones (ejecutiva, federativa y prerrogativa), siendo la facultad de prerrogativa la consistente en la potestad del Ejecutivo de obrar de acuerdo a una amplia discrecionalidad cuando así lo exija el bien común, incluso sin prescripción legal o más aún en contra de la ley, dado que las leyes no podrían prever exactamente todas las situaciones especiales de emergencia; en ese sentido, señalaba que los poderes legislativo y ejecutivo son conceptualmente diferentes, aunque pensaba que no siempre es necesario separarlos en instituciones políticas distintas; no distinguía, en cambio, el poder judicial.

La teoría de la división de poderes tiene antecedentes desde Aristóteles. Pero la forma clásica en la que se ha expuesto la doctrina de la separación de poderes, corresponde a Montesquieu¹⁸, en la fórmula de pesos y contrapesos, en el sentido de un apasionado alegato en defensa de la libertad.

La viabilidad de la doctrina de la separación de los poderes del Estado resulta de vital importancia pues su objeto principal es evitar la supremacía de un poder con dominio completo de la escena política, subordinando y dependizando, de modo evidente, a los otros dos Poderes, que en las formulaciones teóricas son indiscutiblemente autónomos e independientes.

¹⁶ Harrington, James, *Oceana and Other Works 3rd Edition*, London, A. Milar, 1747, p. 159.

¹⁷ García San Miguel, Luis, *Filosofía Política: Las Grandes Obras*, Madrid, España, Ed. Dykinson, 1955, p. 409.

¹⁸ Montesquieu, Charles Louis, op. cit., nota 12.

La separación o división de poderes, como principio característico del constitucionalismo contemporáneo, supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano, que queda protegido por un marco legal que previene los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas. La tradicional teoría de la separación de poderes divide a éstos en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. El primero, ejercido en condiciones normales a nivel federal por el Congreso de la Unión, es el encargado de redactar, reformar y derogar las leyes; el segundo, cuyo responsable es el Presidente de la República al tener un sistema presidencial, procura su cumplimiento; el tercero, que está a cargo de los tribunales de justicia, administra la justicia a nombre de la nación.

Con Lord Bolingbroke se da forma a una concepción propia de equilibrio de poderes¹⁹, desde una perspectiva eminentemente práctica, expresada en la necesidad de un gobierno mixto, con recíproco control de los poderes del Estado; sin embargo, es necesario reconocer que la consecución de una propuesta de equilibrio no se puede explicar sin la previa existencia de la tesis de separación de Locke. En otras palabras, el concepto preciso de “equilibrio de poderes” no es posible comprenderlo sin una preliminar “separación de poderes”. Lo uno no puede existir sin lo otro.

El actual concepto de la separación de poderes fue definido por el filósofo y literato francés Charles-Louis de Montesquieu, y es en uno de sus principales ensayos y tal vez su obra más célebre “El espíritu de las leyes”²⁰ –publicada en 1748 considerada como uno de los libros de mayor influencia en la historia de la filosofía política-, donde ya quedaba descrita la triple división que desde entonces se convirtió en el eje fundamental de la mayoría de las constituciones contemporáneas, en la cual ya no utilizaba el término de separación de poderes.

¹⁹ Murillo Ferrol, Francisco y Beltrán, Miguel, *Política y Sociedad: Estudios en Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, V.2, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987, p. 289.

²⁰ Montesquieu, Charles Louis, op. cit., nota 12.

En tal sentido, Montesquieu sistematiza tesis planteadas con anterioridad, con el fin de lograr una aplicación como fórmula concreta, superando en precisión y eficacia a las instituciones británicas establecidas como fruto de una experiencia de siglos. En su inmortal obra citada distingue los tres poderes que se han hecho clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Es de advertir que enuncia este último como una de las dos funciones ejecutivas, pues enumera una potencia legislativa, que dicta las normas, y dos potencias ejecutivas: una que atiende a las relaciones internacionales y a la seguridad pública, y otra encargada de castigar los delitos o juzgar las diferencias entre particulares.

Cuando Montesquieu habló de división de poderes se debe entender literalmente que a cada órgano distinto habrá de atribuirle un poder también distinto, con las respectivas funciones a su cargo. Cada poder, con su respectiva función, debía ser ejercido por cada órgano. Al analizar el sistema inglés, Montesquieu va más allá que Locke al afirmar que la separación de poderes es una condición necesaria para la libertad:

Cuando el poder legislativo esta unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo, ni del ejecutivo si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

“Sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan mutuamente, la sociedad estará protegida del abuso de poder por parte de quienes ocupan el poder”²¹. Esta idea ha impregnado todo el pensamiento político desde su primera manifestación, e incluso ha quedado plasmada en las más modernas constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, no significa que no haya habido críticas a la doctrina de la división de poderes y de su aplicación.

²¹ Isasi Cayo, Felipe, *Elementos de Cultura Política*, Perú, Universidad de Lima, 1989, pág. 120.

La división de poderes es el procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos. La división tradicional se ha basado en la existencia de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control. Además, en los sistemas democráticos se concibe como un complemento a la regla de la mayoría ya que gracias a él se protegen mejor las libertades individuales. Los formuladores de la teoría de la división de poderes son Locke y Montesquieu; ambos parten de la necesidad de que las decisiones no deben concentrarse, por lo que los órganos del poder han de autocontrolarse a través de un sistema de contrapesos y equilibrios²².

La existencia de varios poderes ayuda a que éstos se limiten y controlen recíprocamente a nivel de la administración de la cosa pública, considerando que dos de las ramas (el Poder Ejecutivo y el Parlamento) ejercen poder político en sentido estricto, y la tercera (el Poder Judicial), en su función jurisdiccional, sirve como garantía final contra todo tipo de actos arbitrarios y de abuso de poder, al menos en la declaración teórica de sus presupuestos institucionales.

El punto de partida de Montesquieu es evitar los abusos de poder; toda vez que “todo aquél que está en una posición de poder siente la inclinación de abusar de él, hasta donde encuentra límites”. La intención del autor es encontrar una manera de evitar la concentración del poder porque el poder tiende a ser abusado; su recomendación para evitar ese abuso del poder es enfrentarlo consigo mismo: *“el poder puede frenar al poder”*.

Lo que Montesquieu manifestó como *“la necesidad de que el poder detenga al poder”* no es una expresión de la desconfianza histórica hacia el mismo Estado, sino hacia los hombres que detentan el poder del Estado. Desconfianza o preocupación, pero respecto a la tendencia a la arbitrariedad que tiene toda persona que ejerce autoridad. Y es que, históricamente, el mismo ejercicio de la

²² Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI, 2002, p. 15.

autoridad ha desembocado en un autoritarismo, pues la buena fe que pudo existir en un principio no tarda después en expresarse como opresión de la libertad individual cuando se quiere o se busca la imposición de una determinada y única manifestación de bien común.

La función de gobernar resulta esencial, y en ese sentido desbordaría la denominación que se da al órgano gubernativo (“Poder Ejecutivo”); esto es, como simple ejecutor de las leyes que hacen posible la subsistencia y desenvolvimiento del mismo Estado Nación. Y es que la función gubernativa es de índole administrativa como actividad del Estado. El administrar, en la conducción política de un país, consiste en proveer, por actos inmediatos y continuamente, a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos. En ese sentido, la función administrativa, en el nivel de la macro política, no es de una mera ejecución de la ley, puesto que existen medidas en un contexto de circunstancias que el Estado debe tomar cotidianamente, por razón de acontecimientos que las leyes no han podido prever y también porque no podría prescribirse de antemano la manera de actuar frente a determinados eventos. Dentro de esta complejidad en el ámbito de las funciones “ejecutivas”, los actos del Poder Ejecutivo pueden ser “reglados”; es decir, normados por vía legal; o “discrecionales”; es decir, conforme al arbitrio de los gobernantes. Comúnmente, el acto administrativo se apoya en el ordenamiento legal, pero existiría una actividad discrecional que deja opción al administrador para apreciar la oportunidad y el mérito de las normas según su arbitrio, aunque deba actuar siempre dentro del contexto de la legalidad.

Montesquieu parte de la idea de que dentro de un Estado libre, el hombre debe gobernarse a sí mismo; por eso, convendría que el mismo pueblo fuera el poder legislativo, quien deberá ejercer ese poder por medio de representantes ya que cada representante conocerá bien la naturaleza de su localidad, la nación contará con puntos de vista de todas sus regiones en la actuación del poder legislativo. La ventaja de los representantes, dice Montesquieu, es que ellos poseen la capacidad de discutir los asuntos, mientras que el pueblo no lo está.

Asimismo, Montesquieu establece los principios de la constitución fundamental. El cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales estará sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el judicial; introduciendo aquí otro elemento de balance, el de un cuerpo legislativo dividido en dos cámaras.

A la experiencia conocida de que toda autoridad tiene una tendencia natural a abusar de su poder, el autor da una solución de enorme sentido práctico. La única posibilidad de evitar ese abuso de autoridad es enfrentar al poder con otro poder²³. El resultado de la división del poder es la tranquilidad en el ciudadano, que sabe que ninguna persona podrá abusar de él. Sin complicados razonamientos, sin análisis complejos, Montesquieu tomó esa solución y la desarrolló con sugerencias que fueron plasmadas en las constituciones y respetadas en los países más desarrollados.

En términos actuales, la famosa división de poderes responde a la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Estos diversos órganos estatales que se distribuyen el ejercicio del poder se ven necesitados a cooperar en la tarea de gobernar. Si el poder está distribuido y ejercido conjuntamente está, al mismo tiempo, limitado y controlado. Quien más claramente ha formulado esta teoría ha sido Karl Loewenstein²⁴ quien, si bien considera superada la teoría original sobre la división de poderes, admite; sin embargo, que lo que perdura aún de ella es que por un lado el Estado tiene que cumplir determinadas funciones provenientes de la propia división del trabajo y por otro, los destinatarios del poder se ven beneficiados si las funciones están

²³ Montesquieu, Charles Louis, op. cit., nota 12, p. 245.

²⁴ De acuerdo con Lowestein, el constitucionalismo como sistema político, opuesto a la autocracia, es sinónimo de democracia constitucional y se caracteriza por una distribución del poder en el que "varios independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la conformación de la voluntad estatal. Las funciones que se les han asignado están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como esta distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado. Lowestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, p. 39, 233 y 353.

distribuidas entre distintos órganos. Loewenstein reemplazó el concepto de separación de poderes por el de "control"; este control se realiza mediante diversas técnicas institucionales y de procedimiento, en general avaladas constitucionalmente, que limitan y controlan los órganos del poder en el ejercicio de las funciones que tienen asignadas. Son mecanismos que influyen entre sí a los órganos y logran de esa manera que una tarea de cooperación cuente al mismo tiempo con controles recíprocos.

Esos controles del poder político estatal son clasificados por Loewenstein en intra-órganos e inter-órganos. Los controles intra-órganos son principalmente aquellos que operan dentro de la organización de un poder. Este tipo de control actúa, por ejemplo, cuando las dos cámaras de un congreso están obligadas a cooperar en la promulgación de una ley o cuando un primer ministro necesita la aprobación de sus colegas, en el consejo de ministros, para tomar una decisión política.

En cuanto a los controles inter-órganos, éstos constituyen la dinámica de la interacción de los poderes entre sí en el proceso político. De acuerdo con Loewenstein²⁵, se trata fundamentalmente de dos clases: en primer lugar, los poderes están, desde el punto de vista constitucional, en una conjunción tal que sólo conjuntamente pueden llevar a cabo determinadas tareas; así por ejemplo, un tratado internacional firmado por el poder ejecutivo, tiene que ser aprobado por el congreso. Es decir, que los poderes, en este caso el ejecutivo y el legislativo, tienen que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función con lo cual se controlarán mutuamente. En segundo lugar, un poder está autorizado constitucionalmente a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro poder, frustrando de esta manera una iniciativa; este es el caso cuando el poder ejecutivo tiene la facultad de imponer su veto a una ley emitida por el congreso. Si bien se trata de mecanismos distintos ya que el primero es indispensable para que un acto tenga lugar y en cambio el otro es optativo, los dos son controles inter-órganos.

²⁵ Ibidem, p. 235.

Siguiendo la línea de pensamiento que se refiere a la coordinación y no absoluta separación entre los poderes del Estado, se afirma que el principio de la separación tiene diversas excepciones asentadas en la complejidad de la estructura estatal, explicada en unos casos por razones de oportunidad o por la historia particular de las instituciones. En ese contexto existe el poder reglamentario del órgano ejecutivo, el cual no podría cumplir sus funciones de administración sin la facultad de dictar normas secundarias que regulen la aplicación de la ley, como norma primaria. Asimismo, otra excepción al principio de separación sería la jurisdicción administrativa, la misma que confiere al administrador la capacidad de un juzgador, a pesar de carecer de imparcialidad, puesto que revisaría nada menos que su propio acto o el de un funcionario de menor jerarquía, aunque se acepte que el poder judicial debe revisar los actos administrativos impugnados, a través del juicio de amparo. También se dan excepciones al principio de la separación cuando hay circunstancias históricas que desaconsejan la práctica de la separación y división de poderes, en casos de invasión extranjera o de gobiernos de facto, en el caso que sean "llamados" a mantener rápidamente el orden público y la continuidad de la vida del Estado, o a realizar cambios no posibles o practicables dentro de las formas o cánones constitucionales.

En consecuencia, la realización plena y exclusiva de una función por parte de cada poder del Estado es impracticable, dada la dialéctica que subyace en la realidad estatal. Por tanto, podemos hablar de predominio de unas funciones sobre otras. El órgano legislativo tiene como función lo legislativo, valga la redundancia. La función del órgano ejecutivo es la administrativa o de administración, y el órgano judicial tiene como función lo jurisdiccional. Pero cada poder del Estado realiza funciones adicionales, que podrían ser catalogadas como parte de los otros órganos estatales, y no de ellos mismos. Las funciones formales serían aquellas que son propias de cada poder, y las materiales aquellas que se refieren a las impropias o no propias de cada órgano. En ese sentido, el Poder Judicial realiza actos jurisdiccionales cuando atiende a su función específica,

también realizaría empero actos administrativos cuando nombra a sus empleados o interviene en procedimientos no judiciales. Del mismo modo este órgano estatal realizaría actos legislativos cuando interpreta las leyes, establece normas supletorias o bien emite sus ordenamientos internos (Su Reglamento Interior vgr.)

Lo anterior significa que la función ejecutiva es ejercida principalmente por el órgano ejecutivo (Presidente de la República); la función legislativa se realiza esencialmente por el órgano legislativo (Congreso de la Unión) y la función jurisdiccional, se desarrolla en forma preponderante por el órgano jurisdiccional (Tribunales de Justicia).

Tratándose del Estado mexicano, la Constitución Política establece a la República como su forma de gobierno. En el artículo 41, se señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. En caso de competencia entre ellos o inconvenientes con los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los artículos 49 y 16, se plasma la división de poderes, y se comprende y percibe mejor si conocemos cómo este pensamiento creador del *Estado de Derecho* ha sido concebido en el constitucionalismo mexicano. Por ello, antes de examinar nuestro principio, recorreremos brevemente lo que han establecido las leyes fundamentales mexicanas al respecto.

La Constitución de Apatzingán de 1814, ligó íntimamente la idea de soberanía con la de la separación de poderes. El artículo 11 decía: “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares” Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción de 1814, acerca del problema de la división de poderes se resolvió de acuerdo con la teoría de Montesquieu. El artículo 44, señaló: “permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *supremo congreso mexicano*. Se crearán, además, dos corporaciones, la una

con el título de *supremo gobierno* (Poder Ejecutivo), y la otra con el de *supremo tribunal de justicia* (Poder Judicial)”

El poder o corporación predominante fue el Legislativo; pues, además de poseer un sinnúmero de facultades, era el que tenía el control constitucional al normar el artículo 107, entre sus competencias: “resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones” En este sentido, se afirma que el Ejecutivo fue “un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal”

El artículo 9, del Acta Constitutiva de la Federación, en 1824, establecía: “el poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”

El artículo 9 del Acta supracitada, es de capital importancia, pues marca el cauce que desde aquel entonces han seguido todas nuestras normas fundamentales respecto al principio de la separación de poderes. En tal sentido están los artículos correspondientes en la Constitución de 1824 (art. 6), en las Bases Constitucionales de 1835 (art. 4), en los proyectos de Constituciones de 1842 (en el proyecto de la mayoría, art. 5, y en el de la minoría, art. 27), en las Bases de Organización Política de 1843 (art. 5), en la Constitución de 1857 (art. 50), y en la Constitución de 1917 (art. 49).

Lo primero que debemos asentar es que el artículo 9, del Acta Constitutiva y toda nuestra historia constitucional, salvo en la Constitución de Apatzingán de 1814, como dijimos, no acepta la tesis de la separación de poderes, entendiendo por ésta poderes independientes. La tesis que han seguido nuestras Constituciones es que existe un solo poder: el supremo poder de la Federación, el

cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y únicamente en 1836 se dividió en cuatro.

Si bien, en México, siempre el supremo poder de la nación se ha dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ocasión hubo en que la fórmula sufrió alteración. El artículo 4, de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835 estableció: “el ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso, ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones” Y de aquí la idea que se detalló en la segunda ley constitucional de 1836: la creación del Supremo Poder Conservador.

La Constitución conservadora de 1836, estableció un órgano, compuesto por cinco individuos, y al que trató de hacer todopoderoso. El artículo 12, le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la corte de justicia; excitado por el Ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el Presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores.

La tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de este país, salvo en 1814, tal como ha sido señalado, consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la Federación, que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder – los poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial – es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder; o sea, que dos o las tres ramas del

poder realizan parte de una facultad o función. Como ejemplos podemos señalar: en el procedimiento legislativo, el presidente tiene la iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de la ley; el presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, sobre la terminación anticipada del periodo de sesiones; el Senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo; el Senado aprueba o no los nombramientos del Procurador General de la República, Embajadores, Agentes Diplomáticos, Generales, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; corresponde también al Senado designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la terna que le presenta el presidente de la República, etc.

Gabino Fraga²⁶ señala que la división de poderes, expuesta como una teoría política, puede examinarse a partir de dos puntos de vista. Primero lo que respecta a las modalidades que dicha teoría impone en el ordenamiento de los órganos del Estado; segundo, la distribución de las funciones propias del Estado entre sus órganos.²⁷

Los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial), no pueden actuar más allá de las atribuciones y facultades que les han sido expresamente conferidas por la ley fundamental y el orden jurídico vigente en su conjunto y cuando rebasan su ámbito de competencia su actuación es inconstitucional o ilegal.

En consecuencia, en México los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales (en plural por existir en el ámbito federal y en el de cada uno de los 31 estados de la Federación y en la capital de la República), son poderes con facultades limitadas. La Constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, sin que estos puedan actuar sin fundamento constitucional y legal. Esto es lo que se conoce como el principio de legalidad. Más aún, este principio constituye en el

²⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 28.

²⁷ Para Gabino Fraga la división de poderes se constituye en la garantía de un Estado de derecho, donde existe la posibilidad de garantizar la equidad y como una herramienta de distribución de funciones que sirve para combatir el absolutismo, *idem*.

orden jurídico mexicano un derecho humano que le es oponible a cualquier autoridad que abusa en el ejercicio de sus funciones.

Por lo anterior, durante los últimos tiempos ha existido una tendencia por fijar una serie de controles dirigidos a acotar el Poder Presidencial y sobre todo los amplísimos márgenes de discrecionalidad con que este actuaba.

Actualmente podemos ubicar esta tendencia en cinco ámbitos:

1. Fortalecimiento del Poder Legislativo
2. Independencia del Poder Judicial
3. Acotamiento del Poder Presidencial
4. Vigencia del Régimen Federal
5. Sistema de partidos competitivo y plural.

1.2.1. Fortalecimiento del Poder Legislativo.

Necesariamente tiene que pasar, no sólo por la ampliación de facultades al congreso, sino también por el establecimiento de la reelección inmediata para favorecer con ello la carrera legislativa, por una profunda reforma a su ley orgánica, que promueva mayor intervención a las oposiciones en las comisiones parlamentarias.

1.2.2. Independencia del Poder Judicial.

Siendo éste un tema sustantivo perseguido por el presente trabajo, la independencia del Poder Judicial y la recta administración de justicia, amén de ser garantes de la vigencia del Estado de Derecho, son condición de vida de toda sociedad y su importancia se acentúa en regímenes de realidades como el nuestro, dado que es precisamente el Poder Judicial el que tiene a su cargo velar por que se mantenga el orden constitucional y servir como freno a los actos de

cualquier autoridad e inutilizar los efectos derivados de la aplicación de una Ley que sean contrarios a la Constitución.

El Poder Judicial en México ha dado muestras de ser una Institución que obra con independencia respecto del Poder Ejecutivo, sin embargo, la evidencia empírica nos demuestra que dicha independencia es relativa y puede verse seriamente menoscabada en los casos en que el Ejecutivo está interesado política o económicamente en la resolución de una causa.

Diversos autores han sostenido que una de las formas para asegurar la independencia del Poder Judicial es a través de las llamadas garantías judiciales entre las que se consideran: la designación, la estabilidad, la responsabilidad de los funcionarios judiciales y la remuneración, lo cual es, consideramos, de más amplios alcances si se le usa como garantía presupuestal.

Por otra parte, el Poder Judicial ha experimentado determinada influencia del Ejecutivo en su integración, pero sobre todo en sus recursos. El Poder Judicial ve mermada su independencia en la medida en que no existe ningún mecanismo objetivado en el marco jurídico que le destine un porcentaje fijo del presupuesto federal o de los Estados, o bien que establezca parámetros o criterios mínimos a considerar, con lo que consecuentemente, el Poder Judicial queda supeditado únicamente al presupuesto que pueda negociar con el Ejecutivo en turno.

1.2.3. Acotamiento del Poder Presidencial.

En el caso del Poder Ejecutivo su predominio sobre los demás poderes es directamente proporcional al cúmulo de atribuciones que el orden jurídico deposita en él. A pesar de la gran cantidad de facultades que concentra el Ejecutivo en México y del peso político que tienen sus decisiones, se puede observar una tendencia cada vez mayor por acotar su poder, que se ha traducido en cambios de no poca significación, tales como las sucesivas reformas en materia electoral que tienden cada vez más a crear instituciones electorales independientes y

profesionales, la autonomía del Banco de México, que frena la discrecionalidad con que el Presidente ha actuado en la determinación de la política económica (aunque el Gobernador del Banco de México es designado por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores); la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y algunos otros controles de no poca importancia, como sería la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que obliga a las diferentes autoridades del gobierno a desarrollar sus funciones con mayor transparencia.

1.2.4. Vigencia del Régimen Federal.

A pesar de la dependencia político económica de los estados con respecto a la federación, existen signos alentadores que hacen pensar que el federalismo en México si es posible²⁸.

1.2.5. Sistema de Partidos Competitivo y Plural.

La construcción de un sistema de partidos está íntimamente vinculada con el principio de la división de poderes, toda vez que, de acuerdo con Bertrand de Jouvenel²⁹, un Poder detendrá a los otros en la medida en que cada uno de ellos represente a una fuerza social distinta. Es innegable que existe una estrecha vinculación entre el sistema de partidos y el régimen político, por lo que resulta razonable afirmar que el reconocimiento de los partidos políticos que compiten por el poder político en condiciones de igualdad, constituye una pieza clave en la definición y preservación del modelo democrático de un régimen jurídico

²⁸ La Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, cuyo objeto es coordinar el Sistema Fiscal de la Federación, de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, así como establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, entre otros, así como la existencia del Sistema de Coordinación Fiscal son ejemplos de la posibilidad del Federalismo Fiscal en México; por otra parte, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 estableció la distribución de facultades en el sistema educativo actual en México determinó el traspaso parcial de diversas facultades por parte de la federación a los estados, lo que dio impulso al Federalismo Educativo.

²⁹ De Jouvenel, Bertrand, *El Poder*, España, Ed. Nacional, 1974, p. 178.

determinado. El contar con un régimen competitivo de partidos permitirá contrarrestar y equilibrar al Poder Ejecutivo, no solo por su acción dentro de los otros poderes de gobierno, especialmente el legislativo, sino en todos los ámbitos de la vida pública del país.

Conviene tener en cuenta la idea plasmada por Montesquieu en su exposición sobre la división de poderes, especialmente en México, donde algunos ciudadanos desconocen el significado de la democracia, le otorgan un significado neutro, o bien, piensan que consiste preponderantemente sólo en cambiar de gobernantes³⁰; el énfasis mexicano en la noción del “sufragio efectivo” como único elemento de la democracia ha producido un efecto colateral importante, el creer que la democracia es sólo tener elecciones limpias que el final resulten en el triunfo legítimo de un gobernante en el que se depositan todas las esperanzas de mejorar al país; dejando de lado la importancia de pesos y contrapesos en el gobierno.

1.3. Los órganos constitucionales autónomos en México.

En la actualidad se entiende que dentro de un Estado pueden haber funciones distintas, o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. La realidad estatal contemporánea, que en los últimos tiempos se ha vuelto muy compleja y problemática, ha hecho surgir la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que empiezan a crearse los órganos constitucionales autónomos³¹, de tal forma que junto a los tres poderes tradicionales mencionados por el artículo 49, la Constitución recoge a estos órganos que se han ido incorporando al texto constitucional a través de diversas reformas operadas después de 1917. Fundamentales son:

³⁰ Conforme a encuesta realizada por Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana, sobre el significado de la democracia, se encontró que en 2008, de 325 mexicanos encuestados, el 43% ofreció esas respuestas. Encuesta consultada el 22 de abril de 2013 en <http://bit.ly/ZK5kUu>

³¹ Carbonell, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2006, p. 142.

- A) El Banco de México, al que se hace referencia como el banco central que tendrá el Estado, en el párrafo sexto del artículo 28 de la CPEUM, el cual es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

- B) El Instituto Federal Electoral (I.F.E.) El organismo encargado de la realización de las elecciones previsto en el artículo 41, fracción V. En la integración de los miembros del Instituto concurren el Poder Legislativo Federal, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Dicho Instituto goza de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene como principios rectores de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

- C) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (C.N.D.H.). Los organismos de protección de los derechos humanos, conocidos como *ombudsman* por sus antecedentes suecos, previstos en el inciso B, del artículo 102. El organismo establecido por el Congreso de la Unión cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- D) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (I.N.E.G.I.). Institución encargada de llevar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), contemplado por el apartado B, del artículo 26, Constitucional, y que posee autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

- E) Los órganos u organismos especializados e imparciales, a que se refiere el artículo 6 de la CPEUM, encargados de sustanciar los procedimientos de acceso a la información pública, los cuales gozarán de autonomía operativa, de gestión y decisión.

- F) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que tendrá a cargo la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y será el encargado de evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Instituto creado por el artículo 3, fracción IX, de la CPEUM.

Los órganos autónomos previstos en la Constitución y los que pueden estarlo en un futuro, son de la mayor importancia dentro del entramado constitucional mexicano, así como una fuente importante de innovaciones para incorporar al texto de la carta magna con miras a su perfeccionamiento. Vienen a nutrir el esquema de división de poderes y la distribución de funciones dentro del Estado mexicano.

Existen criterios que coinciden al señalar que los órganos constitucionales autónomos poseen ciertas características que los distinguen, entre las que destacan:

- I) Una configuración expresa de su composición, funciones y mecanismos de designación de sus integrantes en el propio texto constitucional. Asimismo cuentan con un catálogo de atribuciones constitucionalmente establecidas.
- II) Son deseables en la configuración de la estructura del Estado.
- III) Participan en la dirección política del Estado, ya que inciden en la formación de la voluntad estatal.
- IV) Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es decir, no forman parte de ninguno de los poderes.
- V) Tienen rango de paridad con los poderes públicos, ya que no se encuentran subordinados a ninguno de estos poderes tradicionales.

- VI) Sus funciones son esenciales en determinada esfera competencial, lo que no es obstáculo para que sus actuaciones sean revisadas en los términos que la propia CPEUM establece.
- VII) Cuentan con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.

De lo anterior se desprende que por el simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia, y otros, cuyas funciones son detalladas pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales, para citar un ejemplo, podemos nombrar al Ministerio Público.³²

El artículo 49, de la Constitución Política Mexicana dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Dentro de la estructura del Estado, la Constitución otorga amplia autonomía a ciertos entes, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento. La razón de ser de los entes constitucionales autónomos estriba en la dificultad de que los organismos tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) realicen ciertas funciones estatales de manera independiente y eficiente.

El poder está en la sociedad y sus instituciones. Precisamente por eso, hoy la realidad ha impuesto nuevos órganos, denominados constitucionales autónomos, capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes”

³² Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005. p.7.

sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Podemos decir que el incremento de la intervención del Estado en la vida individual y social del hombre hace que se concentre el poder público en pocos órganos del mismo; lo anterior fomenta la necesidad de crear y establecer en la Constitución órganos con autonomía de actuación que no estén atribuidos a la estructura de los depositarios clásicos del poder, a fin de distribuir ciertas funciones estatales, lo que permitirá evitar su concentración, contribuyendo a la democracia y el bienestar social, obteniendo con ello una mayor especialización, agilización, control y transparencia de las mismas. Tales entes públicos como hemos mencionado han recibido la denominación de Órganos Constitucionales Autónomos.

Una vía para conciliar partidos, poderes tradicionales, grupos económicos, sociales y democracia, es a través de los órganos constitucionales autónomos que pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política.

Según García Pelayo las razones por las que surgen estos organismos son múltiples, entre las que destacan: enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado³³.

César Nava sostiene que las distintas funciones de los órganos constitucionales autónomos están a la par de los otros tres poderes; dicha afirmación la funda al citar diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y procede a describir las características necesarias para la existencia de un órgano constitucional autónomo, señalando que “para poder afirmar que existe ese órgano necesitamos saber los requisitos que debe colmar,

³³ Sansores Betancourt, Juan Carlos, “Los Órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana” en la Revista de la Facultad de Derecho, No. 239 (2003), p. 181 y 182.

sobre todo por la trascendencia que le asigna a estos otros, es decir, el de colocarlos a un lado o con atribuciones similares, análogos o equivalentes a los otros poderes en su respectivo rango”³⁴.

Aunque las funciones y materias que pueden atender los órganos constitucionales autónomos son diversas, en general éstos deben de regirse por ciertos principios o poseer determinadas características que de acuerdo con diversos autores son:

- Inmediatez. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
- Dirección Política. Participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.
- Paridad de Rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- Autonomía. Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.
- Apolitividad. Son órganos técnicos y no políticos.
- Inmunidad. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.
- Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

³⁴ Nava Vázquez, Cesar y Cossío Díaz, José Ramón, La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano Contemporáneo, México, Ed. Porrúa, 2008, p. 45.

- Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario; y
- Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.³⁵

Los órganos constitucionales autónomos mantienen con los otros órganos tradicionales del Estado relaciones de coordinación, no de subordinación, ni de supra a subordinación, sino como entes situados en un mismo nivel de jerarquía.

Asimismo, dichos órganos gozan de autonomía funcional y financiera, gozan de independencia en su administración, por lo que contarán con autonomía presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios y, atienden funciones primarias u originarias del Estado, que requieran ser eficazmente resueltas en beneficio de la sociedad.

En muchas ocasiones la tradicional división de poderes no es suficiente para controlar al poder y tienen que surgir otro tipo de organismos denominados autónomos constitucionales que gozan de autonomía, esencialmente en el ámbito financiero, jurídico, administrativo, partidista y de los poderes de la Unión, ya que no dependen de ninguno de los poderes tradicionales.

La existencia de los órganos autónomos se establece en las normas constitucionales. Se les da garantía de actuación e independencia en su estructura orgánica, para alcanzar los fines para los que fueron creados.

La creación de este tipo de órganos no altera ni destruye la teoría tradicional de la división tripartita de poderes, pues su misión radica en que, dentro

³⁵ Cárdenas Gracia, Jaime et al., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11ª Ed., México, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t.1, p. 50.

del Estado, atienden funciones tanto estatales como de la sociedad en general, convirtiéndose en nuevos organismos que como ha quedado señalado, se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Puede concluirse que los denominados órganos constitucionales autónomos surgieron ante la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social, disminuyendo la credibilidad depositada en las autoridades gubernamentales, por lo que una de sus funciones consiste precisamente en fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad y la legalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la creación de organismos constitucionales autónomos no destruye o altera la tradicional doctrina de la división de poderes, al contrario, al auxiliar a los órganos tradicionales, los nuevos organismos hacen más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, como puede observarse en la siguiente tesis que se transcribe:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS
DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a)

Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

PLENO. Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.³⁶

Por otra parte, se encuentran Constitucionalistas como Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas, entre otros, quienes señalan que los teóricos modernos del constitucionalismo consideran que la idea de la división de poderes ha sido superada. Se advierte en ellos la tendencia a atenuar la separación de poderes, además de que en las constituciones contemporáneas esa teoría ha sido profundamente alternada y restringida con numerosas excepciones³⁷.

En nuestra opinión, la existencia de estos órganos constitucionales autónomos, es el resultado de la transformación que se ha dado en la relación entre los poderes del Estado y en general de las instituciones y factores que intervienen en la vida cotidiana de una colectividad, ya que la interrelación que naturalmente se da entre todos estos organismos, y vuelve compleja la convivencia entre ellos, de tal suerte que se ha hecho necesario establecer nuevos pesos y contrapesos, con el objeto de salvaguardar el equilibrio que debe existir entre todos ellos.

³⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, p. 1647, Novena Época, Registro No. 172456.

³⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998, p. 34

1.4. Poder Judicial.

A pesar de la gran variación de sistemas políticos y formas de gobierno que existen en la actualidad, es posible identificar las instituciones políticas que conforman la mayoría de los Estados contemporáneos. Estos Estados, finalmente, han seguido, a través de diversas experiencias y procesos históricos, la conformación de un modelo común que podríamos llamar el modelo liberal occidental. Este modelo se caracteriza, entre otras cosas, por tener una organización política subordinada a una estructura legal (constitucional), la cual no sólo divide y organiza el poder para su ejercicio en varios tipos de instituciones, sino que reconoce y protege una serie de derechos fundamentales, así como establece un conjunto de principios para el desarrollo económico³⁸.

Dentro del conjunto de instituciones políticas que conforman este modelo estatal predominante, las instituciones encargadas de administrar justicia, llamadas instituciones jurisdiccionales, tienen un papel fundamental. Aunque su rol aparentemente se reduce a la mera resolución de conflictos derivados de la interacción social, ya sea entre individuos o bien entre individuos e instituciones estatales, al proveer de medios para la resolución de conflictos, estas instituciones cumplen con la función de canalizar o desplazar los conflictos sociales que pudieran convertirse en problemas de tipo político³⁹. A través de este desplazamiento de la conflictividad social, las instituciones judiciales coadyuvan a la participación política de los ciudadanos en las esferas estatales, pero también cumplen un importante papel de control social. Asimismo, las instituciones judiciales son las encargadas de determinar el alcance y contenido de todo el sistema jurídico. Mediante las facultades, más o menos restringidas de interpretación, el denominado Poder Judicial decide cómo deben ser entendidas las normas jurídicas. Cuando estas facultades son amplias y cada una de éstas no

³⁸ Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas. Un Estudio Institucional sobre la Justicia Local en México*, National Center for State of Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, págs., 2-3.

³⁹ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990, y Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

muy limitadas, las instituciones judiciales pueden llegar a convertirse en las principales instituciones jurídicas y en las encargadas de limitar la acción política de cualquier actor en la sociedad. En estos, los Poderes Judiciales están cumpliendo, además, un importante papel legitimador de todo el Estado en su conjunto.

Para poder cumplir cabalmente con estas funciones, las instituciones judiciales del Estado occidental contemporáneo deben estructurarse de conformidad con tres principios básicos: independencia, eficiencia y accesibilidad. Cada uno de estos principios establecen un conjunto de objetivos deseables o ideales, así como una multiplicidad de mecanismos para llegar a ellos. Son los principios que caracterizan a la administración de justicia en su conjunto dentro Estado contemporáneo y que nunca pueden ser cumplidos en su totalidad, ya que establecen un modelo teórico, ideal – programático, para orientar la función de estas instituciones y su continua transformación.

Por lo que toca al principio de independencia, éste establece una separación indispensable entre la función judicial de administrar justicia (*lato sensu*⁴⁰) y cualquier otra actividad gubernamental o actor político, para poder proveer imparcialidad o neutralidad a dicha función⁴¹. Por lo anterior, la independencia judicial implica, en su aspecto externo, la no subordinación del Poder Judicial y sus instituciones a ningún otro de los Poderes constituidos de forma alguna o, al menos, de forma tal que establezca un obstáculo para la neutralidad de la labor. Adicionalmente, la independencia judicial se traduce, internamente, en la autonomía del juzgador. Cada juez, independientemente de su rango o posición en la jerarquía institucional, debe gozar de protección y de una relativa insularidad por la propia naturaleza de su labor.

⁴⁰ Locución latina, tiene importancia en la interpretación de la ley y de los actos jurídicos, dándoles un contenido que excede de la interpretación literal, es lo contrario a *strictu sensu* o interpretación literal. Consultado en Ossorio, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ed. Eliasta, ed. 27° Argentina, 2000, p. 559.

⁴¹ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 4, 1996.

La eficiencia de la justicia es el principio que establece la imperiosa necesidad de que el juzgador cumpla con su tarea dentro de los tiempos y condiciones que marca la ley.⁴² Sólo, si la administración de justicia se lleva a cabo en tiempo y respetando todos los procedimientos o requerimientos que protegen a las partes en conflicto, puede decirse que la justicia tiene posibilidades de realizarse y de que los juicios pueden ser “justos⁴³”. Cuando estos objetivos no son cumplidos, la administración de justicia se vuelve una tarea sin importancia social, lo que produciría un resultado similar a aquél que se presentaría si no existiera el Poder Judicial, dejando al Estado desprovisto del engranaje institucional que protege a la sociedad y a través del cual el derecho es dotado de sentido.

El principio de acceso a la justicia es aquél que establece las diversas formas en que las instituciones de justicia deben permanecer al alcance de la sociedad en su conjunto, y no sólo de ciertos grupos privilegiados.

Es importante recalcar que cada configuración estatal (conjunto de actores y de instituciones) dentro de este modelo cumplirá con la función judicial y los principios que la sustentan de diversa manera e intensidad, de conformidad con los elementos ideológico – culturales y sus trayectorias históricas particulares.

A través de la búsqueda de estos principios, que establecen una dinámica institucional bastante compleja, en años recientes las instituciones judiciales han avanzado considerablemente en su papel de agentes de cambio alrededor del mundo. América Latina y México no han escapado a este proceso global, que

⁴² Fix, Fierro, Héctor, *La Eficiencia de la Justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 1, 1995, y Pastor, Santos, *¡Ah de la justicia, política y economía*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia – Civitas, 1993.

⁴³ Del latín. *Iustus*, se entiende por justo a aquel que obra según la justicia y la razón, mientras que justicia que proviene del latín *iustitia*, es una de las cuatro virtudes cardinales, que inclina a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece. Derecho, razón, equidad. Es aquello que debe hacerse según derecho o razón. Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Consultado el 24 de abril de 2013 en <http://bit.ly/17iykZU>

empuja a un redimensionamiento de las instituciones judiciales. La consolidación de los sistemas políticos como democracias liberales y de los sistemas económicos de mercado requirieron desde principios de los noventa ajustes estructurales. Dentro de estos procesos de cambio, la reforma judicial se convirtió en prioridad tanto para los actores internos en cada Estado como incluso para los grandes organismos financieros internacionales. Las transformaciones, que van desde la mera reforma de textos legales hasta una verdadera reconfiguración institucional, han estado presentes en prácticamente todos los países del continente.

Por lo tanto podemos señalar en principio que el Poder Judicial⁴⁴ es el que ejerce la administración de justicia en el territorio del Estado soberano del que forma parte. En el Estado de derecho democrático de división de poderes, el Poder Judicial es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo—Suprema Corte de Justicia—, cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resolver sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de control constitucional.

Según la teoría clásica de Montesquieu de la separación de poderes, que distingue entre poder legislativo, ejecutivo y judicial, la división garantiza la libertad del ciudadano. Montesquieu compuso su teoría interpretando que un poder judicial independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo. Bajo esta separación de poderes, nace el llamado Estado de derecho, en el cual los poderes públicos están igualmente sometidos al imperio de la ley. El Poder judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial el ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico y convertirse en el encargado de hacer efectivo la idea del Derecho como elemento regulador de la vida social.

⁴⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Coord. Francisco Berlin Valenzuela, México, 1998, p. 533.

Así, autores como Eduardo Couture, señalan que el Poder Judicial es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determinan los derechos de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones bajo autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.

Jorge Levin Valenzuela apunta, en el mismo sentido y respecto de la interpretación, que “en el sistema jurisdiccional mexicano, hablar de interpretación jurídica significa desentrañar el íntimo sentido de la norma, cuando ésta debe ser aplicada por el órgano jurisdiccional,” abunda concluyendo que “ciertamente la llamada interpretación es una fuente creadora porque siendo distintas las interpretaciones también son distintos los pensamientos, o las hipótesis contenidas en las normas jurídicas⁴⁵,” lo anterior nos obliga a determinar que es lo que en la doctrina jurídica mexicana se entiende por “Jurisdiccional” a lo cual claramente responde Juan Manuel Arredondo Elías, al señalar que “Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho, desde el punto de vista más general la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales y de otros órganos.”⁴⁶

Puede señalarse que los órganos depositarios del Poder Judicial llevan a cabo funciones esenciales para la aplicación de las normas que conforman el sistema jurídico, su interpretación y aplicación del derecho es punto clave y culminante, ya que “los jueces tiene por misión la protección de los derechos federales o de los derivados de otras normas inferiores de los sujetos sometidos al orden jurídico, de los sujetos que se encuentran al ejercicio de las facultades jurídicas de los sujetos dominantes”, lo cual confirma Ulises Schmill quien

⁴⁵ Levin Valenzuela Jorge, *La función creadora de los criterios jurídicos uniformes orientadores de las resoluciones judiciales*, México, 1999.

⁴⁶ Arredondo Elías Juan Manuel. *El acceso a la Función jurisdiccional, formación y selección de jueces*, México, Porrúa, 2005, p. 68 y 69.

concluye que “Los jueces resuelven litigios y esto significa que deciden cual de las pretensiones de las partes es regular con respecto a la ley o la Constitución.”⁴⁷

En México, de conformidad con la CPEUM, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Con relación a la función judicial en el Distrito Federal, la CPEUM establece en su artículo 122, Base Cuarta, respecto del Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero común que su administración, vigilancia y disciplina estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que el Tribunal Superior de Justicia forma parte de las autoridades locales de gobierno en el Distrito Federal, que la función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y demás órganos que su ley orgánica señale.

⁴⁷ Ojesto Fernando, Orozco Jesús, y Vázquez Rodolfo, (Coordinadores) *Jueces y Política*, México, Porrúa, 2005 p. 17 a 20.

Apartado II. Los Consejos de la Judicatura en México.

Como podremos observar a lo largo del desarrollo de este segundo apartado, los Consejos de la Judicatura surgen en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de otorgar mayor autonomía al Poder Judicial frente a los ministerios de justicia, ya que éstos gozaban de amplias facultades de intervención ante los tribunales.

Los alcances de estos cuerpos colegiados, se entienden en dos vertientes sustanciales; la primera relacionada con el autogobierno del Poder Judicial, lo que comprende cuestiones como la instrumentación de la denominada carrera judicial, mediante la designación, adscripción y ratificación de jueces y magistrados, así como aspectos concernientes a la capacitación y al régimen disciplinario. La segunda de las vertientes mencionadas tiene que ver con la función de administración del Poder Judicial, ya que los Consejos de la Judicatura fueron concebidos entre otras cosas, como órganos especializados en el adecuado manejo de los recursos de este poder, de tal manera que los juzgadores destinaran todo su tiempo y atención en la función sustantiva que desempeñan.

Haremos un breve señalamiento sobre el surgimiento de estos órganos, que como hemos descrito con anterioridad tuvo lugar en Europa Occidental, concretamente en Francia, que inició con su Consejo Superior de la Magistratura, para ser seguido por Italia y por otros países. En ese mismo contexto, pero refiriéndonos a América Latina, señalaremos los países en que fueron surgiendo estos órganos con lo que lograremos darnos una idea sobre la relevancia que han tomado en nuestro continente.

Posteriormente, ya en lo concerniente a nuestro país, mencionaremos los casos de Sinaloa y Coahuila como antecedentes en la instauración de Consejos de la Judicatura, enunciando algunas de las atribuciones que les fueron conferidas en ese tiempo, que si bien tenían un carácter de tipo de recomendaciones o

propuestas, forman un precedente histórico sobre la evolución de estos cuerpos colegiados en México.

Mas adelante haremos referencia a la reforma Constitucional de diciembre de 1994, por la que crea el Consejo de la Judicatura Federal, como uno de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, a cuyo cargo queda la administración, vigilancia y disciplina de este Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. Señalaremos la manera en que son designados sus miembros y las funciones que le han sido atribuidas, entre las que destacan las relacionadas con el gobierno y administración de los tribunales, la preparación, selección, nombramiento, adscripción y ratificación de jueces y magistrados, el establecimiento de la carrera judicial bajo los principios que debe observar, la disciplina de los funcionarios judiciales, así como funciones de tipo reglamentario que es llevada a cabo mediante la emisión de los acuerdos generales que resulten necesarios para su mejor funcionamiento, siendo además importante la facultad que posee para resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y sus servidores públicos.

Después mostraremos un análisis sobre los Consejos de la Judicatura, tanto el Federal, como los de las entidades federativas y el del Distrito Federal, en el que podremos visualizar cuántos órganos colegiados de esta naturaleza existen en nuestro país, cual es su denominación, desde cuando fueron instaurados y que adscripción les ha sido otorgada. Con ello podremos constatar que en México únicamente seis Estados no cuentan con Consejos de la Judicatura.

Asimismo, elaboraremos una investigación sobre su composición, abarcando su número de integrantes, que van en algunos casos desde tres miembros como en Nuevo León, llegando hasta siete en diferentes entidades, referiremos de igual forma la manera en que están integrados y a quién corresponde la designación de cada uno de sus miembros, así como el tiempo que

duran los encargos tanto de los Presidentes, que van desde un año como en los casos de Guerrero o Tabasco, hasta seis años como en Durango, Sonora o Tamaulipas.

Posteriormente incluimos una comparación entre las atribuciones de los Consejos de la Judicatura del país en materia de designaciones, carrera judicial y régimen disciplinario, con el que podemos observar que en la mayoría de los Estados y en el Distrito Federal si cuentan con atribución para aprobar designaciones de jueces, para implementar la carrera judicial y sobre el régimen disciplinario de los diferentes poderes judiciales y que también salvo el caso de Coahuila, ninguno aprueba designaciones de magistrados.

En lo relativo al presupuesto, mostramos una descripción sobre las atribuciones que poseen los Consejos de la Judicatura en la materia, encontrando que en algunos Estados su función consiste en someter a consideración del Supremo Tribunal de Justicia el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, mientras que en otros es el Consejo de la Judicatura quien aprueba ese anteproyecto y lo envía al Poder Ejecutivo para que por su conducto sea sometido a la aprobación del Congreso Local.

2.1. Antecedentes

2.1.1. Europa

Los Consejos de la Judicatura tienen su antecedente más remoto en las dependencias de los ministerios de justicia llamados consejos judiciales, que auxiliaban al órgano del Poder Ejecutivo encargado de algunas tareas de justicia.⁴⁸ Como lo explica Jorge Carpizo, hizo a un lado a la estructura burocrática estatal para constituirse en un órgano dotado de autonomía e independencia con relación a cualquier otro poder, dando origen a un régimen de autogobierno. “Lo que se persigue con su creación es garantizar que la carrera judicial sea una realidad y

⁴⁸ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*. México, Editorial Porrúa. 1ª ed. p. 59.

que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de mérito que fortalezca a su independencia”⁴⁹

Respecto al origen de los Consejos de la Judicatura, Héctor Fix Zamudio señala: “Se ha demostrado que ya después de la Segunda Guerra Mundial, la constitución francesa de 1946, inició ese movimiento con el Consejo Superior de la Magistratura. Después siguió Italia y así en varios países se fueron creando estos Consejos de la Judicatura. En Europa, sabemos muy bien, que la razón de su existencia fue otorgar mayor autonomía al Poder Judicial frente a los ministerios de justicia que tenían muchas facultades de intervención ante los tribunales. Eso fue lo que llevó a los países europeos a crear esas instituciones”,⁵⁰ puntualizando que se desarrollaron primero en Europa Continental y después en países de Europa del Este, a partir de su desvinculación del modelo soviético.

Para mayor claridad conviene dividir esa idea primaria, en cuanto a sus alcances, en dos grandes rubros: el primero tiene que ver con el autogobierno de los poderes judiciales en lo que respecta a la carrera judicial que comprende la designación, adscripción y ratificación de jueces y magistrados, los sistemas de supervisión y evaluación, la capacitación y el régimen disciplinario, todo lo cual incide en una forma u otra en la función sustantiva de impartición de justicia. El segundo guarda relación con cuestiones estrictamente administrativas, ya que ante el continuo crecimiento del número de órganos jurisdiccionales y el incremento de los casos que son de su conocimiento, es fundamental que los juzgadores de todo nivel no distraigan su atención en resolver problemas relativos a espacios físicos, sistemas informáticos, mobiliarios e insumos, en general requerimientos de índole material necesarios para el adecuado funcionamiento de juzgados y tribunales.

⁴⁹ Carpizo, Jorge, “Otra Reforma Constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal.” *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, enero – junio de 2000, p. 210.

⁵⁰ Fix Zamudio, Héctor, *Foro Jurídico: expresión de los doctores en derecho*, núm. 23, agosto de 2005, p. 35-38.

Esto es, por una parte resulta fundamental para la impartición de justicia que todo lo concerniente a la carrera judicial, que engloba los aspectos mencionados, sea decisión del propio poder judicial a través de un órgano especializado y autónomo; por otra parte, es esencial que los juzgadores no se ocupen de problemas administrativos como los indicados y dediquen todo su tiempo a la función esencial que tienen encomendada, o sea la impartición de justicia.

Desde esa perspectiva, es indudable la utilidad de órganos administrativos especializados que con plena autonomía decidan sobre esos aspectos torales del sistema de justicia. Así, en un concepto genérico “los Consejos de la Judicatura son los organismos que forman parte del Poder Judicial con el objeto de realizar las funciones de administración, disciplina y el establecimiento de las bases de la preparación y selección de los jueces.”⁵¹

Como hemos señalado, los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura surgieron en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial. Es también en países europeos en donde evolucionaron hasta convertirse en los órganos administrativos de gobierno que ahora conocemos, fundamentales para preservar la autonomía de los poderes judiciales en los estados democráticos de derecho.

2.1.2. América Latina.

Adoptados de Europa, los primeros intentos que se hicieron en los ordenamientos latinoamericanos para incorporar estos nuevos instrumentos de gobierno y administración de los Poderes Judiciales, se dieron entre otros en los siguientes países: Perú en 1969, creó el llamado Consejo Nacional de Justicia; Brasil en 1979 con el nombre de Consejo Nacional de la Magistratura; Uruguay en 1981 añadió a su constitución el Consejo Superior de la Judicatura; Colombia en 1955, con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura; Venezuela en 1961 cuando

⁵¹ Fix Zamudio, Héctor, *Breves Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura. La Justicia Mexicana Hacia el Siglo XXI*, México, UNAM – Senado de la República, I.VI Legislatura, 1997, p. 36

se anexa a su constitución con el nombre de Consejo de la Judicatura; El Salvador, en 1983 su Constitución dispone que el Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de magistrados y jueces; Panamá en 1987 previó el Consejo Judicial como el organismo consultivo del órgano judicial en el orden gubernativo y disciplinario; Costa Rica en 1993 lo añade a su Ley Orgánica llamándolo Consejo Superior del Poder Judicial, Paraguay lo introduce en su constitución en 1992, denominándolo Consejo de la Magistratura; Ecuador por reforma Constitucional de 1992, prevé la existencia del Consejo Nacional de la Judicatura; Argentina, en 1994, por reforma a su Constitución introdujo la institución del Congreso de la Magistratura, como el órgano a cargo de la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial, y en Bolivia también en 1994 aparece el Consejo de la Judicatura.

2.1.3. México

A partir de 1917, cuando la Constitución Federal suprimió la Secretaría de Justicia, a la que se consideró como un instrumento de intervención y subordinación de los tribunales al Poder Ejecutivo durante la dictadura del General Porfirio Díaz, todas las funciones de gobierno, administración y disciplina de los tribunales, e incluso de nombramiento de los jueces inferiores, quedaron en manos del propio Poder Judicial y específicamente de su órgano cupular, la Suprema Corte de Justicia. Otro tanto ocurrió en las entidades federativas, donde las correspondientes funciones eran ejercidas, y lo son todavía en la mayoría de ellas, por los tribunales superiores de justicia.⁵²

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, el gobierno, la administración y la disciplina de la Suprema Corte y de los demás tribunales federales, incluyendo el nombramiento de los jueces federales inferiores, correspondían al Pleno de la propia Corte (artículo 12), el cual nombraba anualmente la Comisión de Gobierno y Administración, formada por el

⁵² Fix – Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.155.

Presidente de la Corte y dos ministros (fracción XI). Las funciones no jurisdiccionales de la Corte eran, pues, muy amplias⁵³ y su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial Federal (lo que sucedió sobre todo en los años ochenta), de modo que empezó a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y administración del mismo.

Fue hasta fines de 1994, cuando se reformó la Constitución Federal para crear un organismo especializado en tal sentido: el Consejo de la Judicatura Federal. La recepción relativamente tardía de esta institución en nuestro país seguramente se debió al desconocimiento y a las escasas propuestas para su introducción en nuestro ordenamiento, no obstante que en 1966, el IV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas, aprobó entre sus conclusiones, una recomendación para la creación de este órgano. Por otro lado, no es difícil suponer que, al desconocimiento de la institución, se debe haber agregado la natural desconfianza de los propios integrantes de los poderes judiciales hacia órganos que pudieran considerar extraños y como una forma de intromisión en sus asuntos internos, para no hablar de la pérdida de poder e influencia que esto significaba para esos órganos hasta entonces a cargo de su administración y gobierno.

Existen dos antecedentes en nuestro país de órganos especializados que intervienen, en mayor o menor medida, en el gobierno y administración de los tribunales. Se trata de los Consejos de la Judicatura creados en Sinaloa y Coahuila en 1988. Al parecer ambos consejos, o por lo menos el primero, se crearon bajo el influjo de la reforma de 1987, a la fracción III, del artículo 16 constitucional que introdujo garantías judiciales para los integrantes de los poderes judiciales locales. Resulta comprensible que las facultades de ambos órganos parezcan ahora modestas en comparación con otros consejos de la judicatura, pero por la novedad de la institución y por el momento, seguramente fueron significativos. Además, es preciso recordar que el texto de la fracción

⁵³ Cossío Díaz, José Ramón, *Las Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*, México, Porrúa, 1992, p.47.

mencionada les impedía nombrar jueces y magistrados, impedimento que desapareció en la reforma de 1994.

2.1.3.1. Sinaloa

Por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, el 25 de marzo de 1988, en virtud de una iniciativa enviada al Congreso por el Supremo Tribunal Superior de Justicia, se establece el Consejo de la Judicatura en el artículo 97 de la Constitución local. Dicho artículo remite a la Ley Orgánica respectiva, la cual habrá de establecer su “organización, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de capacitación, nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los magistrados y jueces, los beneficios de la carrera judicial”. Igualmente se establece a nivel constitucional (artículo 94, segundo párrafo), que corresponde al Consejo de la Judicatura elaborar una terna para el nombramiento, por el Congreso del Estado o por la Diputación Permanente, de los magistrados del Supremo Tribunal Superior de Justicia.

Sus atribuciones son reguladas por el artículo 80, tienen carácter más bien de tipo de recomendación o propuesta, que de decisión, entre las que destacan:

- a. En materia de nombramientos y ascensos; formular la terna para el nombramiento de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, promover ante el pleno la designación de jueces de nuevo ingreso, así como solicitar que se les otorguen categorías superiores a aquellos que lo merezcan.
- b. En lo relativo a carrera judicial: presentar a consideración del Pleno los programas de capacitación de los servidores públicos del Poder Judicial, y
- c. Con relación a la inspección, vigilancia y disciplina: vigilar, inspeccionar y procurar que se guarde disciplina y decoro en los tribunales, haciendo llegar sus observaciones al Pleno.

2.1.3.2. Coahuila.

El Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila fue creado mediante la reforma a la Constitución del Estado en 1988, y su reglamentación incorporada en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad.⁵⁴

El Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila tiene también atribuciones relativamente limitadas en materia de nombramiento, inspección y disciplina de los tribunales. No obstante, la organización de la carrera judicial, así como el gobierno y administración propiamente dichos de los tribunales, no están a cargo de este órgano, sino del Tribunal Superior de Justicia (artículos 11, 61 y ss. de la ley)

En cuanto a su intervención en el nombramiento de jueces y magistrados, el Consejo está facultado para proponer al Gobernador del Estado las listas de cuando menos tres candidatos por cada vacante de magistrado numerario o supernumerario del Tribunal Superior de Justicia. El Consejo debe emitir opinión fundada sobre los candidatos, misma que en caso de ser unánimemente adversa, sólo puede ser superada por el voto de dos tercios de los magistrados que integran el Tribunal (artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica)

En cuanto a la función de vigilancia y disciplina, ésta se reduce a solicitar a la autoridad competente el estricto cumplimiento de sus atribuciones relacionadas con la carrera judicial, con actos arbitrarios que afecten la permanencia de los miembros del Poder Judicial en sus funciones, así como con la disciplina de éstos (artículo 60 de la Ley Orgánica). Sin embargo, no se prevén modos o mecanismos que refuercen el peso y la autoridad de la opinión del Consejo.

⁵⁴ Periódico Oficial del 11 de diciembre de 1990.

2.2. Evolución.

2.2.1. Consejo de la Judicatura Federal

El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia. Entre las novedades más importantes de estas reformas se encuentra la creación del Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación (artículo 94), encargado de la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (artículo 100)

El Consejo de la Judicatura Federal fue reglamentado primero de manera provisional a través de las reformas y adiciones hechas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988⁵⁵, las que le permitieron funcionar hasta la expedición de una nueva ley. Posteriormente, se publicó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵⁶, la cual reglamenta el Consejo y sus órganos auxiliares en su título sexto, artículos 68 y siguientes.

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

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1995

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995

La nueva Ley Orgánica estableció, en su artículo 81, fracción III, que otorga al propio Consejo facultades para fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación de jueces y magistrados para cubrir las vacantes del Consejo, que para formar parte del Consejo dichos jueces y magistrados deben ser de los ratificados conforme al artículo 97 y no deben haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. Si bien se trata de un requisito no exigido por la Constitución, puede argüirse que tiene sentido exigir buena conducta de los jueces y magistrados insaculados, y que de aquellos que han sido ratificados puede y debe esperarse mayor imparcialidad e independencia.

Conforme al texto constitucional y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal posee funciones muy amplias que pueden ser clasificadas dentro de los siguientes rubros:

1. Gobierno y administración de los tribunales: esta función comprende la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, así como cambiar su residencia; dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos competencia de los tribunales federales; elaborar el proyecto de presupuesto de los tribunales federales, con excepción de la Suprema Corte, y ejercerlo; emitir las bases para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, etcétera.
2. Preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados, así como resolver sobre su ratificación. Para ello se establece la denominada

carrera judicial, que deberá regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. De manera específica, la ley prevé la realización de concursos de oposición, ya sean internos o libres, para acceder a las categorías de jueces y magistrados, así como de exámenes de aptitud para la designación de secretarios de los diversos niveles y de actuarios, los que son nombrados por los titulares de los órganos de que se trate;

3. Disciplina de jueces y magistrados, así como del resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del Consejo, con excepción de la Suprema Corte;
4. Reglamentarias: el Consejo de la Judicatura tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares;
5. Otras: el Consejo posee además otras importantes facultades, como la de resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y sus servidores públicos.

2.2.2. Consejos de la Judicatura en la Federación, en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal.

A raíz de la reforma a la Constitución Federal de diciembre de 1994, por la cual nuestro máximo ordenamiento contempló la creación del Consejo de la Judicatura Federal, puede observarse como diversas entidades federativas han instaurado sus propios Consejos, como se aprecia gráficamente en la siguiente tabla:

Los Consejos de la Judicatura en México

Cuadro 1. Los Consejos de la Judicatura en México, su creación y adscripción

Estado	Denominación	Año de Instauración	Adscripción
Aguascalientes	Consejo de la Judicatura del Estado de Aguascalientes	1995	Parte del Poder Judicial
Baja California	Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California	1995	Parte del Poder Judicial
Baja California Sur	-	-	-
Campeche	-	-	-
Chiapas	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chiapas	No contestó	Parte del Poder Judicial
Chihuahua	-	-	-
Coahuila	Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila	No contestó	Parte del Poder Judicial
Colima	-	-	-
Distrito Federal	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	1995	Parte del Poder Judicial
Durango	Consejo de la Judicatura del Estado de Durango	No contestó	Órgano desconcentrado del Tribunal Superior de Justicia
Estado de México	Consejo de la Judicatura del Estado de México	No contestó	Parte del Poder Judicial
Guanajuato	Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato	1997	Parte del Poder Judicial
Guerrero	Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero	2000	Órgano del Poder Judicial
Hidalgo	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Hidalgo	2006	Órgano del Poder Judicial
Jalisco	Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco	No contestó	Parte del Poder Judicial
Michoacán	Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán	2007	Parte del Poder Judicial
Morelos	Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos	1995	Órgano del Poder Judicial
Nayarit	Consejo de la Judicatura del Estado de Nayarit	1995	Parte del Poder Judicial
Nuevo León	Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León	1998	Parte del Poder Judicial
Oaxaca	Consejo de la Judicatura del Estado de Oaxaca	2012	Parte del Poder Judicial
Puebla	-	-	-
Querétaro	Consejo de la Judicatura del Estado de Querétaro	No contestó	Parte del Poder Judicial

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Denominación	Año de Instauración	Adscripción
Quintana Roo	Consejo de la Judicatura del Estado de Quintana Roo	2004	Órgano del Poder Judicial
San Luis Potosí	Consejo de la Judicatura del Estado de San Luis Potosí	2005	Órgano del Poder Judicial
Sinaloa	Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa	No contestó	N.I.
Sonora	Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora	No contestó	Parte del Poder Judicial
Tabasco	Consejo de la Judicatura del Estado de Tabasco	No contestó	Órgano del Poder Judicial
Tamaulipas	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas	No contestó	Órgano del Poder Judicial
Tlaxcala	Consejo de la Judicatura del Estado de Tlaxcala	2011	Órgano del Poder Judicial
Veracruz	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Veracruz	No contestó	Órgano del Poder Judicial
Yucatán	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán	2010	Órgano del Poder Judicial
Zacatecas	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Constitución Federal y las de los Estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Estatales y la del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, portales de internet de los Poderes Judiciales y respuestas a consultas de información pública hechas en cada entidad federativa.

Con lo anterior es posible observar la manera en que han ido evolucionando los Consejos de la Judicatura en nuestro país, ya que tomando en cuenta a la Federación, a los 31 Estados de la República más el Distrito Federal, en la actualidad han sido creados 27 Consejos de la Judicatura, es decir, únicamente seis Estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Puebla y Zacatecas) a la fecha no cuentan cuerpos colegiados de esta naturaleza. Esto es muestra de que no obstante se trata de instituciones con una vida relativamente corta dentro de los Poderes Judiciales en México, existe una fuerte tendencia a que se constituyan en órganos de decisión activos en las funciones de administración, vigilancia y disciplina de los Poderes Judiciales locales.

Aunque por el momento podría resultar prematuro realizar una evaluación sobre su funcionamiento e impacto dentro del quehacer de los Poderes Judiciales locales, si es posible en cambio analizar comparativamente cuestiones que son de no poca trascendencia, como lo es su integración en cuanto a su número de miembros, su procedencia y la duración de los cargos de Consejeros de la Judicatura, cuestión que veremos a continuación, para después realizar un breve análisis sobre los resultados observados.

Cuadro 2. Composición de los Consejos de la Judicatura en México y duración de los cargos de Consejero.

Estado	Miembros	Integrantes	Duración
Federación	7	Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	4 años
		3 designados por el Pleno de la Corte de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito	5 años
		2 designados por el Senado	
		1 designado por el Presidente de la República	
Aguascalientes	7	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	4 años
		1 Juez Penal por los Jueces Penales de Primera Instancia	3 años
		1 Juez por los Jueces Civil, Mixta y Familiar	
		2 por el Congreso del Estado	
		2 por el Ejecutivo Estatal	
Baja California	7	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	3 años
		2 Magistrados designados por el Pleno del Tribunal	4 años
		1 Juez designado por el Pleno del Tribunal	
		2 designados por el Congreso del Estado	
		1 designado por el Gobernador del Estado	
Baja California Sur	-	-	-
Campeche	-	-	-
Chiapas	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	3 años
		1 Juez de 1ra Instancia elegido por el Tribunal Constitucional	4 años
		2 designados por el Congreso del Estado o Comisión Permanente	
		1 designado por el titular del Ejecutivo	

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Miembros	Integrantes	Duración
Chihuahua	-	-	-
Coahuila ⁵⁷	6	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	5 años
		1 designado por el Ejecutivo del Estado	3 años
		1 designado por el Congreso del Estado	
		1 Magistrado del Tribunal Superior de Justicia (El de mayor antigüedad)	
		1 Magistrado del Tribunal Distrital (El de mayor antigüedad)	
		1 Juez de Primera Instancia (El de mayor antigüedad)	
Colima	-	-	-
Distrito Federal	7	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	4 años
		1 Magistrado elegido por el Pleno de Magistrados	5 años
		2 Jueces elegidos por el Pleno de Magistrados	
		1 designado por el Jefe de Gobierno del D.F.	
		2 nombrados por la Asamblea Legislativa del D.F.	
Durango	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	6 años
		2 Jueces de 1ra Instancia	4 años
		1 propuesto por el Gobernador del Estado	
		1 propuesto por el Congreso del Estado	
Estado de México	7	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	5 años
		2 Magistrados designados por el Consejo de la Judicatura	
		1 Juez de 1ra Instancia designado por el Consejo de la Judicatura	
		1 designado por el titular del Ejecutivo del Estado	
		2 designados por la Legislatura del Estado	
Guanajuato	5	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	2 años
		1 Juez de Partido (El de mejor calificación emitida por el Consejo)	4 años
		2 designados por el Congreso del Estado (De ternas del Ejecutivo y del STJ)	
		1 designado por el Congreso del Estado	

⁵⁷ En Coahuila los Presidentes del Tribunal Electoral, del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, formarán parte siempre del Consejo con voz, pero sólo tendrán voto cuando se trate de asuntos relativos a los Tribunales que presiden.

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Miembros	Integrantes	Duración
Guerrero	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	1 año
		2 designados por el Gobernador y aprobados por el Congreso	5 años
		1 Magistrado designado por el Pleno del Tribunal	
		1 Juez de 1ra Instancia designado por el Pleno del Tribunal	
Hidalgo	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	4 años
		1 Magistrado designado por el Pleno del Tribunal	5 años
		1 Juez del Orden Común designado por el Pleno del Tribunal	
		1 designado por el Congreso del Estado	
		1 designado por el Gobernador del Estado	
Jalisco	5	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	2 años
		1 Juez de 1ra Instancia inamovible con mas de 4 años en la judicatura	4 años
		3 ciudadanos elegidos por el Congreso	
Michoacán	5	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	3 años
		1 electo por el Congreso del Estado	5 años
		1 designado por el Gobernador del Estado	
		1 Magistrado y 1 Juez, electos por sus pares	
Morelos	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	2 años
		1 Magistrado Numerario elegido por el Pleno del Tribunal	6 años
		1 Juez de 1ra Instancia elegido por Insaculación	
		1 designado por el Ejecutivo del Estado	
		1 designado por el Órgano Político del Congreso	
Nayarit ⁵⁸	17/22	Presidente del Pleno del Tribunal Superior de Justicia	4 años
		El Pleno del Tribunal Superior de Justicia	
		2 Jueces designados por insaculación por el Pleno del Tribunal	
Nuevo León	3	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	2 años
		1 designado por el Congreso del Estado	5 años
		1 designado por el titular del Ejecutivo	

⁵⁸ Conforme a lo establecido por el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia forma parte del Consejo de la Judicatura. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el Tribunal Superior de Justicia está integrado por diecisiete magistrados numerarios y hasta tres supernumerarios.

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Miembros	Integrantes	Duración
Oaxaca	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	4 años
		1 Magistrado designado bajo criterios de evaluación y antigüedad	5 años
		1 Juez designado bajo criterios de evaluación y antigüedad	
		1 designado por el Poder Ejecutivo del Estado	
		1 designado por el Poder Legislativo del Estado	
Puebla ⁵⁹	-	-	-
Querétaro	3	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	3 años
		2 Magistrados designados por el Pleno del Tribunal	
Quintana Roo	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	3 años
		1 Magistrado Numerario nombrado por el Pleno del Tribunal	2 años
		1 Juez de 1ra Instancia nombrado por el Colegio de Jueces	5 años
		2 Consejeros Ciudadanos designados por la Legislatura	
San Luis Potosí	4	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	1 año
		1 designado por el Congreso del Estado	5 años
		1 designado por el STJ y ratificado por el Congreso del Estado	
		1 designado por el Ejecutivo y ratificado por el Congreso del Estado	
Sinaloa	7	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	1 año
		2 Magistrados electos por el Pleno de Magistrados	3 años
		3 Jueces de 1ra Instancia electos por sus pares	
		1 Juez Menor electo por el Pleno de Magistrados	
Sonora	5	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	6 años
		1 Magistrado nombrado por el Pleno del STJ	5 años
		1 Juez de 1ra Instancia nombrado por el Pleno del STJ	
		1 designado por el Gobernador del Estado	
		1 designado por el Congreso del Estado	

⁵⁹ El Estado de Puebla aunque no posee un Consejo de la Judicatura, cuenta con la Junta de Administración, que forma parte del Poder Judicial y es una de las atribuciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, sin que para su integración intervengan los otros poderes, teniendo funciones similares a los de los Consejos de la Judicatura.

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Miembros	Integrantes	Duración
Tabasco	7	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	1 año
		2 Magistrados Numerarios elegidos por el Pleno del TSJ por votación Secreta	5 años
		1 Juez de 1ra Instancia elegido por los Jueces (votación directa y secreta)	
		1 Juez de Paz elegido por los Jueces (votación directa y secreta)	
		1 designado por el Gobernador y ratificado por el Congreso	
		1 designado por el Congreso del Estado	
Tamaulipas	5	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	6 años
		2 nombrados por el Congreso a propuesta del Pleno del STJ	
		1 designado por el Congreso a propuesta de la Junta de Coordinación Política	
		1 designado por el Ejecutivo del Estado	
Tlaxcala	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	2 años
		1 Magistrado elegido por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia	3 años
		1 Juez designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia	
		1 académico o profesional designado por la Legislatura	
		1 académico o profesional designado por el Gobernador	
Veracruz	6	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	3 años
		3 Magistrados nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia	5 años
		1 propuesto por el Gobernador y ratificado por el Congreso	
		1 designado por el Congreso del Estado	
Yucatán	5	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	4 años
		2 elegidos por el Pleno del Tribunal de entre la carrera judicial	
		1 designado por el Congreso del Estado	
		1 designado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado	
Zacatecas	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Constitución Federal y las de los Estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Estatales y la del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, portales de internet de los Poderes Judiciales y respuestas a consultas de información pública hechas en cada entidad federativa.

Como es visible, la composición en cuanto a número de miembros, la manera en que son designados y la duración de los cargos de integrantes de los Consejos de la Judicatura en nuestro país arroja resultados variados. Del análisis del cuadro anterior podemos destacar que en todos los casos, la presidencia de los Consejos de la Judicatura es ocupada por los Presidentes de los Supremos Tribunales de Justicia o Tribunales Superiores de Justicia y en el caso federal por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, salvo por los casos del Estado de México, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas y Yucatán, en que el cargo de Presidente dura el mismo tiempo que el de los demás integrantes de los Consejos de la Judicatura, en todos los demás Estados y en el Distrito Federal encontramos que los cargos de Presidente y de Consejeros se distinguen en cuanto a su duración y que en su mayoría los encargos de sus Presidentes tienen una menor duración que el de los demás Consejeros. Resalta también el caso de Quintana Roo, en que los Consejeros ciudadanos designados por la Legislatura local, duran en el cargo cinco años, mientras que los demás Consejeros ocupan el puesto por dos años y su Presidente por tres años.

Por lo que hace al número de sus integrantes, salvo el caso de Nayarit en que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia integra parte del Consejo de la Judicatura y por lo tanto sus miembros pueden llegar hasta veintidós, en los restantes casos se encontró que; dos de ellos se componen de tres integrantes, uno por cuatro, en catorce Estados se integra por cinco miembros, en dos entidades federativas por seis elementos y en los siete Estados restantes por siete integrantes.

Cuadro 3. Atribuciones de los Consejos de la Judicatura en México, en materia de designaciones, Carrera Judicial y Disciplina.

Estado	Nombramientos		Carrera Judicial	Disciplina
	Jueces	Magistrados		
Federación	Si	Si	Si	Si
Aguascalientes	Si	No	Si	No
Baja California	No	No	Si	Si
Baja California Sur	-	-	-	-
Campeche	-	-	-	-
Chiapas	Si	No	Si	Si
Chihuahua	-	-	-	-
Coahuila	Si	Si	Si	Si
Colima	-	-	-	-
Distrito Federal	Si	No	Si	Si
Durango	Si	No	Si	Si
Estado de México	Si	No	Si	Si
Guanajuato	Si	No	Si	Si
Guerrero	No	No	No señala	No
Hidalgo	Si	No	Si	Si
Jalisco	Si	No	Si	Si
Michoacán	Si	No	Si	Si
Morelos	Si	No	Si	Si
Nayarit	Si	No	Si	Si
Nuevo León	Si	No	Si	Si
Oaxaca	Si	No	Si	Si
Puebla	-	-	-	-
Querétaro	No	No	Si	No
Quintana Roo	Si	No	Si	Si
San Luis Potosí	Si	No	Si	Si

Estado	Nombramientos		Carrera Judicial	Disciplina
	Jueces	Magistrados		
Sinaloa	No	No	Si	No
Sonora	Si	No	Si	Si
Tabasco	Si	No	Si	Si
Tamaulipas	No	No	Si	Si
Tlaxcala	Si	No	Si	Si
Veracruz	Si	No	Si	Si
Yucatán	Si	No	Si	Si
Zacatecas	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Constitución Federal y las de los Estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Estatales y la del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, portales de internet de los Poderes Judiciales y respuestas a consultas de información pública hechas en cada entidad federativa.

Como se advierte del anterior cuadro, con excepción de los casos de Baja California, Guerrero, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas, en la Federación y en la mayoría de los Estados y en el Distrito Federal, los Consejos de la Judicatura poseen atribuciones relacionadas con los nombramientos de Jueces y/o Magistrados, sin excepciones, ostentan facultades que tienen que ver con la carrera judicial y prácticamente en todos los Estados, salvo por Aguascalientes, Querétaro y Sinaloa tienen atribuciones disciplinarias sobre los servidores públicos de los Poderes Judiciales.

Cuadro 4. Atribuciones de los Consejos de la Judicatura en México, en materia de Presupuesto.

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto

Federación	Si	Si	CPEUM	Artículo 100.- ... 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.
Aguascalientes	Si	No	LOPJ	Artículo 9º.- Son atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en pleno: XXIV. Aprobar el presupuesto anual de egresos del Poder Judicial.
Baja California	Si	Si	CPEBC	Artículo 65.-El Consejo de la Judicatura del Estado elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados y demás órganos judiciales; será elaborado por grupos y partidas presupuestales, y remitido por conducto de su presidente al titular del Poder Ejecutivo del Estado para el su inclusión en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado. El proyecto del Poder Judicial no podrá ser modificado por el titular del Poder Ejecutivo, pero el Congreso del Estado sí lo podrá modificar, en los términos señalados en artículo 90 de esta Constitución. El presupuesto estará vinculado a la aplicación del Plan de Desarrollo Judicial.
Baja California Sur	No	No	CPEBCS	Artículo 97.- Son facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia: V.- Discutir modificar y aprobar en su caso, y ejercer de manera autónoma el presupuesto de egresos que para el ejercicio anual proponga el Presidente del Tribunal, el que a través del Ejecutivo se someterá a la aprobación del Congreso del Estado.

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Campeche	No	No	LOPJEC	<p>ART. 18.- Corresponde al Tribunal Pleno: XXVII. Discutir, aprobar o modificar, en su caso, el presupuesto de egresos que para regir en cada ejercicio anual proponga el presidente del Tribunal el que por el conducto debido, deberá ser sometido a la aprobación del Congreso del Estado;</p> <p>ART. 25.- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tendrá las atribuciones siguientes: VII. Formar anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado;</p>
Chiapas	No	Si	CPECH	<p>Artículo 57.-... El Tribunal Constitucional elaborará su proyecto de presupuesto, el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial en los términos previstos por esta Constitución, el Código y demás legislación aplicable; los proyectos elaborados y aprobados por cada uno de los órganos facultados para hacerlo, serán incluidos dentro del proyecto de presupuesto del Poder Judicial y remitidos directamente por el Consejo de la Judicatura al Congreso del Estado.</p>
Chihuahua	No	No	<p>CPECH</p> <p>LOPJECH</p>	<p>ARTICULO 109. Corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia: XII. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, así como administrar y ejercer el que le sea aprobado por el Congreso del Estado.</p> <p>ARTÍCULO 55. Son atribuciones del Presidente del Supremo Tribunal: ...X. Someter oportunamente a consideración del Pleno el anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos del Poder Judicial y una vez aprobado comunicarlo, antes del treinta de octubre, al Gobernador del Estado para los efectos establecidos por el artículo 166 de la Constitución Política del Estado. [Fracción reformada por el Decreto No. 468-94 I P.O. publicado en el P.O.E. No. 104 del 28 de diciembre de 1994]</p>

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Coahuila	No	Si	CPECZ	ARTÍCULO 152. El Tribunal Superior de Justicia, por conducto de su Presidente, propondrá ante el Ejecutivo el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial, para que, si lo encuentra adecuado a los recursos financieros disponibles, lo haga llegar ante el Congreso del Estado.
			LOPJEZ	ARTÍCULO 14.- Corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia: VII. Formular anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y presentarlo a la consideración del Pleno o del Consejo de la Judicatura, según proceda, sin perjuicio de proponer las ampliaciones que fueren necesarias.
				ARTÍCULO 57.- Son atribuciones del Consejo de la Judicatura las siguientes: IV. Discutir, aprobar y/o modificar, según proceda, el proyecto del Presupuesto de Egresos que proponga el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, con excepción del que corresponde al Tribunal Superior de Justicia y sus Salas.
Colima	Si	Si	LOPJEC	ARTÍCULO 11.- Son facultades del Tribunal en Pleno Extraordinario: XI.- Discutir, aprobar o modificar en su caso, los presupuestos de egresos que para regir en cada ejercicio anual proponga el Presidente del Tribunal, los que, por los conductos debidos, deberán ser sometidos a la aprobación de la Legislatura Local;
			LOPJEC	ARTÍCULO 17.- El presidente tendrá las siguientes atribuciones y deberes: XV.- Formular anualmente el anteproyecto del Presupuesto de Egresos, para sujetarlo a la aprobación del Pleno Extraordinario del Tribunal;

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Distrito Federal	Si	Si	CPEUM	Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:...VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.
			EGDF	ARTÍCULO 85.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.
			LOTSJDF	Artículo 201. Son facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, las siguientes: IX. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, incluido el Consejo de la Judicatura, dando prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia y procurando su vinculación con las metas y objetivos del Programa General de Trabajo del Tribunal. El presupuesto se deberá remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que se incorpore, en capítulo por separado y en los mismos términos formulados por el Consejo de la Judicatura, al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que será sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Durango	Si	No	LOPJED	<p>Artículo 9. Además de las facultades y obligaciones que expresamente le confiere el artículo 96 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia tendrá las siguientes: ...VIII. Analizar, discutir y aprobar, en su caso, el anteproyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial del Estado, que someta a su consideración el Consejo de la Judicatura, atendiendo a las previsiones del ingreso y enviarlo al titular del Poder Ejecutivo para el trámite de aprobación respectivo;</p> <p>ARTÍCULO 87. Son facultades y obligaciones del Consejo de la Judicatura, las siguientes: ...XII. Someter a la aprobación del Tribunal Superior de Justicia, el anteproyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado, con excepción de las partidas que le correspondan al Tribunal Superior de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado y al Tribunal para Menores Infractores del Poder Judicial del Estado y del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado</p> <p>ARTÍCULO 90. Son facultades y obligaciones del Presidente del Consejo de la Judicatura, las siguientes: ...XI. Presentar anualmente ante el Consejo de la Judicatura, un anteproyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado y lo relativo al ejercicio de los productos derivados de las inversiones del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, con excepción de las partidas que le correspondan al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, al Tribunal para Menores Infractores del Poder Judicial del Estado y del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, para efectos de someterlo a la consideración del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, según lo establece la fracción XII del artículo 87 de esta ley;</p>

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Estado de México	No	Si	LOPJEM	ARTÍCULO 63.- Son facultades del Consejo de la Judicatura:...XVII. Aprobar el proyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial y acordar su estricta distribución, conforme a las partidas establecidas al efecto;
Guanajuato	Si	No	CPEG	ARTÍCULO 90. Las facultades y obligaciones del Consejo del Poder Judicial son ...XVII. Formular el anteproyecto del presupuesto de egresos y someterlo a la aprobación del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, asimismo deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos;
				ARTÍCULO 91. El Poder Judicial administrará con autonomía su presupuesto. El Consejo del Poder Judicial elaborará el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y lo someterá a la aprobación del Pleno. Este será remitido por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. El anteproyecto de Presupuesto comprenderá los ingresos propios del Poder Judicial para la constitución del Fondo Auxiliar para la impartición de Justicia.

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Guerrero	Si	Si	CPEG	ARTÍCULO 83.- El Tribunal Superior de Justicia funcionará en Pleno o en Salas. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial del Estado. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. La administración del Tribunal Superior de Justicia corresponderá a su Presidente.
			LOPJEG	ARTÍCULO 15.- Corresponde al Tribunal en Pleno las atribuciones siguientes: XII.- Formular anualmente el presupuesto de egresos del Poder Judicial, remitiéndolo oportunamente al Ejecutivo del Estado, a fin de que lo haga llegar a la instancia respectiva para su aprobación y dictar las medidas pertinentes para la administración del mismo, como lo ordena la Constitución Política del Estado.
Hidalgo	Si	Si	CPEH	ARTÍCULO 100 Ter.- El Consejo de la Judicatura funcionará en pleno y en comisiones y tendrá las siguientes facultades: I.- Discutir, aprobar y modificar en su caso, el Proyecto de Presupuesto de Egresos que para el Ejercicio anual proponga el Presidente del Consejo, el que será sometido a la aprobación del Congreso;
			LOPJEH	ARTÍCULO 104.- Corresponde al Pleno: IX.- Discutir, aprobar o modificar, el proyecto de presupuesto anual que le presente el Magistrado Presidente, para su inclusión en el presupuesto del Poder Judicial del Estado;

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Jalisco	Si	Si	CPEJ	ARTÍCULO 57.- La ley garantizará... El pleno del Supremo Tribunal, el del Tribunal de lo Administrativo y el Tribunal Electoral, elaborarán sus propios proyectos de presupuesto. El Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial. Con ellos se integrará el del Poder Judicial, que será remitido por el Presidente del Supremo Tribunal al titular del Poder Ejecutivo, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. Una vez aprobado, será ejercido con plena autonomía y de conformidad con la ley.
			LOPJEJ	ARTÍCULO 23.- Son facultades del Pleno (del Tribunal Superior de Justicia): ...XVI. Discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del Supremo Tribunal de Justicia, el cual se remitirá a su Presidente para que, junto con los elaborados por los Tribunales Electorales, de lo Administrativo y Consejo General los envíe al Titular del Poder Ejecutivo; ARTÍCULO 34.- Son facultades del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia:...X. Formular anualmente el proyecto del Presupuesto de Egresos para someterlo a la aprobación del Tribunal Pleno y enviarlo conjuntamente con los del Tribunal Electoral, Tribunal Administrativo y Consejo General, al Titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;
Michoacán	No	Si	CPEMO	ARTÍCULO 83.- Corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado: ...f) De la aprobación del proyecto de presupuesto que someta a su consideración el Consejo del Poder Judicial;
			LOPJEMO	ARTÍCULO 77. Son atribuciones del Consejo: ...XIII. Aprobar el proyecto anual de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y someterlo a consideración del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia;

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Morelos	Si	Si	CPEMO	ARTICULO *92-A.- Son facultades del Consejo de la Judicatura Estatal: ...VI.- Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los juzgados y demás órganos judiciales e integrar el propuesto por el Tribunal Estatal Electoral, sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;
			LOPJEM	ARTÍCULO 117.- Corresponde al Consejo de la Judicatura Estatal: XV.- Discutir y aprobar oportunamente el presupuesto anual del Poder Judicial, y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;
Nayarit	No	Si	LOPJEN	ARTÍCULO 87.- Son atribuciones del Consejo de la Judicatura: ... 9. Aprobar en su caso el proyecto de presupuesto del Poder Judicial remitiéndolo, por conducto de su presidente, para su inclusión al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.
Nuevo León	Si	Si	CPENL	ARTÍCULO 97.- Corresponde al Consejo de la Judicatura del Estado: ... VI.- Elaborar el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, remitiéndolo al Congreso del Estado para su aprobación;
				ARTÍCULO 103.- El Poder Judicial... El Consejo de la Judicatura del Estado, formulará el Presupuesto de Egresos, del Poder Judicial y lo enviará al Poder Legislativo para su consideración en el presupuesto de egresos del Estado.

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Oaxaca	Si	Si	CPEO	ARTÍCULO 99.- El Poder Judicial... El Poder Judicial administrará con autonomía su presupuesto, sin que pueda ser menor al ejercido en el año anterior. El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio proyecto de presupuesto y el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial, con las excepciones dispuestas en esta Constitución, debiendo rendir cuentas anualmente al Congreso del Estado acerca de su ejercicio. Los proyectos así elaborados serán remitidos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia al Congreso del Estado para su discusión y en su caso aprobación.
			LOPJEO	ARTÍCULO 52.- Son atribuciones del pleno del Consejo de la Judicatura: ... V. Elaborar, discutir, modificar o aprobar, según proceda, el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial, el cual deberá contener las partidas suficientes para el funcionamiento de los tribunales especializados; con excepción del Tribunal Superior de Justicia;
Puebla	No	No	LOPJEP	ARTÍCULO 17.- Son facultades del Tribunal Superior de Justicia funcionando en Pleno: ...XXIV.- Autorizar, de conformidad con la legislación y la normatividad en materia de programación, presupuestación y ejercicio del gasto, el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado, que deberá presentar el Presidente, y ordenar que sea remitido al Gobernador para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado;
				ARTÍCULO 21.- Corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia: ... III.- Presentar y someter a consideración del Pleno el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado, a efecto de remitirlo al Ejecutivo del Estado para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, en términos de la legislación aplicable;

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Querétaro	No	Si	LOPJEQ	ARTÍCULO 22. La vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia corresponde al Pleno del mismo y para el ejercicio de sus funciones contará con el apoyo de las dependencias del Poder Judicial, siendo competente además para: ...XXIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Tribunal Superior de Justicia y acordar las bases para su distribución;
				ARTÍCULO 101. Es competencia del Consejo de la Judicatura:... XVIII. Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial, salvo el del Tribunal Superior de Justicia;
Quintana Roo	Si	No	CPEQR	ARTÍCULO 103.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el ejercicio de las siguientes atribuciones:... VI. Aprobar anualmente el anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, que le presente el Consejo de la Judicatura;
			LOPJEQR	ARTÍCULO 21.- Son atribuciones de carácter administrativo, exclusivas del Tribunal Pleno, las siguientes: ...VI. Discutir, aprobar o modificar, en su caso, el anteproyecto del Presupuesto de Egresos que para el ejercicio anual proponga el Consejo de la Judicatura y, por los conductos debidos, someterlo a la aprobación de la Legislatura del Estado;
San Luis Potosí	Si	No	CPESLP	ARTICULO 92. El Poder Judicial ejercerá autónomamente su presupuesto, a través del Consejo de la Judicatura. El presupuesto será formulado por el Consejo de la Judicatura, con la aprobación del Supremo Tribunal de Justicia; el cual deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, y será remitido al Ejecutivo para su inclusión en la Iniciativa del Presupuesto de Egresos del Estado, a fin de que sea sometido a consideración del Congreso del Estado

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Sinaloa	No	No	LOPJES	ARTÍCULO 21. Son atribuciones del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia: ...XVI. Formular anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado;
Sonora	Si	No	LOPJES	<p>ARTÍCULO 13.- Son atribuciones del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia: ...XII. Someter, anualmente, a la aprobación del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, para los efectos correspondientes, el anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos del Poder Judicial del Estado y en el mes de diciembre de cada año el del Fondo para la Administración de Justicia;</p> <p>ARTÍCULO 82.- La administración ... El Consejo del Poder Judicial del Estado velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial del Estado y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último, y tendrá las siguientes atribuciones: ...XIII.- Elaborar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos del Poder Judicial del Estado y el del Fondo para la Administración de Justicia, los cuales enviará al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para que los someta a la consideración del Pleno de ese órgano, y aprobado o modificado el primero de los presupuestos se envíe al titular del Poder Ejecutivo para los efectos previstos por la fracción VII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado;</p>

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Tabasco	No	Si	CPET	ARTÍCULO 55 TER. El Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Consejo de la Judicatura, habrá de elaborar y presentar oportunamente a la consideración de los Plenos, el presupuesto del Poder Judicial, el cual una vez, respectivamente autorizado, en su proyección conjunta, será remitido al titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto general de egresos del Estado, que será sometido a la aprobación del Congreso. La ley determinará lo concerniente a la correcta administración y ejercicio de los recursos asignados a los órganos que conforman el Poder Judicial de la Entidad.
				ARTÍCULO 14.- El Pleno del Tribunal tendrá las facultades siguientes:... IX.- Revisar y aprobar con previo conocimiento del Consejo de la Judicatura, anualmente el proyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial para su remisión por el Magistrado Presidente al titular del Poder Ejecutivo;
			LOPJET	ARTÍCULO 19.- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades y obligaciones siguientes:... VIII. Elaborar anualmente, previo conocimiento de los integrantes del Consejo de la Judicatura, el proyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado, someterlo a la consideración del Pleno del Tribunal y, una vez autorizado, remitirlo al titular del Poder Ejecutivo local, para su inclusión en el proyecto de presupuesto general de egresos del Estado;

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Tamaulipas	Si	No	CPET	<p>ARTÍCULO 114.- Son atribuciones de los órganos del Poder Judicial del Estado: A. Del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia: XXVI.- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial, que deberá presentarle el Consejo de la Judicatura, el que deberá ser remitido al Congreso del Estado, para su aprobación;</p>
				<p>ARTÍCULO 114.- Son atribuciones de los órganos del Poder Judicial del Estado: B. Del Consejo de la Judicatura: ...XII.- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial, que deberá ser propuesto para su aprobación al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; el proyecto deberá incluir la propuesta de la materia formulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado en los términos de los dispuesto por el artículo 20 fracción IV, antepenúltimo párrafo de esta Constitución;</p>
Tlaxcala	Si	No	LOPJET	<p>ARTÍCULO 25. Son facultades del Tribunal Superior de Justicia funcionando en Pleno: ...X. Revisar y aprobar el proyecto del presupuesto de egresos del Poder Judicial que le remita el Consejo de la Judicatura;</p>
				<p>ARTÍCULO 30. Corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...V. Presentar y someter a la aprobación del Pleno el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado, que le haya remitido al Consejo de la Judicatura, a efecto de enviarlo al Ejecutivo del Estado para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, en términos de la legislación aplicable;</p>

Los Consejos de la Judicatura en México

Estado	Proyecto de Presupuesto		Fundamento	
	Elabora	Aprueba	Ordenamiento	Precepto
Veracruz	Si	No	LOPJEV	ARTÍCULO 38. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia tendrá competencia para:...XI. Aprobar el anteproyecto de presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, con base en los anteproyectos que le remitan las Salas que lo integran.
				ARTÍCULO 104. El Consejo de la Judicatura tendrá competencia para: III. Elaborar su anteproyecto anual de presupuesto de egresos, así como el de los juzgados y órganos del Poder Judicial y remitirlos a su presidente;
Yucatán	Si	Si	CPEY	ARTÍCULO 69.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: ...VI.- Formular el proyecto anual de Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia, y remitirlo al Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial;
				ARTÍCULO 72.- El Consejo..... El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto del Poder Judicial, el cual será remitido por el Presidente del Consejo al titular del Poder Ejecutivo, a más tardar el 15 de octubre de cada año, a fin de que éste considere su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.
Zacatecas	No	No	LOPJEZ	ARTÍCULO 11.- Corresponde al Tribunal Superior de Justicia en Pleno: ...XXVIII. Discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Poder Judicial, que deberá proponerse a la Legislatura del Estado;
				ARTÍCULO 30.- Son atribuciones del Oficial Mayor: ...XII. Formular y administrar los presupuestos de ingresos y egresos del Poder Judicial;

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Constitución Federal y las de los Estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Estatales y la del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, portales de internet de los Poderes Judiciales y respuestas a consultas de información pública hechas en cada entidad federativa.

De la lectura de las atribuciones transcritas en el cuadro anterior, se desprende que con excepción de Sinaloa, los Consejos de la Judicatura tanto a nivel Federal, como en los Estados y en el Distrito Federal, elaboran y en su caso aprueban el anteproyecto de presupuesto de egresos que es enviado al Poder Ejecutivo, para que por su conducto sea remitido a la consideración del Poder Legislativo.

2.2.3. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

La reforma constitucional de diciembre de 1994, estableció un Consejo de la Judicatura para el Distrito Federal. Al analizar el artículo 122 constitucional, tenemos que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se integra por siete miembros a semejanza del Federal, siendo el Presidente del Tribunal Superior de Justicia también el del Consejo.

El 23 de enero de 1995, se celebró una audiencia extraordinaria en la que resultaron electos por insaculación: Ramiro Flores Arizpe, Petra Quezada Guzmán y Sigifredo Lemus Jaimes; esta audiencia fue presidida por los magistrados, jueces de primera instancia y jueces de paz del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que fungían en ese momento. El día 28 del mes y año antes mencionado, la Asamblea de Representantes (Ahora Asamblea Legislativa) celebró una sesión extraordinaria en la que por unanimidad fueron designados como Consejeros los señores Jorge Abraham Fernández Souza y Diego Heriberto Zavala Pérez. La designación del último de los miembros de ese órgano colegiado fue hecha por el Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal y recayó sobre Cipriano Gómez Lara. Fungiendo como presidente el Magistrado Saturnino Agüero Aguirre.

Los Consejeros que han formado parte del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, desde su creación en 1995 hasta la fecha, son:

Magistrado Saturnino Agüero Aguirre (enero-14 de julio de 1995) Presidente

Mag. Ramiro Flores Arizpe (1995, renuncia el 27 de diciembre de 1999)

Lic. Petra Quezada Guzmán (1995)

Lic. Sigifredo Lemus Jaimes (1995)

Lic. Jorge Abraham Fernández Souza (1995)

Mag. Diego Heriberto Zavala Pérez (1995)

Dr. Cipriano Gómez Lara. (1995)

Mag. Jorge Rodríguez y Rodríguez (15 de julio 1995 - 31 diciembre de 1999) Presidente

Dra. Elena Ruth Guzmán Gómez (1997)

Lic. Juan B. Gómez Moreno(1998)

Mag. Jorge Valentín Vázquez Castellanos(2000)

Lic. Juan Luis González A. Carrancá (2000-2003) Presidente

Lic. José Cruz Lavanderos Yáñez (1999)

Lic. Juan Tzompa Sánchez (2001)

Lic. Juan Ángel Lara Lara (2001)

Lic. Manuel Díaz Infante de la Mora (8 Diciembre 2002).

Dr. Sergio E. Casanueva Reguart (30 Abril 2003).

Magistrado Dr. José Guadalupe Carrera Domínguez (Enero 2004 - Diciembre 2007) Presidente

Mag. Rafael Crespo Dávila (18 Enero 2005).

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa (11 Mayo 2005).

Lic. Luz del Carmen Guinea Ruvalvaba (19 Octubre 2006)

Lic. Luis Manuel Márquez Lugo (29 Noviembre 2006)

Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia (26 Marzo 2007)

Mag. Dr. Edgar Elías Azar (Enero 2008 - a la fecha) Presidente

Dr. Israel Alvarado Martínez (7 Enero 2008)

Lic. Rafael Santa Ana Solano (13 Agosto 2008)

Mag. Norma Raquel Lagunes Alarcón (1 Julio 2010)

Lic. Sandra Luz Díaz Ortíz (19 Octubre 2011)

Dr. Héctor Samuel Casillas Macedo (1 Diciembre 2011)

En la actualidad, para cumplir con las funciones que tiene asignadas el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal cuenta con 297 servidores públicos, distribuidos entre las siguientes áreas:

Cuadro 5. Servidores Públicos del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal distribuidos por área y por año.

Área	2009	2010	2011	2013
Presidencia	11	21	19	19
Ponencias	83	108	104	104
Comisión de Administración y Presupuesto	8	9	9	9
Comisión de Disciplina Judicial	14	15	15	15
Secretaría General	24	24	24	24
Oficina de Información Pública	8	8	8	8
Dirección de Enlace Administrativo	58	62	57	56
Visitaduría Judicial	29	29	27	27
Contraloría	35	36	34	34
Total	270	312	297	296

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el portal de Transparencia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, consultado el 25 de abril de 2013 en <http://bit.ly/16BLmno>

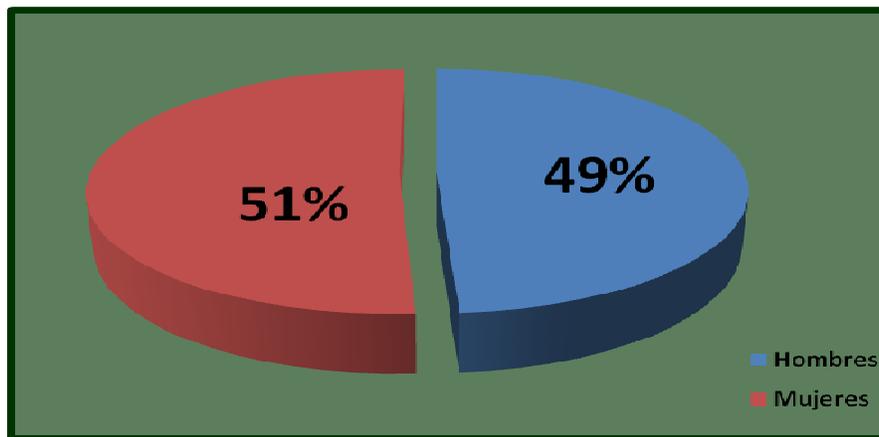
En la actualidad el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal cuenta con 296 servidores públicos, de los que 145 son hombres y 151 mujeres, por lo que es una institución con equilibrio en cuanto a su integración por género. Una proporción similar se aprecia al analizar la composición de las plazas de estructura ya que de las 149 plazas de esta naturaleza, 72 son ocupadas por hombres y 77 por mujeres, en cuanto a las 147 plazas de personal técnico – operativo, 73 corresponden a hombres y 77 a mujeres. Ello puede observarse gráficamente:

Cuadro 6. Servidores Públicos del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal distribuidos por género.

Personal Total	
Hombres	145
Mujeres	151
Total	296

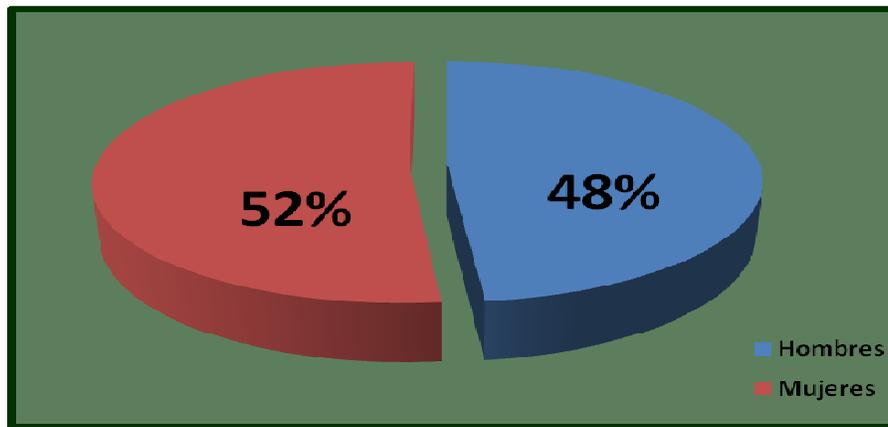
Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el portal de Transparencia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, consultado el 25 de abril de 2013 en <http://bit.ly/16BLmno>

Gráfica 1. Proporción por género de la totalidad de servidores públicos del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.



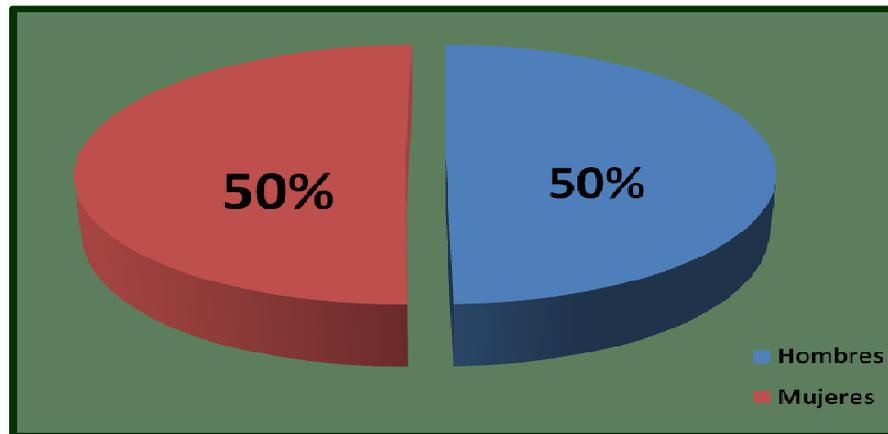
Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el portal de Transparencia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, consultado el 25 de abril de 2013 en <http://bit.ly/16BLmno>

Gráfica 2. Proporción por género de los servidores públicos que ocupan plazas de estructura en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el portal de Transparencia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, consultado el 25 de abril de 2013 en <http://bit.ly/16BLmno>

Gráfica 3. Proporción por género de los servidores públicos que ocupan plazas técnico - operativas en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el portal de Transparencia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, consultado el 25 de abril de 2013 en <http://bit.ly/16BLmno>

En ejercicio de la atribución contenida en el artículo 100, de la CPEUM el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que establece que tiene facultad para la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones, ha tenido a bien emitir entre otros, los siguientes:

Apartado III. La Independencia Presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal.

La independencia presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal es el tema que sustancial que aborda este tercer apartado, en él procederá inicialmente a analizar los términos de fundamentales de esta frase, al tiempo que se estudia también el significado de autonomía, por encontrarse en estrecha vinculación con la materia.

De tal modo, que tenemos que la autonomía presupuestal implica la capacidad para que una institución determine por si misma los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas, así como para gestionarlas, ejercerlos e incluso fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios, no obstante que esta última pues también ser llevada a cabo por órganos externos facultados para hacerlo.

Posteriormente hablaremos sobre las tres vertientes de la autonomía presupuestal. La primera, correspondiente a la de determinación, una más relativa a la gestión y la tercera relacionada con la fiscalización del gasto. En este sentido, ubicaremos los ordenamientos que contienen el fundamento legal por el que se otorga tales facultades al Tribunal Superior de Justicia, y al Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

Después entraremos al análisis del concepto de independencia, encontrando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que las leyes federales y locales establecerán las medidas necesarias para que se garantice la independencia de los tribunales, así también, estudiaremos la interpretación que por medio de tesis jurisprudenciales ha emitido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez establecidos los significados de autonomía e independencia, abordaremos el estudio del concepto de presupuesto, analizando concepciones

aportadas por diversos autores, destacando que para el Estado el presupuesto tiene una importancia notable, porque es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional o local. Hablaremos también sobre el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que desde hace algunas décadas ha sido adoptado como eje de cambio y modernización de las administraciones públicas a nivel mundial. Este esquema pone énfasis en la eficiencia, la eficacia y la productividad utilizando una metodología encaminada a que sea posible medir los resultados obtenidos en contraste con los planeados.

Más adelante, haremos referencia a acciones que han sido emprendidas en México y a nivel Iberoamericano a efecto de lograr la señalada independencia presupuestal del Poder Judicial. En el caso de nuestro país destaca el denominado *Libro Blanco de la Reforma Judicial en México*, de la que surgieron importantes conclusiones dirigidas por una parte para conseguir presupuestos fijos, con lo cual la función de impartición de justicia no se encontraría sujeta a las negociaciones anuales que pudieran vulnerar o poner en entredicho la objetividad e imparcialidad con las que debe desarrollarse la función jurisdiccional. Por otra parte, plantea la posibilidad de considerar presupuestos diferenciados con multianualidad, que prevé diferenciar el gasto corriente del de inversión y darle a cada uno un tratamiento distinto con el propósito de salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales.

A nivel internacional mencionaremos los resultados contenidos en la Declaración Final de la *VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia*, en la que entre otros, se aborda el asunto relativo a la previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial, que prevé la existencia de un porcentaje mínimo del presupuesto del Estado, destinado al Poder Judicial, lo que contribuye a la autonomía e independencia efectiva de este poder estatal.

Reseñaremos también las conclusiones derivadas de la Declaración Final del *IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia*, que con relación al financiamiento de la administración de justicia en Iberoamérica, se señaló que requieren recursos financieros suficientes para cumplir con la demanda permanente de justicia que reclama la sociedad en forma oportuna, ágil, transparente, predecible, imparcial e independiente, en garantía de los ciudadanos para que sea posible su convivencia pacífica bajo un Estado de Derecho.

Con posterioridad, presentaremos un análisis a partir de la información contenida en los Decretos de Presupuesto de Egresos aprobados cada año por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comparando los montos solicitados por el Tribunal Superior de Justicia con las cantidades que le fueron otorgadas. Este análisis comprende el periodo 2002 – 2013, y se concluye que existe una importante brecha entre los montos requeridos y los aprobados, brecha que se ha acentuado durante los últimos ejercicios. Asimismo, se muestra la proporción en que durante ese periodo han participado conjuntamente el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, del Distrito en el Presupuesto de Egresos de esta ciudad, en que con excepción del ejercicio que transcurre, se observa una tendencia a partir del 2010 a reducir su porcentaje de participación.

Acto seguido, se incorporan datos estadísticos que muestran que del 2008 al 2011, la carga de trabajo promedio de los juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ha registrado un incremento del orden del 70% al pasar de un total de 117,852 sentencias dictadas en 2008, a 200,620 en 2011.

Más adelante, hablaremos sobre el Plan Institucional 2012 - 2015 del Tribunal Superior de Justicia, documento que se constituye en una importante herramienta de planeación, y que además de redefinir su misión y visión institucionales, considera la ejecución de proyectos de diversa envergadura, cuya consolidación depende en buena medida de los recursos presupuestales de que

disponga, por lo que como parte final de este apartado, se ofrecen a manera de propuestas, reformar armónicamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, por las que se estaría otorgando un porcentaje mínimo del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

3.1. Conceptos de Autonomía e Independencia.

3.1.1. Concepto de Autonomía

Desde una perspectiva etimológica, el concepto de autonomía establece toda posibilidad de autodeterminación, entendida como la potestad de un órgano de darse su propio ordenamiento jurídico.⁶⁰ Se trata de una palabra compuesta, su origen nos remite a dos raíces griegas a saber; *autos*, que significa por sí mismo, y *nómos*, que significa ley. De allí, que desde la antigüedad griega, este fonema tan particular haya sido utilizado para significar a todo ente que vive de acuerdo a su propia ley o que se gobierna a sí mismo. Al desmenuzar sus raíces políticas, la autonomía se revela como la capacidad de autogobierno. La autonomía sin embargo, no es soberanía, por lo que debe entenderse que los entes que poseen autonomía, gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal.

De acuerdo con la Real Academia Española, por autonomía debe entenderse la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órgano de gobierno propios, o bien, como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie⁶¹.

⁶⁰ Cfr. Romano, Santi, "Autonomía", *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. De Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, EJEJA, 1964, p. 37 y ss.

⁶¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Consultado el 9 de mayo de 2013 en <http://bit.ly/11oMIRJ>

Adentrados en el tema objeto de nuestro estudio, la autonomía presupuestal implica la capacidad, en este caso del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, -en que por mandato Constitucional recae la administración del órgano que desempeña la función judicial en la Ciudad de México-, para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucional y legalmente conferidas, para gestionarlos, ejercerlos y fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios, sin que ello signifique que se impida su fiscalización por parte de órganos ajenos que posean facultades para hacerlo.

En este sentido, se entiende que existen tres vertientes de la autonomía presupuestal, la primera de ellas correspondiente a la determinación de la cantidad de recursos requeridos, la segunda relativa a la capacidad para gestionarlos o defenderlos y la tercera para fiscalizar el gasto.

3.1.1.1. La autonomía de determinación presupuestal.

Supone la plena capacidad para establecer su propio presupuesto, así como el del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún otro órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondiente.

Esta capacidad impide que el presupuesto de ambas instituciones pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación dependientes del gobierno.

La autonomía de la determinación presupuestal del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia, ambos del Distrito Federal, se encuentra establecida en el artículo 122, Base Cuarta, fracción VI, de la CPEUM, que señala:

El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, el artículo 85 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala:

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

3.1.1.2. La autonomía de gestión.

Supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significa que se han conferido al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal suficientes atribuciones para que pueda realizar sus objetivos constitucionales, administrativos o económicos.

Esta característica se vincula con la autonomía presupuestaria y el ejercicio del gasto en la medida en que se confirma la plena capacidad de una institución para disponer de sus recursos presupuestales, con base en criterios propios vinculados al cumplimiento de su objeto, de sus fines y funciones. Su capacidad para definir, en concordancia con su vertiente organizativa, el tamaño de su estructura burocrática, para decidir la adquisición de sus bienes y servicios, y en general, para disponer con plena libertad la ejecución del presupuesto que le es asignado de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.

Esta capacidad impide que el ejercicio de la gestión financiera, una vez aprobado el presupuesto, se encuentre limitado por instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa. De esta manera, establece una plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos, para poder ejercer sus

atribuciones. En consecuencia, las directrices de ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios mediante la ejecución de su presupuesto quedan bajo la órbita de decisión del propio Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

La autonomía de gestión presupuestal del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia, ambos del Distrito Federal, se encuentra contenida en el artículo 122, Base Cuarta, fracción III, de la CPEUM, que establece que se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100, de la propia Constitución que a propósito del Consejo de la Judicatura Federal, señala:

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones...

En ejercicio de esta atribución, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ha emitido diversos Acuerdos Generales, entre los que se encuentra el 15-11/2005 por el que se establecieron las bases para el manejo de los recursos presupuestales que se asignen al Tribunal Superior de Justicia y al propio Consejo de la Judicatura en el Decreto de Presupuesto de Egresos y en el Código Financiero del Distrito Federal, así como otros provenientes de fuentes privadas o gubernamentales.

3.1.1.3. La autonomía de fiscalización.

Parte de la necesidad de que sea el propio órgano quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Lo apenas señalado, conduce a destacar que uno de los elementos determinantes de la autonomía presupuestaria consiste en que la fiscalización de

sus recursos la realice el propio órgano, lo cual se concretiza en la capacidad de designar libremente al contralor o auditor interno

La autonomía de fiscalización presupuestal del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal está prevista por el artículo 244, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que establece las atribuciones con que cuenta la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyas fracciones II y IV, señalan:

II. Comprobar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

La importancia de la autonomía presupuestal no consiste en los montos económicos de los presupuestos aprobados, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano, lo que implica una elemental garantía de independencia institucional.

3.1.2. Concepto de Independencia

De acuerdo con la Real Academia Española, por independencia se entiende la libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario o dependiente de otro, la cualidad o condición de independiente, mientras que por independiente, que no tiene dependencia, que no depende de otro, o que se es autónomo⁶².

⁶² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Consultado el 9 de mayo de 2013 en <http://bit.ly/132GRfj>

Por su parte, el artículo 17 de la CPEUM establece en su párrafo sexto que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, que puede leerse:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...

En ese orden de ideas, podemos señalar que la independencia del Poder Judicial significa que sus determinaciones no deben depender de ninguno de los otros poderes, o bien, verse influenciadas o afectadas por determinaciones de órganos ajenos, siendo importante mencionar que en determinados casos, una manera de influir, limitar o alterar esta independencia, es por la vía de las limitaciones o restricciones presupuestales, ya que sin los recursos necesarios el Poder Judicial se vería imposibilitado para ejercer sus atribuciones, tanto en materia de impartición de justicia, como en materia administrativa, y cumplir con los principios de expeditéz, independencia, calidad total en los procesos operativos y administrativos y contables, excelencia en recursos humanos, vanguardia en sistemas tecnológicos, eficiencia y eficacia, a los que debe sujetarse.

En cuanto a la relación que guardan ambos conceptos, así como a interpretación que se hace sobre su significado jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, como puede observarse en la siguiente tesis que se transcribe:

PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

PLENO. Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 83/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro⁶³.

De lo anterior se desprende que no puede existir independencia judicial sin que previamente se posea autonomía presupuestal, ya que sin ella la independencia del Poder Judicial quedaría sujeta a las limitaciones impuestas por otros poderes, vulnerando con ello el principio de división de poderes establecida en la CPEUM y a la que nos hemos referido en el apartado correspondiente de esta investigación.

Resulta también conveniente hacer mención sobre el razonamiento al que llegó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la Tesis de Jurisprudencia número P./J.80/2004, de la que se concluye que el artículo 116 de la CPEUM prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de

⁶³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2005, p. 1187, Novena Época, T./J.83/1004.

poderes a saber; a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, como puede observarse:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

PLENO. Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 80/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro⁶⁴.

De ello se desprende que la limitación a la autonomía en la gestión presupuestal de alguno de los poderes, implica la violación al principio de división de poderes, cuestión que vulnera su autonomía o su independencia.

⁶⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Septiembre de 2004, p.1122, Novena Época.

3.2. Concepto de presupuesto

Para la Real Academia Española, presupuesto⁶⁵ es el cómputo anticipado del costo de una obra o de los gastos y rentas de una corporación.

Por principio, podemos señalar que el presupuesto denota los ingresos y gastos para un periodo determinado, en una corporación, un organismo público, un Estado.

El presupuesto es el cálculo y balance previo de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previos para cubrirlos durante un periodo determinado, generalmente un año.

José Ayala Espino define al presupuesto como “el documento jurídico financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos en un año determinado”⁶⁶

El presupuesto lo define Rene Stourm como un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el ejecutivo, de ingresos y gastos públicos. De esta manera lo señala como una proyección de percepciones y egresos, dentro de un esquema deliberado de fuentes y destinos de recursos financieros, lo que significa decisiones trascendentes en la acción gubernamental.

⁶⁵Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Consultado el 9 de mayo de 2013 en <http://bit.ly/10JYJKO>

⁶⁶ Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, p.1.

Laufenburger establece que el presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un periodo determinado, sancionado por el Poder Legislativo, en estas condiciones se torna en un documento jurídico al utilizarse como un mecanismo de retribución de la renta nacional, afecta sensiblemente la estructura económica y social de un país. También es un acto político, en cuanto se constituye a una emanación de la soberanía popular. En otros términos, el presupuesto es un programa de acción del gobierno expresado en cifras y sancionado por los representantes del país.

El concepto jurídico del presupuesto parte, necesariamente, de dos aspectos: 1) en materia de ingresos públicos (los tributos, la deuda pública y otros), el presupuesto es sólo una previsión o estimación legal de los recursos con los que el Estado pretende contar para cumplir sus funciones, y 2) por lo que hace a los gastos, el presupuesto cumple legalmente una triple función: autorizar a la administración y demás agentes presupuestarios a ejercer el gasto público asignado; limitar las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en su texto y, por último, establecer el fin o destino que debe darse a las cantidades autorizadas.

De los aspectos anteriores deriva que un riguroso concepto jurídico del presupuesto debe destacar que éste es un acto legislativo; mejor dicho, una ley – formal y material – que legitima la previsión de ingresos y la autorización para gastar. No cabe, pues, distinguir entre presupuesto como acto administrativo que ordena contablemente las previsiones de ingreso y gasto, y presupuesto como ley de aprobación del mismo, es decir, como acto legislativo dirigido exclusivamente a la aprobación del presupuesto, sin identificarse con éste.

Por lo anterior podemos decir que el presupuesto es un instrumento de la política económica muy importante ya que establece la fuente de los recursos presupuestales y la asignación de los mismos, es decir, a que miembros de la colectividad se le han a sustraer parte de sus recursos monetarios y sobre quienes van a distribuirse los beneficios, es por eso que, como lo expresa Roberto

Anguano, citando a Gerardo Colm: El presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública.⁶⁷

De acuerdo con el artículo 2, fracción XXXV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por Presupuesto de Egresos debe entenderse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, anexos y tomos⁶⁸.

El presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, porque es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico, y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional.

Podemos describir al presupuesto público como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo (año fiscal), así como lo que se autoriza a realizar. También, el presupuesto ha sido definido como un instrumento de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país.⁶⁹ El presupuesto público generalmente presenta un resumen de los gastos programados y del nivel previsto de ingresos para un determinado ejercicio fiscal. Éste comprende la totalidad de las actividades gubernamentales en sus diferentes clasificaciones: administrativa, económica, funcional, y los montos asignados para financiarlas. Finalmente establece también un medio para informar el grado en que se han realizado dichas actividades y para controlar las erogaciones.

Es importante señalar que los recursos siempre son escasos, es decir, nunca son suficientes para cubrir todas las demandas de la sociedad y todos los programas y proyectos que el gobierno quisiera impulsar. Podemos decir que el presupuesto tiene una fuerte relación con la política, es decir, tiene un amplio

⁶⁷ Arriaga Conchas, Enrique, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, 1995, p.23

⁶⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

⁶⁹ Eliahu, Kreis. El Presupuesto en condiciones de inflación en: "*Aspectos del presupuesto Público*", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1988, p. 47

impacto político, ya que cada una de las acciones del gobierno afecta, ya sea de manera positiva o negativa, a distintos grupos, sectores y regiones, a través de la asignación de los recursos. En este sentido, todos estos grupos estarán luchando por sus intereses y, por los recursos asignables a través del presupuesto.

El Presupuesto de Egresos establece el monto y el destino de los recursos económicos que el sector público recauda por impuestos, prestación de servicios, aportaciones, o financiamiento durante el año. Su importancia consiste en que establece los principios, las directrices y las metas de la política del gasto público. Su elaboración en el caso del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en términos de lo establecido por el artículo 42, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁷⁰.

3.2.1 Principios que rigen el Presupuesto de Egresos.

Estos principios presupuestarios⁷¹ se constituyen en conceptos fundamentales de validez general a los que se circunscriben las acciones del proceso presupuestario en su conjunto, dentro de ellos, por se destacan:

- 1) Universalidad. Porque el Presupuesto de Egresos debe contener todos los gastos del poder público.
- 2) Unidad. Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento. Este principio no es constante en todos los países, hay algunos en donde el presupuesto consta en diversos textos, tales como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etc.

⁷⁰ La fracción II, del artículo 42, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que la Asamblea Legislativa tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

⁷¹ Principios contenidos en "Aprobación del Presupuesto, Estudio de antecedentes, Derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel Constitucional sobre el tema, actualización a cargo de Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, p. 6, consultado en <http://bit.ly/10cLvXt>

- 3) Planificación. Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un Plan de esta naturaleza.
- 4) Anualidad. El Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual, rige del 1° de enero al 31 de diciembre.
- 5) Previsión. Esto significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad del gobierno.
- 6) Periodicidad. Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del Presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el periodo financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.
- 7) Claridad. La claridad se refiere a que el Presupuesto sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación.
- 8) Publicidad. El Presupuesto habrá de publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa, en el caso del Distrito Federal, en su Gaceta Oficial.
- 9) Exactitud. Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.

3.2.2 Presupuesto Basado en Resultados.

La Nueva Gestión Pública (NGP), desde 1980, se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial. La propuesta de este modelo implica hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. Esto implica la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos.

En mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”⁷² (aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007). Uno de los pilares estratégicos de esta Reforma tiene que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. Es este principio en el que se establecen las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

Con base en lo anterior, la Gestión para Resultados (GpR), se entiende como el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone el énfasis en los resultados (en vez de en los procedimientos). Aunque interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

Entonces, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es

⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2008, consultable en: <http://bit.ly/10GGLsh>

que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente.⁷³ Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Éste último, permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

- Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas.
- Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y
- Procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.

Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas.

La implantación del PBR en otros países⁷⁴ ha generado diferentes resultados, sin embargo, es común encontrar los siguientes beneficios:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre

⁷³ Conceptualización de la Gestión por Resultados, el proceso del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, consultados en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 15 de mayo de 2013, en: <http://bit.ly/17wVVwx>

⁷⁴ Pérez – Jácome Friscione, Dionisio, Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México, SHCP, México; En las décadas de 1980 y 1990, Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia implementaron reformas a sus presupuestos. Actualmente, Dinamarca, Suecia, Corea, Canadá, Holanda y Chile, entre otras naciones, cuentan con un PBR, consultado en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 15 de mayo de 2013, en: <http://bit.ly/10YJ17I>

de su administración y control a partir de establecer objetivos claros e impulsa un enfoque hacia el logro de resultados.

- Enfatiza en la planificación, el diseño, la implantación de políticas públicas y la comunicación para que los diferentes actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y las prioridades de gasto, así como de la manera como los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos (que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas).
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes entre la planificación, la programación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

3.3. La independencia presupuestal del Poder Judicial.

3.3.1. Algunos esfuerzos para la consecución de la Independencia del Poder Judicial.

3.3.1.1. El Libro Blanco de la Reforma Judicial en México.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó realizar una Consulta Nacional sobre la reforma del sistema de impartición de justicia en el

Estado mexicano, aprobando la convocatoria correspondiente, estableciendo las bases para poder participar en ella. Posteriormente, por Acuerdo número 1/2004⁷⁵, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó modificar el texto de la convocatoria para la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano aprobada en agosto de 2003, de la cual se origino el denominado *Libro Blanco para la Reforma Judicial*⁷⁶, cuyo contenido corresponde a la interpretación que hacen sus autores sobre la referida consulta nacional y abordan temas de trascendental importancia para el Poder Judicial, entre los que se encuentra precisamente la independencia y rendición de cuentas, la eficiencia y eficacia, el presupuesto, los Consejos de la Judicatura y el gobierno judicial, entre otros. Enseguida se señalan las principales ideas en torno a la independencia presupuestal del Poder Judicial.

El Libro Blanco de la Reforma Judicial refiere que uno de los reclamos más sentidos de los poderes judiciales en materia de independencia se refiere a lograr niveles presupuestarios que aseguren un adecuado desempeño de la función jurisdiccional, sin que su operación se encuentre comprometida por eventuales restricciones de carácter financiero.

Continúa mencionando que durante la última década se observaron avances dispares a nivel nacional. Mientras algunas entidades federativas, como son los casos del Estado de México, Tamaulipas y Yucatán, han logrado establecer porcentajes fijos del presupuesto estatal para los poderes judiciales locales, en otros casos se han establecido reglas que evitan la reducción de los montos asignados en años anteriores. En el ámbito federal se emprendió una intensa campaña para lograr el establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto de egresos destinado al Poder Judicial de la Federación. No obstante

⁷⁵ Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha diecinueve de enero de dos mil cuatro, consultado el dieciséis de mayo en: <http://bit.ly/13qpeX1>

⁷⁶ El Comité Organizador de la Consulta Nacional, encomendó a los Doctores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López Ayllón y al Maestro Alfonso Oñate Laborde, la redacción del Libro Blanco de la Reforma Judicial.

haber encontrado un inicial eco en diversos grupos parlamentarios, la iniciativa permanece sin un dictamen favorable.

En todo caso, refiere que es necesario reconocer que la cuestión fundamental en el tema del presupuesto es garantizar la llegada de recursos a los poderes judiciales y no el método a través del cual esto se lleve a cabo. En ese sentido, señala que deben analizarse las alternativas existentes para asegurar un adecuado financiamiento de la justicia. Algunas de las propuestas de solución derivadas del debate nacional son:

- *Garantizar el presupuesto de los poderes judiciales.*

Existen diversas alternativas para garantizar el presupuesto de los poderes judiciales.

1. Presupuestos fijos

La independencia de los órganos jurisdiccionales presupone que los recursos presupuestarios requeridos para la función de impartición de justicia no se encuentren sujetos a negociaciones anuales que pudieran vulnerar o poner en entredicho la imparcialidad y objetividad con las cuales debe desarrollarse la función jurisdiccional. De esta suerte, asegurar un presupuesto mínimo para los poderes judiciales constituye una forma de garantizar la independencia de éstos. No debe perderse de vista que durante la mayor parte del siglo pasado los poderes judiciales y la impartición de justicia en general presentaron rezagos significativos –respecto a los otros poderes- en materia presupuestaria. Esta tendencia, que mostró algunos signos de reversión en la última década del siglo pasado, no ha logrado subsanarse, de ahí que el reclamo por la indexación de los presupuestos judiciales sea más una demanda correctiva que una que obedezca a la planeación tan urgente como necesaria de la función jurisdiccional y del sistema de justicia nacional.

2. Presupuestos diferenciados con multianualidad

El establecimiento de porcentajes fijos en el presupuesto para ser asignados a los poderes judiciales pudiera en ciertos momentos resultar desaconsejable o inconveniente. Piénsese por ejemplo en reformas legislativas con fuerte incidencia en el aparato de justicia, cambios y transformaciones culturales o reingenierías institucionales o de procesos a mediano plazo que requieren inversiones no sólo cuantiosas, sino extraordinarias. En estos casos, el tener preasignado un porcentaje fijo del presupuesto puede convertirse en valladar insalvable para conseguir los recursos requeridos para la adecuada instrumentación de una determinada política judicial. De presentarse esa situación, de nueva cuenta se pondría en riesgo la independencia judicial.

De aquí parte la propuesta de diferenciar el gasto corriente del de inversión y darle a cada uno un tratamiento diferente que permita salvaguardar, en ambos casos la independencia de los poderes judiciales.

Una de las causas por las cuales no ha logrado despegar la planeación en los órganos de gobierno y administración de los poderes judiciales y una de las razones por las que hay ausencia de políticas judiciales pudiera residir en la falta de claridad respecto a estos dos tipos de gasto y que al darles un tratamiento uniforme la “planeación” termina siendo, en el mejor de los casos, una planeación por anualidades.

Una planeación adecuada por parte de los órganos de gobierno y administración de los poderes judiciales debe contemplar las perspectivas no sólo de corto plazo (dentro de las cuales caen los presupuestos anuales), sino sobre todo las de mediano y largo plazo. Las propias características de las políticas judiciales a ser instrumentadas a lo largo de los años requieren garantizar recursos durante todo el proceso de su implementación.

La única forma de evadir este círculo vicioso es a través de distinguir primero el gasto corriente de aquel de inversión y como corolario de dicha distinción la elaboración de planes y programas multianuales para los cuales se requiere asegurar recursos suficientes por más de un año, en el entendido que los poderes judiciales informarán periódicamente a los congresos sobre los avances de sus proyectos. Este proceso de evaluación y rendición de cuentas debe propiciar conseguir una presupuestación diferenciada y etiquetada para dichos programas, en los cuales la ministración de recursos es determinada conforme al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los propios programas. Esta forma de planear y presupuestar puede igualmente abrir la puerta a otro tipo de financiamientos, incluso los de procedencia internacional.

3.3.1.2. VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia.

Otro de los importantes esfuerzos realizados por los Poderes Judiciales a fin de conseguir su independencia presupuestal, se encuentra plasmada en la Declaración Final de la *VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia*,⁷⁷ en la que los participantes, conscientes de la importancia que la cooperación jurisdiccional reviste frente a las nuevas formas de delincuencia transnacional, los retos que en el tráfico comercial suscita el fenómeno de la globalización y la incidencia que en la esfera del individuo tiene una sociedad interrelacionada como la actual, reafirmaron que debe continuar el proceso de esfuerzo presupuestario y de reformas legales para dotar a todos los países del área de poderes judiciales fuertes e independientes, provistos de los suficientes medios humanos y materiales y de los instrumentos procesales adecuados, por su especial incidencia en este ámbito de actividad jurisdiccional.

⁷⁷ Declaración Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, llevada a cabo en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23 a 25 de mayo de 2001, consultada el 16 de mayo de 2013 en: <http://bit.ly/15Rs52b>

Para ello, al abordaron el asunto relativo a la previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial, del que se desprende que:

1. La autonomía e independencia efectiva (funcional y financiera) del Poder Judicial, aconseja que todos los países tengan previsto en la Constitución un porcentaje mínimo del Presupuesto General del Estado que se fijará según las particularidades de cada país.
2. El porcentaje presupuestario será siempre considerado como el mínimo constitucional que concede suficiencia para el sostenimiento de la función que naturalmente corresponde al Poder Judicial y que garantice el acceso de las personas a la justicia. La incorporación de nuevos órganos, jurisdiccionales o auxiliares, estará condicionada a que previamente en el presupuesto general se aumente el porcentaje mínimo, en proporción a lo que se requiera para su adecuado funcionamiento.
3. 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. Sólo podrán ser rechazadas o modificadas las partidas cuando no afecten los programas esenciales y los criterios propios de los principios constitucionales en materia presupuestaria.
4. La aprobación del Presupuesto del Poder Judicial implica el deber de transferencia efectiva y oportuna de los recursos correspondientes a dicho Poder, para su ejecución por el mismo.
5. Cuando razones extraordinarias y graves justifiquen la disminución del Presupuesto General de la Nación, corresponderá al Poder Judicial, en el ejercicio de su autonomía, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio Presupuesto.

6. La gestión del presupuesto del Poder Judicial, debe ser eficiente y transparente con lo que se legitima su autonomía presupuestaria. La ejecución y el resultado de la gestión de los recursos económicos del Poder Judicial se verificarán y fiscalizarán por los órganos correspondientes, de acuerdo con la Constitución y las leyes de cada país.

Como puede observarse, a nivel iberoamericano existe similar preocupación que en nuestro país, en el sentido de dotar de una verdadera independencia presupuestal a los Poderes Judiciales, ya que sólo así, ese poder se encontrará en plenitud de condiciones para hacer frente a las demandas expresadas por la sociedad, garantizando el correcto funcionamiento del Estado constitucional y democrático de Derecho que asegure una justicia accesible, eficiente y previsible.

La VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, para realizar el seguimiento de las declaraciones que formuló, determinó llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Promover, en el marco del respectivo derecho interno, la adopción de las modificaciones constitucionales y legales necesarias para concretar los objetivos señalados,
2. Integrar una comisión que dé seguimiento a lo acordado y mantenga un intercambio permanente de experiencias relacionadas con el avance del tema presupuestario.

Resulta importante mencionar que junto con Costa Rica, Ecuador y Uruguay, México fue designado como miembro de la Comisión de Seguimiento a que se hace referencia en el punto dos anterior, y que es relativa precisamente al tema sobre previsión presupuestaria destinada al Poder Judicial.

3.3.1.3. IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia.

Una más de las acciones emprendidas para alcanzar este importante objetivo, se encuentra plasmada en la Declaración Final del IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia⁷⁸, en la que se concluyó como primer punto que resulta imperativo que invariablemente se preserve la Independencia del Poder Judicial como un componente esencial de los estados democráticos de derecho.

Asimismo, se señaló que el financiamiento de la administración de justicia de Iberoamérica en el ámbito de poder o función judicial integrados tanto por Cortes o Tribunales Supremos como Consejos de la Judicatura, requieren de recursos financieros suficientes para cumplir con la demanda permanente de Justicia que reclama la sociedad en forma oportuna, ágil, transparente, predecible, imparcial e independiente, en garantía de los ciudadanos de una respuesta satisfactoria a las necesidades de desarrollo social y convivencia pacífica bajo un estado de Derecho.

Por lo que al tomar en cuenta que la mayoría de los sistemas de administración de justicia de Iberoamérica no cuentan con una asignación presupuestaria constitucional mínima, suficiente y adecuada para el cumplimiento de sus respectivas misiones, que la insuficiencia presupuestaria, aun en aquellos países que sí cuentan con una asignación presupuestaria mínima, se acrecienta progresivamente frente a las exigencias de mayores y mejores ofertas del servicio público de la Administración de Justicia, derivadas de la democratización creciente de las sociedades y el reclamo urgente de independencia institucional basado en

⁷⁸ El IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia se llevaron a cabo de forma conjunta a cabo en la ciudad de Copán Ruinas, los días 21 y 22, así como en la ciudad de San Salvador los días 24 y 25 de junio de 2004.

la autonomía económica de los sistemas de administración de justicia de la región y que la existencia de una asignación mínima presupuestaria constitucional, garantiza la planificación y ejecución presupuestaria para el cumplimiento de la misión judicial, declararon:

1. Reafirmando la importancia de contar con recursos financieros suficientes para mejorar el funcionamiento de los sistemas de administración de justicia de la región, a cuyo efecto se hace necesario entre otras acciones la aprobación y/o cumplimiento en su caso de un mínimo presupuestario constitucional.

2. Conscientes de la importancia de obtener otras fuentes de financiación de la justicia, acordamos realizar acciones en los sistemas de administración de Justicia para la búsqueda de mecanismos internos y alternos para la definición de políticas tendientes a la obtención de dichos recursos.

Cabe destacar que para asegurar el cumplimiento de las anteriores declaraciones, se determinó llevar a cabo diversas acciones, entre las que se encuentra una que resulta trascendental y que va dirigida a promover en la sociedad la importancia de que los poderes judiciales tengan suficiencia y autonomía presupuestaria.

Como se aprecia, existen importantes acciones emprendidas por los Poderes Judiciales a nivel nacional e iberoamericano, dirigidos a conseguir su independencia presupuestal. En nuestro país ya pueden observarse importantes avances como los obtenidos en el Estado de México, Tamaulipas y Yucatán, que han establecido porcentajes fijos en los presupuestos estatales, destinados a los Poderes Judiciales locales.

Los esfuerzos y eventos a que hemos hecho referencia, aportan contundentes elementos de valoración, que hacen ver que la independencia presupuestal del Poder Judicial no es un deseo arbitrario de este órgano del

Estado, sino que constituye verdaderamente un requisito indispensable para que pueda no solo planear hacia el futuro, sino también transformar estos planes en realidades cuyos resultados serán en beneficio de la ciudadanía al ofrecer garantía de que la impartición de justicia sea efectivamente un elemento que les otorgue seguridad jurídica.

Cabe destacar que México, entre otros países, fue designado como miembro de la Comisión de Seguimiento a los acuerdos tomados en la *VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia*, razón por la que debe asumir un activo papel en la consolidación los referidos acuerdos, entre los que se encuentra precisamente emprender acciones hacia la independencia presupuestal de sus Poderes Judiciales.

3.4. Análisis comparativo de los presupuestos otorgados al órgano encargado de la función judicial en el Distrito Federal.

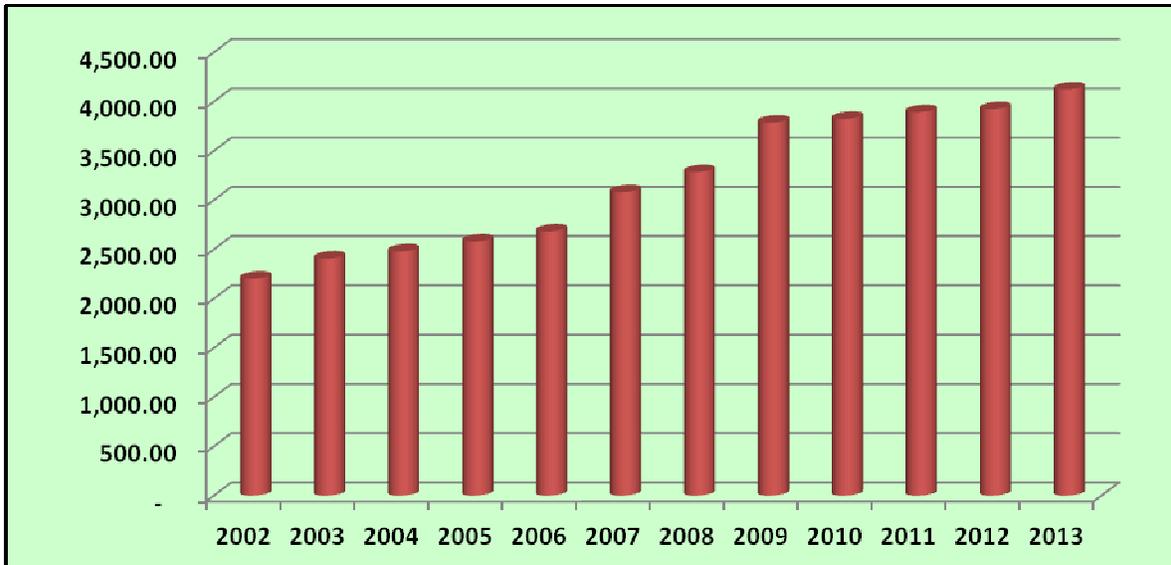
En esta sección de nuestra investigación, mostraremos algunos datos estadísticos que abarcan el periodo 2002 – 2004, relacionados con la evolución de los Presupuestos de Egresos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal, con los que nos será posible entre otras cuestiones, observar la manera en que ha venido dándose su crecimiento, la brecha existente entre la cantidad de recursos que fueron solicitados en comparación con los otorgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el porcentaje con el que han participado en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

Cuadro 7. Presupuestos solicitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal vs los otorgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de los ejercicios 2002 a 2013, y su variación con respecto al del asignado el año anterior. (Importes expresados en millones de pesos)

Ejercicio Fiscal	Tribunal Superior de Justicia del D.F.		
	Solicitado	Otorgado	Variación
2002	2,135.10	2,105.00	N/A
2003	2,272.50	2,302.49	9.38%
2004	2,624.34	2,371.57	3.00%
2005	3,050.04	2,466.43	4.00%
2006	3,022.00	2,565.09	4.00%
2007	3,309.40	2,931.70	14.29%
2008	4,250.75	3,124.01	6.56%
2009	4,989.85	3,619.90	15.87%
2010	5,815.20	3,657.64	1.04%
2011	5,080.18	3,723.19	1.79%
2012	6,415.58	3,753.19	0.81%
2013	7,244.21	3,946.72	5.16%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Proyectos de Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia, aprobados por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y remitidos al Jefe de Gobierno para su envío al Órgano Legislativo del Distrito Federal, así como de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

Gráfica 4. Evolución del Presupuesto del Órgano Judicial⁷⁹ del Distrito Federal de 2002 a 2013 (Importes expresados en millones de pesos)

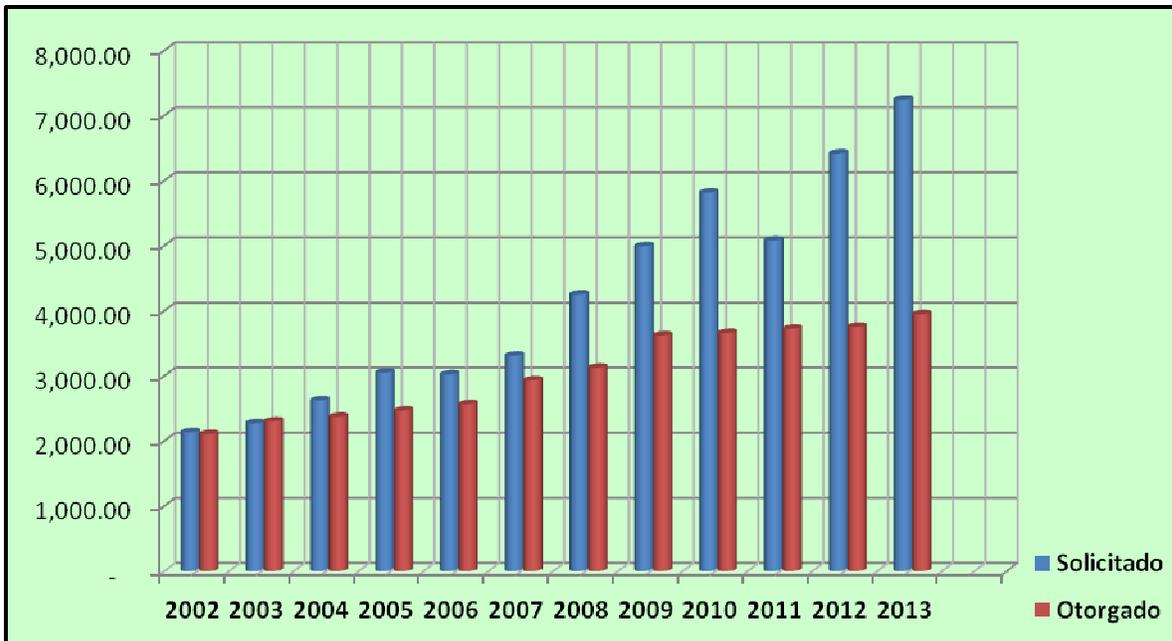


Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

Del análisis del cuadro y gráfica arriba mostrados, puede concluirse que el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia ha registrado un crecimiento de los ejercicios 2002 al 2013, siendo el más importante el logrado en 2009, en que aumentó un 15.87% con respecto al otorgado al año anterior, este incremento contrasta con el 0.81% registrado en 2012. Lo anterior deja evidencia de que el Órgano Judicial depende de las condiciones políticas y del éxito de las gestiones realizadas para obtener los recursos que requiere para hacer frente a sus atribuciones, obteniendo en varios de los años referidos, incrementos que se encuentran por debajo de la inflación, quedando imposibilitado incluso para aplicar políticas salariales y sostener su gasto corriente, el cual se ha visto incrementado por la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, resultando materialmente imposible siquiera pensar en destinar recursos para gasto de inversión.

⁷⁹ Contempla los presupuestos asignados al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

Gráfica 5. Presupuestos solicitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal vs los otorgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de los ejercicios 2002 a 2013, y su variación con respecto al del asignado el año anterior. (Importes expresados en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Proyectos de Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia, aprobados por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y remitidos al Jefe de Gobierno para su envío al Órgano Legislativo del Distrito Federal, así como de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

Como puede observarse en el anterior cuadro, no obstante que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal posee y ejerce la atribución que le fue otorgada constitucionalmente para elaborar el Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, existe una importante brecha entre la cantidad de recursos que son solicitados y los que le son finalmente asignados mediante el Decreto de Presupuesto de Egresos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, brecha que se ha acentuado durante los últimos ejercicios, ya que en 2012, la diferencia entre lo que solicitado y lo otorgado fue del 41.5%, y en 2013 del 45.52%.

La Independencia Presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal

Lo anterior hace patente la necesidad de encontrar un mecanismo que otorgue certeza sobre el monto de los recursos con que contará en cada ejercicio, cuestión que resulta indispensable para que la planeación y programación de sus actividades se obtengan los resultados esperados, lo que garantizará en buena medida que la impartición de justicia sea llevada a cabo de manera eficiente, accesible y previsible.

Cuadro 8. Participación del Órgano Judicial del Distrito Federal en los Presupuestos de Egresos del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013. (Importes expresados en millones de pesos)

Ejercicio Fiscal	Presupuesto de Egresos		
	Distrito Federal	Órgano Judicial ⁸⁰	Participación
2002	77,962.45	2,203.00	2.83%
2003	74,352.36	2,408.33	3.24%
2004	77,572.22	2,480.58	3.20%
2005	82,244.71	2,579.81	3.14%
2006	89,465.78	2,683.00	3.00%
2007	97,890.86	3,082.10	3.15%
2008	110,266.60	3,285.04	2.98%
2009	122,626.09	3,786.66	3.09%
2010	129,433.68	3,824.41	2.95%
2011	137,012.50	3,892.95	2.84%
2012	138,043.09	3,922.95	2.84%
2013	144,142.93	4,123.26	2.86%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

Al analizar la información contenida en el cuadro anterior, puede constatarse que por el periodo reportado, el Órgano Judicial del Distrito Federal ha participado en diferente proporción del Presupuesto total del Distrito Federal, siendo la mayor la registrada en 2003 por un 3.24% y la menor en 2002, con un 2.83%, seguidas de

⁸⁰ Contempla los presupuestos asignados al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

2011 y 2012 con un 2.84%. Asimismo, con excepción del ejercicio que corre, se observa una tendencia a partir del 2010 a reducir el porcentaje de participación el Presupuesto del Distrito Federal, lo que ha limitado de manera contundente la capacidad de este Órgano de Gobierno para impulsar proyectos vitales como son la reforma hacia la oralidad. Ello hace patente la necesidad de establecer un porcentaje mínimo que dé certidumbre e impulse efectivas acciones de planeación a mediano y largo plazos.

Sin pretender alejarnos de la materia de administración de justicia, objeto central de nuestro estudio, estimamos conveniente mencionar la estrecha relación que guarda en su vertiente penal, con la seguridad pública, la procuración de justicia y con la readaptación social, ya que todas ellas forman parte de un proceso consistente primero en acciones que previenen la comisión de delitos, en caso de que a pesar de esas acciones preventivas se cometan delitos, habrá de poner a su probable ejecutor ante la justicia a fin de que determine la pena que habrá de cubrir por esa conducta, para finalmente intentar su readaptación e integración de nueva cuenta a la sociedad. Por ello, en seguida adjuntamos un cuadro analítico en que comparamos los presupuestos que del 2002 al 2013, fueron otorgados a la Secretaría de Seguridad Pública, a la Procuraduría General de Justicia y al Órgano encargado de la Función Judicial, todos del Distrito Federal.

Cuadro 9. Presupuestos de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de Justicia y del Órgano Judicial, todos del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013. (Importes expresados en millones de pesos)

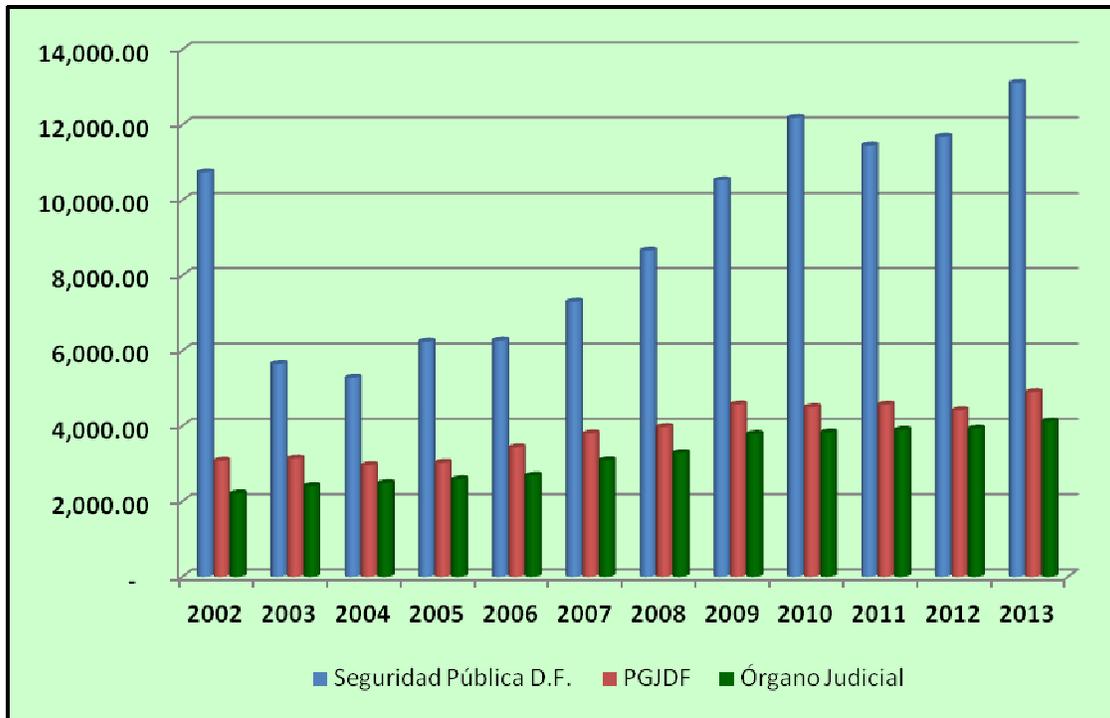
Ejercicio Fiscal	Presupuesto de Seguridad Pública ⁸¹	Presupuesto de PGJDF	Presupuesto de Órgano Judicial ⁸²
2002	10,737.81	3,071.65	2,203.00
2003	5,648.91	3,134.95	2,408.33
2004	5,280.88	2,955.09	2,480.58
2005	6,237.21	3,024.58	2,579.81
2006	6,270.95	3,428.76	2,683.00
2007	7,294.88	3,799.04	3,082.10
2008	8,657.08	3,971.99	3,285.04
2009	10,523.59	4,573.27	3,786.66
2010	12,186.22	4,498.75	3,824.41
2011	11,450.73	4,567.57	3,892.95
2012	11,682.98	4,416.17	3,922.95
2013	13,107.59	4,893.35	4,123.26

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

⁸¹ No contempla el presupuesto destinado a las erogaciones de la Policía Auxiliar, ni de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal.

⁸² Contempla los presupuestos asignados al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

Gráfica 6. Presupuestos de la Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia y Órgano Judicial, todos del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013. (Importes expresados en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

Como se constata en el cuadro y gráfica anteriores, los presupuestos que son destinados año con año a las funciones de seguridad pública y de procuración de justicia, han son superiores que los destinados a la administración de justicia, ya que de las tres, la administración de justicia no solo es la que menor participación tiene en el Presupuesto del Distrito Federal, sino que además, su crecimiento con respecto a su propio presupuesto del ejercicio anterior es mucho menor, ya que en el caso de Seguridad Pública, para el ejercicio que transcurre (2013) creció un 12.19%, mientras que la Procuración de Justicia lo hizo un 10.81%, y muy por debajo de esos grados de crecimiento, la Administración de Justicia vio incrementado su presupuesto en un 5.11%. Con ello no se pretende desvirtuar las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública ni de la

La Independencia Presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal

Procuraduría General de Justicia, del Distrito Federal, ni mucho menos cuestionar sus asignaciones presupuestales, sino señalar que el Órgano Judicial ha tenido que sortear fuertes restricciones presupuestales al verse desfavorecido en el proceso de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que como señalamos anteriormente en este capítulo, no obstante tratarse de un acto jurídico a cargo del Poder Legislativo, se ve influenciado también por factores políticos.

Cuadro 10. Catalogación de la vertiente de gasto que corresponde a la Impartición de Justicia como prioritaria o no para el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

Ejercicio Fiscal	Seguridad Pública	Procuración de Justicia	Administración de Justicia	Fundamento
2002	Prioritario	Prioritario	Prioritario	Artículo 20 DPEDF 2002
2003	Prioritario	Prioritario	Prioritario	Artículo 25 DPEDF 2003
2004	Prioritario	No Prioritario	No Prioritario	Artículo 20 DPEDF 2004
2005	Prioritario	Prioritario	Prioritario	Artículo 20 DPEDF 2005
2006	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 21 DPEDF 2006
2007	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 14 DPEDF 2007
2008	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 17 DPEDF 2008
2009	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 13 DPEDF 2009
2010	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 12 DPEDF 2010
2011	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 14 DPEDF 2011
2012	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 14 DPEDF 2012
2013	Prioritario	Prioritario	No Prioritario	Artículo 15 DPEDF 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 a 2013.

En el cuadro anterior puede observarse que prácticamente a partir del 2006, en el Decreto de Presupuesto de Egresos emitido cada año por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la materia de impartición de justicia no ha sido considerada como una función prioritaria para la ciudad, y debido a que los recursos son siempre escasos, implica necesariamente que a la hora de

La Independencia Presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal

asignarlos se antepongan a la impartición de justicia aquellas actividades que si son catalogadas como prioritarias. En el apartado correspondiente de este trabajo de investigación señalamos puntualmente la importancia de contar Poderes Judiciales independientes, que se constituyan en factor fundamental para el respeto del Estado de Derecho, que garanticen que la justicia sea pronta y previsible, otorgando certeza a la sociedad sobre la resolución de sus conflictos, lo que además de contribuir a la paz social, impulsa el desarrollo económico al ser un elemento importante para la atracción de inversiones.

Cuadro 11. Sentencias dictadas en Juzgados de Primera Instancia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de 2008 a 2011.

Materia	2008	2009	2010	2011
Civil	54,494	61,181	86,742	134,349
Penal	14,745	15,301	13,158	16,591
Familiar	37,046	43,397	46,227	47,176
Arrendamiento Inmobiliario	11,548	9,662	-	-
Islas Marías	19	2	-	-
Justicia para Adolescentes	-	1,700	2,916	2,504
Total	117,852	131,243	149,043	200,620

Fuente: Plan Institucional 2012 – 2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consultado el 17 de mayo de 2013 en: <http://bit.ly/Z6vEi3>

Del cuadro anterior resalta el crecimiento que se ha registrado en las sentencias dictadas por juzgados de las materias civil y familiar, ya que la primera al pasar de 54,494 sentencias dictadas en 2008 a 134,349 en 2011, y la segunda de 37,046 en 2008 a 47,176 en 2011, representan aumentos del orden del 147% y 27%, respectivamente. El crecimiento del número total de sentencias dictadas por juzgados de primera instancia por el periodo reportado fue del 70%, al pasar de 117,882 en 2008 a 200,620 en 2011, sin que ese crecimiento haya tenido repercusión en la cantidad de recursos otorgados vía presupuesto.

Cuadro 12. Resoluciones emitidas en Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según materia, de 2008 a 2011.

Materia	2008	2009	2010	2011
Civil	32,699	27,004	24,456	22,505
Penal	18,844	19,015	19,911	17,570
Familiar	11,471	10,134	9,628	8,621
Justicia para Adolescentes	-	1,581	1,488	1,387
Total	63,014	57,734	55,483	50,083

Fuente: Plan Institucional 2012 – 2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consultado el 17 de mayo de 2013 en: <http://bit.ly/Z6vEi3>

Caso contrario a lo sucedido en juzgados, en las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se experimentó un decremento en el número de resoluciones emitidas por año, pasando de un total de 63,014 en 2008 a 50,083 en 2011, lo que representa un decremento del 21%

Cuadro 13. Promedio anual de asuntos iniciados por Juzgado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según materia, de 2008 a 2011.

Materia	2008	2009	2010	2011
Civil	1,435	1,989	1,527	1,566
Penal	264	270	230	227
Familiar	1,328	1,628	1,708	1,837
Justicia para Adolescentes	-	209	202	163
Arrendamiento Inmobiliario	1,050	871	-	-
Ejecución de Sanciones	-	-	-	506
Promedio Total⁸³	892	1,130	1,040	1,072

Fuente: Plan Institucional 2012 – 2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consultado el 17 de mayo de 2013 en: <http://bit.ly/Z6vEi3>

⁸³ De acuerdo con la metodología señalada en el Plan Institucional 2012 – 2015, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el promedio anual de asuntos iniciados por juzgados, se obtiene de la división del total de asuntos iniciados por materia, entre el número total de juzgados por materia.

La información que refleja el cuadro anterior resulta ilustrativa del incremento de la carga de trabajo que registran los juzgados, ya que como es visible, cada juzgado en promedio, pasó de conocer de 892 asuntos en 2008, a 1,072 asuntos en 2011, lo que representa un incremento del 20%. En promedio, el mayor crecimiento lo registró la materia familiar, ya que por el periodo de 2008 a 2011, el aumento fue del 38%.

3.5. Elementos que sustentan la viabilidad de la independencia presupuestal del órgano judicial del Distrito Federal.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es el más grande del país por el volumen de asuntos de los que conoce, el número de empleados y de órganos jurisdiccionales que lo conforman. Para finales del 2011, estaba integrado por 279 jueces, 79 magistrados y contaba con 9,038 servidores públicos. La distribución porcentual del personal de acuerdo a su área de adscripción muestra que el personal del área jurisdiccional representó el 77.3%

Ha logrado impulsar y concretar profundas reformas legales, que han contribuido a reducir los tiempos en los procesos mercantiles, civiles, familiares y penales; se ha impulsado la profesionalización de los servidores judiciales y el establecimiento de un marco normativo y reglamentario claro y definido.

Se ha dado relevancia a la perspectiva de derechos humanos y género en las áreas judiciales y administrativas, asimismo se ha posicionado al Tribunal en materia estadística en el ámbito nacional con un Sistema Integral de Información, y en el nivel internacional con un sistema de indicadores de acceso a un juicio justo, asimismo, se ha avanzado en el acondicionamiento y la accesibilidad de las instalaciones, con nuevas construcciones, adaptaciones de los inmuebles, mobiliario nuevo y equipo tecnológico de punta.

No obstante haber cumplido con las mencionadas metas, queda todavía un largo camino por recorrer, ya que se encuentra todavía pendiente la

implementación de diferentes reformas, hace falta también que se consoliden los proyectos y entonces pueda afirmarse que se han alcanzado los atributos que conforman la VISIÓN y MISIÓN del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En ejercicio de un importante esfuerzo de planeación estratégica, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal emitió el Plan Institucional 2012-2015, que se constituye en una importante herramienta institucional, cuya pretensión es enmarcar y orientar las iniciativas que en los próximos años se pondrán en marcha para avanzar en la modernización.

Para elaborar el referido Plan Institucional, fue necesario que el Tribunal Superior de Justicia realizara un análisis hacia su interior, gracias al que fue posible identificar distintas amenazas que tienen que ver con el incremento del número de asuntos que ingresan al Tribunal Superior de Justicia, incremento que fue posible observar en la sección anterior de este trabajo, asimismo con que no se ha contado con presupuesto para poder implementar las reformas en materia civil oral y penal, con que los recursos han sido limitados por lo que no ha sido posible fortalecer la elaboración de diversos estudios, investigaciones y diagnósticos que afectan el funcionamiento y desempeño de ese órgano de gobierno.

El Tribunal Superior de Justicia establece que su misión es:

“Impartir justicia pronta, expedita, gratuita, completa, imparcial, transparente, confiable y segura, con la incorporación de los nuevos modelos de oralidad y sistemas de gestión modernos, que permitan optimizar la labor y mejorar la calidad del servicio que se otorgue a las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México; con perspectiva de derechos humanos y género”

Asimismo, ha establecido que su visión será:

“Ser una Institución plenamente autónoma, segura, confiable y reconocida por garantizar el acceso efectivo a la impartición de justicia”.

Tomando en consideración que existen diversos proyectos que no han podido ser consolidados por la escasez de recursos presupuestales, el Tribunal Superior de Justicia tiene previsto continuar impulsando la emisión de una reforma que consolide su autonomía presupuestal, para así estar en condiciones impulsar una eficiente planeación estratégica a largo plazo.⁸⁴

La función jurisdiccional una actividad técnica que requiere independencia económica y por lo tanto política, por ello, la promoción de la autonomía financiera de los poderes judiciales locales, debe ser una prioridad permanente y los criterios para la asignación de sus presupuestos no pueden estar contaminados por consideraciones ajenas a las necesidades institucionales reales.

El Tribunal Superior de Justicia considera la realización de diversos proyectos, cuyo resultado redundará en una mejor manera de impartir justicia en la ciudad, sin embargo, la consolidación de varios de ellos se encuentra sujeta a que se otorguen recursos presupuestales para poder ser sufragados, por lo que su puesta en marcha depende de los recursos que sean asignados y no del órgano judicial de la ciudad. Entre los proyectos mencionados tenemos:

1. Sistema Integral de Consulta de Resoluciones (SICOR). Para que las partes en los procesos reciban notificaciones por correo electrónico y/o en dispositivo móvil vía mensajes de texto corto (SMS); Con el uso de las tecnologías de información y comunicación, la disponibilidad de información se ha facilitado y ha generado mayor confianza entre los usuarios de la misma, además de

⁸⁴ Proyectos como 1) el equipamiento de audio – video y aplicaciones sistematizadas para salas de audiencias civiles – mercantiles incluidas en el proyecto de oralidad civil; 2) Infraestructura para telepresencia en procesos de audiencias; 3) Ciudad Judicial, entre otros.

facilitar las tareas de oficina y en general la sistematización de funciones y procesos, lo cual se refleja en una mayor eficiencia institucional.

2. Se ha iniciado en un proceso de modernización tecnológica, que aporte una visión institucional más completa y donde la tecnología juegue un papel fundamental para la modernización de la impartición de justicia, mediante el fortalecimiento de los procesos sustantivos y administrativos de las áreas que lo integran.
3. Digitalización de microfichas. Se traslada de un sistema de respaldo de información del archivo judicial mediante microfichas con disponibilidad reducida y obsoleta, a uno digital en todas las etapas del proceso de gestión judicial con alta disponibilidad por medio de Intranet.
4. Bases del Sistema Integral de Consulta de Expedientes SICE);
5. Sistema de Depósitos en Garantía, cuyo fin es que los actores en procesos judiciales dispongan de elementos de fácil acceso y control financiero;
6. Como parte del Sistema de Oficialía de Partes Común, se implementará el uso del lápiz escáner, herramienta que permite la captura electrónica de los datos de los expedientes que ingresan, agilizando el trabajo y reduciendo errores, (sienta las bases para el SICE);
7. Firma Electrónica Avanzada;
8. Sistema criptográfico, como un servicio dentro de los procesos para ofrecer certidumbre en el intercambio de información electrónica;
9. Incorporación del Tribunal a las redes sociales: Facebook, Twitter y YouTube, como un canal más de contacto con el público, para la retroalimentación y la mejora continua;

10. Derivado del proyecto de la oralidad civil, se deberá contar con el equipamiento de audio, video y aplicativos sistematizados para salas de audiencia civiles-mercantiles orales; y
11. Monedero electrónico. Tarjeta de prepago electrónica para adquirir fotocopias, Boletín Judicial, SICOR, libros, y todos aquellos productos y servicios que pueda ofrecer el Tribunal.
12. Sistema Integral de Consulta de Expedientes (SICE);
13. Centro de Atención Telefónica (CAT);
14. Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE);
15. Sistema Integral de Productos y Servicios (SIPSE);
16. Diseño y producción del Administrador de Procesos de Negocio (BMP, Business Process Management), para la materia civil y familiar;
17. Diseño y producción de la Arquitectura Orientada a Servicios (SOA, Service Oriented Architecture);
18. Fábrica de software;
19. Capacitación virtual (e-learning);
20. Comunicaciones unificadas;
21. Telepresencia para el proceso de audiencias;
22. Sistema de energía ininterrumpida;

23. Actualización de los centros de cómputo de acuerdo a las normas de seguridad y a las mejores prácticas en TIC;
24. Fortalecer el nuevo sistema de oralidad mediante el uso de tecnologías de telepresencia y polígrafo para las audiencias orales;
25. Integrar dispositivos electrónicos interactivos en el Tribunal, como los kioscos y la introducción de pantallas para la difusión de información; y

Como ha sido posible apreciar, el Tribunal Superior de Justicia ha llevado a cabo un verdadero ejercicio de planeación, en el que se considera el mediano y largo plazos, cada uno de los proyectos aquí nombrados han sido no solamente planeados, sino que se han programado e incluso presupuestado, sin embargo, si no se cuenta con los recursos presupuestales necesarios para su implementación, es probable que su consolidación no llegue a darse y en consecuencia los resultados que arrojen no sean los que se están esperando.

Por ello es factor indispensable que el órgano encargado de la función judicial en el Distrito Federal alcance su plena independencia presupuestal, lo que contribuirá a asegurar que la impartición y administración de justicia se haga de forma pronta, expedita, gratuita, completa, imparcial, transparente, confiable y segura, que sean incorporados los nuevos modelos de oralidad y sistemas de gestión modernos, con lo que se estaría cumpliendo la misión que se ha trazado, y habría dado un paso firme para poder llegar a realizar su visión, consistente en ser una institución plenamente autónoma, segura, confiable y reconocida por garantizar el acceso efectivo a la impartición de justicia.

3.6. Propuestas

El tema central de este trabajo de investigación es la independencia presupuestal del órgano que desempeña constitucional y legalmente la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, alcanzada a través del impulso ejercido del órgano colegiado encargado de su administración, es decir, del Consejo de la Judicatura

del Distrito Federal.

Para alcanzar la ya mencionada independencia presupuestal es necesario plantear una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que desde el máximo ordenamiento legal de nuestro país, quede plasmada tan importante cualidad de este órgano de gobierno. De forma paralela, se proponen reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal en armonía a la sugerida para la CPEUM, como sigue:

- I. Reforma a la fracción VI, de la Base Cuarta, del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

VI. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura gozan de autonomía presupuestal. El Presupuesto del Distrito Federal asignará al Tribunal Superior de Justicia y al propio Consejo de la Judicatura una participación que conjuntamente no podrá ser inferior al 5%⁸⁵ del gasto neto previsto en el decreto correspondiente a cada año. El Consejo de la

⁸⁵ Se propone un mínimo del 5% debido a las características especiales que presenta el Distrito Federal, ya que teniendo una extensión territorial de 1 mil 458 kilómetros cuadrados, es la entidad más pequeña de la República Mexicana y ocupa sólo el 0.1 por ciento del total del territorio nacional, sin embargo es la segunda entidad más poblada del país, justo después del Estado de México. En el DF habitan poco más de 8.7 millones de personas, que representan el 8.4 por ciento de la población nacional, su densidad de población es de 5 mil 896 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo una de las ciudades más densamente pobladas del mundo. Asimismo, concentra parte importante de la producción nacional, en 2006 aportó el 20.3 por ciento del Producto Interno Bruto de México. Además por la conformación de las fórmulas de distribución de participaciones federales hacen que el Distrito Federal perciba menores recursos que los genera a través de recaudación de impuestos, teniendo por otra parte que brindar servicios al doble de la población que en el reside. Elementos como la densidad poblacional provocan por una parte una mayor incidencia en la utilización de los servicios de impartición y administración de justicia y en términos relativos la proporción en que participa del presupuesto debe ser mayor ya que la cantidad de recursos distribuidos al Distrito Federal son menores de lo que le corresponderían. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), disponible en línea en www.inegi.gob.mx

Judicatura elaborará su presupuesto y el del Tribunal Superior de Justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Cuando se requiera llevar a cabo la implementación de proyectos vinculados con la administración e impartición de justicia, derivados de reformas constitucionales o legales, podrán asignarse recursos adicionales a los mencionados, siempre que el Consejo de la Judicatura justifique adecuadamente su destino. La fiscalización del ejercicio de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura será realizada por el órgano técnico que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Cuando las circunstancias del Distrito Federal hagan necesaria la disminución de su Presupuesto de Egresos, el Consejo de la Judicatura determinará el monto y las partidas en que se reducirá el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y el suyo propio.

- II. Reforma al artículo 85, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar:

Artículo 85. El Consejo de la Judicatura elaborará su presupuesto y el del Tribunal Superior de Justicia y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa. El Presupuesto del Distrito Federal asignará al Tribunal Superior de Justicia y al propio Consejo de la Judicatura una participación que conjuntamente no podrá ser inferior al 5% del gasto neto previsto en el decreto correspondiente a cada ejercicio fiscal. Cuando se requiera llevar a cabo la implementación de proyectos vinculados con la administración e impartición de justicia, derivados de reformas constitucionales o legales, podrán asignarse recursos adicionales a los mencionados, siempre que el Consejo de la Judicatura justifique

adecuadamente su destino. La fiscalización del ejercicio de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura será realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

Cuando las circunstancias del Distrito Federal hagan necesaria la disminución de su Presupuesto de Egresos, el Consejo de la Judicatura determinará el monto y las partidas en que se reducirá el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y el suyo propio.

III. Reforma a la fracción IX, del artículo 201, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, para quedar:

Artículo 201. Son facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, las siguientes:

...

IX. Elaborar su presupuesto y el del Tribunal Superior de Justicia, dando prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia y procurando su vinculación con las metas del Plan Institucional del Tribunal. De igual manera, elaborar y presentar al Jefe de Gobierno la exposición de motivos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que justifique la asignación adicional de recursos del presupuesto del Distrito Federal, para la implementación de reformas constitucionales o legales a cargo del Tribunal Superior de Justicia o del propio Consejo de la Judicatura.

Los presupuestos se deberán remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que se incorporen, en capítulo por separado y en los mismos términos formulados por el Consejo de la Judicatura, al proyecto de

La Independencia Presupuestal de la función judicial en el Distrito Federal

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que será sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

- IV.** Reformar la fracción XI, del artículo 41, de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, para quedar:

Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos se integrará con los siguientes elementos:

- XI.** Los montos de los recursos públicos que correspondan a los Órganos de Gobierno. En el caso del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, dicho monto no podrá ser en forma conjunta inferior al 5% del gasto neto previsto en el presupuesto de cada año.

IV. Conclusiones:

La independencia presupuestal del Órgano de Gobierno del Distrito Federal encargado de la administración e impartición de justicia del fuero común en el Distrito Federal fue el tema principal de este trabajo de investigación. Para ello fue imprescindible abordar diferentes conceptos que facilitaron la exposición de los razonamientos por los que señalamos que es necesario emprender reformas armónicas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, así como a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal con el objeto de alcanzarla.

Asimismo, consideramos que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal debe constituirse como factor fundamental para lograr ese alto objetivo, ya que al ser el Órgano constitucional y legalmente encargado de la administración del mayor Tribunal Superior de Justicia del país, es en quien recae no sólo la facultad de elaborar y ejercer los presupuestos asignados a ambas instituciones, sino también la importante obligación de asegurar que esos recursos públicos sean erogados con estricto cumplimiento a la normativa aplicable y que sean efectivamente destinados al cumplimiento de las metas trazadas para el desempeño de la primordial función de impartir justicia con independencia, oportunidad, eficacia, eficiencia, transparencia y previsibilidad, siendo quien en última instancia habrá de rendir cuentas a la sociedad sobre el ejercicio de esos presupuestos. Resultado del presente estudio se concluye:

El concepto de gobierno puede ser definido como la actividad que el Estado delega para ser desarrollada por el conjunto de sus órganos legítimamente constituidos, quienes forman la autoridad política de una sociedad, y cuyo objeto es dirigir el rumbo de un país, con el propósito de alcanzar el bien de la comunidad, ya sea resolviendo los problemas que se presenten, o bien, creando oportunidades que promuevan el desarrollo y bienestar de la colectividad.

El principio de la división de poderes evita la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes, busca el equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos. Su objeto principal es evitar la supremacía de un poder con dominio completo de la escena política, subordinando y dependizando, de modo evidente, a los otros dos Poderes. Supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano, que queda protegido por un marco legal que previene los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas.

La existencia de varios poderes ayuda a que éstos se limiten y controlen recíprocamente a nivel de la administración de la cosa pública, considerando que dos de las ramas (el Poder Ejecutivo y el Parlamento) ejercen poder político en sentido estricto, y la tercera (el Poder Judicial), en su función jurisdiccional, sirve como garantía final contra todo tipo de actos arbitrarios y de abuso de poder, al menos en la declaración teórica de sus presupuestos institucionales.

Los órganos autónomos previstos en la Constitución y los que pueden estar en un futuro, son de la mayor importancia dentro del entramado constitucional mexicano, así como una fuente importante de innovaciones para incorporar al texto de la carta magna con miras a su perfeccionamiento. Vienen a nutrir el esquema de división de poderes y la distribución de funciones dentro del Estado mexicano. Asimismo, gozan de autonomía funcional y financiera, poseen independencia en su administración, por lo que contarán con autonomía presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios y, atienden funciones primarias u originarias del Estado, que requieran ser eficazmente resueltas en beneficio de la sociedad.

La independencia del Poder Judicial y la recta administración de justicia, amén de ser garantes de la vigencia del Estado de Derecho, son condición de vida de toda sociedad y su importancia se acentúa en regímenes de realidades como el nuestro, dado que es precisamente el Poder Judicial el que tiene a su cargo velar

por que se mantenga el orden constitucional y servir como freno a los actos de cualquier autoridad e inutilizar los efectos derivados de la aplicación de una Ley que sean contrarios a la Constitución o a los Tratados de los que México forme parte.

Una de las formas para asegurar la independencia del Poder Judicial es a través de las llamadas garantías judiciales entre las que se consideran: la designación, la estabilidad, la responsabilidad de los funcionarios judiciales y la remuneración, lo cual es de más amplios alcances si se le usa como garantía presupuestal.

El Poder Judicial ve mermada su independencia en la medida en que no existe ningún mecanismo objetivado en el marco jurídico que le destine un porcentaje fijo del presupuesto federal, de los Estados o del Distrito Federal, o bien que establezca parámetros o criterios mínimos a considerar, con lo que consecuentemente, el Poder Judicial queda supeditado únicamente al presupuesto que pueda negociar con el Ejecutivo en turno.

A través del desplazamiento de la conflictividad social, las instituciones judiciales coadyuvan a la participación política de los ciudadanos en las esferas estatales, pero también cumplen un importante papel de control social. Asimismo, las instituciones judiciales son las encargadas de determinar el alcance y contenido de todo el sistema jurídico. Mediante las facultades, más o menos restringidas de interpretación, el denominado Poder Judicial decide cómo deben ser entendidas las normas jurídicas. Para poder cumplir cabalmente con estas funciones, las instituciones judiciales del Estado occidental contemporáneo deben estructurarse de conformidad con tres principios básicos: independencia, eficiencia y accesibilidad.

La independencia judicial implica, en su aspecto externo, la no subordinación del Poder Judicial y sus instituciones a ningún otro de los Poderes constituidos de forma alguna o, al menos, de forma tal que establezca un

obstáculo para la neutralidad de la labor. Adicionalmente, la independencia judicial se traduce, internamente, en la autonomía del juzgador. Cada juez, independientemente de su rango o posición en la jerarquía institucional, debe gozar de protección y de un relativo aislamiento por la propia naturaleza de su labor.

Los Consejos de la Judicatura son los organismos que forman parte del Poder Judicial con el objeto de realizar las funciones de administración, disciplina y el establecimiento de las bases de la preparación y selección de los jueces.

Los Consejos de la Judicatura en relativamente un corto periodo han logrado constituirse en importantes instituciones de decisión activas en las funciones de administración, vigilancia y disciplina para los Poderes Judiciales en México, ya que tomando en cuenta a la Federación, a los 31 Estados de la República más el Distrito Federal, en la actualidad han sido creados 27 Consejos de la Judicatura, es decir, únicamente seis Estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Puebla y Zacatecas) a la fecha no cuentan cuerpos colegiados de esta naturaleza.

La composición en cuanto al número de miembros de los Consejos de la Judicatura, la manera en que son designados sus integrantes y la duración de sus encargos en nuestro país, son variados. En México se ha establecido como fórmula generalizada que la presidencia de los Consejos de la Judicatura sea ocupada por los Presidentes de los Supremos Tribunales de Justicia o Tribunales Superiores de Justicia y en el caso federal por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, salvo por los casos del Estado de México, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas y Yucatán, en que el cargo de Presidente dura el mismo tiempo que el de los demás integrantes de los Consejos de la Judicatura, en todos los demás Estados y en el Distrito Federal los cargos de Presidente y de Consejeros se distinguen en cuanto a su duración, en su mayoría los encargos de sus Presidentes tienen una menor duración que el de los demás Consejeros. Resalta de Quintana Roo, en que los Consejeros ciudadanos designados por la

Legislatura local, duran en el cargo cinco años, mientras que los demás Consejeros ocupan el puesto por dos años y su Presidente lo hace tres años.

Con excepción de los casos de Baja California, Guerrero, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas, en la Federación y en la mayoría de los Estados y en el Distrito Federal, los Consejos de la Judicatura poseen atribuciones en materia de nombramiento de Jueces y/o Magistrados, sin excepciones, ostentan facultades que tienen que ver con la carrera judicial y prácticamente en todos los Estados, salvo por Aguascalientes, Querétaro y Sinaloa detentan atribuciones disciplinarias sobre los servidores públicos de los Poderes Judiciales.

Con excepción de Sinaloa, los Consejos de la Judicatura tanto a nivel Federal, como en los Estados y en el Distrito Federal, elaboran y en su caso aprueban el proyecto de presupuesto de egresos que es enviado al Poder Ejecutivo, para que por su conducto sea remitido a la consideración del Poder Legislativo, por lo que se concluye que poseen autonomía de determinación presupuestal, es decir, gozan de plena capacidad para establecer su propio presupuesto, de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún otro órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondiente. Esta autonomía de determinación presupuestal no implica que la autoridad encargada de asignar los presupuestos respete los montos que determinados por los Poderes Judiciales

La importancia de la autonomía presupuestal no consiste en los montos económicos de los presupuestos aprobados, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano, lo que implica una elemental garantía de independencia institucional.

La independencia del Poder Judicial significa que sus determinaciones no deben depender de ninguno de los otros poderes, o bien, verse influenciadas o afectadas por determinaciones de órganos ajenos. En determinados casos, una manera de influir, limitar o alterar esta independencia, es por la vía de las

limitaciones o restricciones presupuestales, una de las formas más eficaces de subordinación es a través del poder económico ya que sin los recursos necesarios el Poder Judicial puede verse imposibilitado para ejercer sus atribuciones, tanto en materia de impartición de justicia, como en materia administrativa, y cumplir con los principios de expedituz, independencia, calidad total en los procesos operativos y administrativos y contables, excelencia en recursos humanos, vanguardia en sistemas tecnológicos, eficiencia y eficacia, a los que debe sujetarse.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia. Esto puede observarse en la tesis jurisprudencial número 83/2004.

No puede existir independencia judicial plena sin que previamente se posea autonomía presupuestal, ya que sin ella la independencia del Poder Judicial quedaría sujeta a las limitaciones impuestas por otros poderes, vulnerando con ello el principio de división de poderes establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presupuesto es un importante instrumento de la política económica, que establece la fuente de los recursos presupuestales y la asignación de los mismos, constituyéndose en el centro nervioso de la economía pública.

El Libro Blanco de la Reforma Judicial refiere que uno de los reclamos más sentidos de los poderes judiciales en materia de independencia se refiere a lograr niveles presupuestarios que aseguren un adecuado desempeño de la función jurisdiccional, sin que su operación se encuentre comprometida por eventuales restricciones de carácter financiero.

La independencia de los órganos jurisdiccionales presupone que los recursos presupuestarios requeridos para la función de impartición de justicia no

se encuentren sujetos a negociaciones anuales que pudieran vulnerar o poner en entredicho la imparcialidad y objetividad con las cuales debe desarrollarse la función jurisdiccional. Asegurar un presupuesto mínimo para los poderes judiciales constituye una forma de garantizar la independencia de éstos. Durante la mayor parte del siglo pasado los poderes judiciales y la impartición de justicia en general presentaron rezagos significativos –respecto a los otros poderes- en materia presupuestaria. Esta tendencia, no ha logrado subsanarse completamente, de ahí que el reclamo por la indexación de los presupuestos judiciales sea más una demanda correctiva que una que obedezca a la planeación tan urgente como necesaria de la función jurisdiccional y del sistema de justicia nacional.

Una planeación adecuada por parte de los órganos de gobierno y administración de los poderes judiciales debe contemplar las perspectivas no sólo de corto plazo (dentro de las cuales caen los presupuestos anuales), sino sobre todo las de mediano y largo plazo. Las propias características de las políticas judiciales a ser instrumentadas a lo largo de los años requieren garantizar recursos durante todo el proceso de su implementación.

No obstante que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal posee y ejerce la atribución que le fue otorgada constitucionalmente para elaborar el Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, existe una importante brecha entre la cantidad de recursos que son solicitados y los que le son finalmente asignados mediante el Decreto de Presupuesto de Egresos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, brecha que se ha acentuado durante los últimos ejercicios, ya que en 2012, la diferencia entre lo que solicitado y lo otorgado fue del 41.5%, y en 2013 del 45.52%.

Prácticamente a partir del 2006, en el Decreto de Presupuesto de Egresos emitido cada año por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la materia de impartición de justicia no ha sido considerada como una función prioritaria para la ciudad, y debido a que los recursos son siempre escasos, implica necesariamente que llegado el momento de asignarlos se antepongan a la impartición de justicia

aquellas actividades que si son catalogadas como prioritarias. El contar Poderes Judiciales independientes, que se constituyan en factor fundamental para el respeto del Estado de Derecho, que garanticen que la justicia sea pronta y previsible, que otorguen certeza a la sociedad sobre la resolución de sus conflictos, además de contribuir a la paz social, impulsa el desarrollo económico al ser un elemento importante para la atracción de inversiones.

Se ha registrado un importante crecimiento en el número de sentencias dictadas por juzgados de las materias civil y familiar en el Distrito Federal, ya que la primera de ellas al pasar de 54,494 sentencias dictadas en 2008 a 134,349 en 2011, y la segunda de 37,046 en 2008 a 47,176 en 2011, representan aumentos del orden del 147% y 27%, respectivamente. El crecimiento del número total de sentencias dictadas por juzgados de primera instancia por ese periodo fue del 70%, al pasar de 117,882 en 2008 a 200,620 en 2011, sin que ese crecimiento haya tenido repercusión en la cantidad de recursos otorgados vía presupuesto.

La carga de trabajo que registran los juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se ha visto incrementada de manera importante, ya que cada juzgado en promedio, pasó de conocer de 892 asuntos en 2008, a 1,072 asuntos en 2011, lo que representa un incremento del 20%. En promedio, el mayor crecimiento lo registró la materia familiar, ya que por el periodo de 2008 a 2011, el aumento fue del 38%.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es el más grande del país por el volumen de asuntos de los que conoce, el número de empleados y de órganos jurisdiccionales que lo conforman. Para finales del 2011, estaba integrado por 279 jueces, 79 magistrados y contaba con 9,038 servidores públicos.

En ejercicio de un importante esfuerzo de planeación estratégica, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal emitió el denominado Plan Institucional 2012- 2015, que se constituye en una importante herramienta

institucional, cuya pretensión es enmarcar y orientar las iniciativas que en los próximos años se pondrán en marcha para avanzar en la modernización.

El Tribunal Superior de Justicia considera la realización de diversos proyectos, cuyo resultado redundará en una mejor manera de impartir justicia en la ciudad, sin embargo, la consolidación de varios de ellos se encuentra sujeta a que se otorguen recursos presupuestales para poder ser sufragados, dependiendo en buena medida entonces de los recursos que sean asignados y no del órgano judicial de la ciudad.

Es conveniente que se impulsen reformas armónicas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, con el objeto de establecer en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de cada año, un porcentaje mínimo destinado a los órganos que ejercen la función judicial en la Ciudad de México, siendo el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal el responsable de rendir cuentas ante la autoridad legalmente facultada para revisar el ejercicio de recursos públicos y de justificar la necesidad de los montos destinados a la función judicial del Distrito Federal. El 5 por ciento como mínimo, se establece debido a las características especiales que presenta el Distrito Federal, ya que teniendo una extensión territorial de 1 mil 458 kilómetros cuadrados, es la entidad más pequeña de la República Mexicana y ocupa sólo el 0.1 por ciento del total del territorio nacional, sin embargo es la segunda entidad más poblada del país, justo después del Estado de México. En el DF habitan poco más de 8.7 millones de personas, que representan el 8.4 por ciento de la población nacional, su densidad de población es de 5 mil 896 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo una de las ciudades más densamente pobladas del mundo. Asimismo, concentra parte importante de la producción nacional, en 2006 aportó el 20.3 por ciento del Producto Interno Bruto de México. Además por la conformación de las fórmulas de distribución de participaciones federales hacen que el Distrito Federal perciba menores recursos que los genera a través de recaudación de impuestos,

teniendo por otra parte que brindar servicios al doble de la población que en el reside. Elementos como la densidad poblacional provocan por una parte una mayor incidencia en la utilización de los servicios de impartición y administración de justicia y en términos relativos la proporción en que participa del presupuesto debe ser mayor ya que la cantidad de recursos distribuidos al Distrito Federal son menores de lo que le corresponderían.

Referencias Bibliográficas:

1. Arredondo Elías Juan Manuel. *El acceso a la Función jurisdiccional, formación y selección de jueces*, México, Porrúa, 2005.
2. Arriaga Conchas, Enrique, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, 1995.
3. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998.
4. Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.
5. Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1998.
6. Carbonell, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2006.
7. Cárdenas Gracia, Jaime et al., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª Ed., México, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
8. Carpizo, Jorge, “*Otra Reforma Constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal.*” *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, enero – junio de 2000.
9. Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI, 2002.
10. Conceptualización de la Gestión por Resultados, el proceso del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, consultados en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 15 de mayo de 2013, en: <http://bit.ly/17wWVwx>
11. Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas. Un Estudio Institucional sobre la Justicia Local en México*,

-
- National Center for State of Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
12. Cossío Díaz, José Ramón, *Las Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*, México, Porrúa, 1992.
 13. Cossío Díaz, José Ramón, *Las Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*, México, Porrúa, 1992.
 14. Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 4, 1996.
 15. De Jouvenel, Bertrand, *El Poder*, España, Ed. Nacional, 1974.
 16. Declaración Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, llevada a cabo en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23 a 25 de mayo de 2001, consultada el 16 de mayo de 2013 en: <http://bit.ly/15Rs52b>
 17. Declaración Final del IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia se llevaron a cabo de forma conjunta a cabo en la ciudad de Copán Ruinas, los días 21 y 22, así como en la ciudad de San Salvador los días 24 y 25 de junio de 2004.
 18. Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995
 19. Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1995
 20. Eliahu, Kreis. "El Presupuesto en condiciones de inflación en": *Aspectos del presupuesto Público*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1988.
 21. Emmerich, Gustavo Ernesto, Alarcón Olguín, Víctor, coordinadores "*Tratado de Ciencia Política*", U.A.M. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2007, Anthropos Editorial.

-
22. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. Porrúa. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. U.N.A.M. México, 2008.
 23. Encuesta realizada por Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana, sobre el significado de la democracia. Encuesta consultada en <http://bit.ly/ZK5kUu>
 24. Fix Zamudio, Héctor, *Breves Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura. La Justicia Mexicana Hacia el Siglo XXI*, México, UNAM – Senado de la República, I.VI Legislatura, 1997.
 25. Fix Zamudio, Héctor, *Foro Jurídico: expresión de los doctores en derecho*, núm. 23, agosto de 2005.
 26. Fix – Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
 27. Fix, Fierro, Héctor, *La Eficiencia de la Justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 1, 1995, y Pastor, Santos, *¡Ah de la justicia, política y economía*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia – Civitas, 1993.
 28. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
 29. Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra. Aprobación del Presupuesto, Estudio de Antecedentes, Derecho Comparado y de las Iniciativas Presentadas a nivel Constitucional sobre el Tema, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, consultado en <http://bit.ly/10cLvXt>
 30. García San Miguel, Luis, *Filosofía Política: Las Grandes Obras*, Madrid, España, Ed. Dykinson, 1955.
 31. Harrington, James, *Oceana and Other Works 3rd Edition*, London, A. Milar, 1747.

-
32. Instituto Nacional de Capacitación Política, “El Estado y Gobierno” Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación Argentina, Consultado en <http://bit.ly/17cuMbs>
 33. Isasi Cayo, Felipe, *Elementos de Cultura Política*, Perú, Universidad de Lima, 1989.
 34. Lara Chagoyan, Roberto, Independencia y Autonomía de los Poderes Judiciales Locales, Caso Baja California. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
 35. Levin Valenzuela Jorge, *La función creadora de los criterios jurídicos uniformes orientadores de las resoluciones judiciales*, México, 1999.
 36. Lowestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982.
 37. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Madrid, España, Imprenta de D. León Amarita, 1821.
 38. Montesquieu, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*, (Traducido al Español por Don Juan López de Peñalver, Madrid, España, Imprenta de Villalpando, impresor de Cámara de S.M., 1820.
 39. Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005.
 40. Murillo Ferrol, Francisco y Beltrán, Miguel, *Política y Sociedad: Estudios en Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, V.2, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987..
 41. Nava Vázquez, Cesar y Cossío Díaz, José Ramón, *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, México, Ed. Porrúa, 2008.
 42. Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990, y Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

-
43. Ojesto Fernando, Orozco Jesús, y Vázquez Rodolfo, (Coordinadores) *Jueces y Política*, México, Porrúa, 2005.
 44. Ossorio, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ed. Eliasta, ed. 27° Argentina, 2000.
 45. Pérez – Jácome Friscione, Dionisio, *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*, SHCP, México; consultado en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 15 de mayo de 2013, en: <http://bit.ly/10YJI7I>
 46. Platón, *La República de Platón o Coloquios sobre la Justicia*, (Traducción en Castellano por D.J.T.Y.G.), Madrid, España, Imprenta de Don Josef Collado, 1805.
 47. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Consultado en <http://bit.ly/YEb8zG>
 48. Romano, Santi, “Autonomía”, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. De Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, EJEA, 1964.
 49. Sánchez Vázquez, Rafael, *El Consejo de la Judicatura como factor coadyuvante en el fortalecimiento de la autonomía e independencia del Poder Judicial de las Entidades Federativas*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
 50. Sánchez Viamonte, Carlos, *Democracia y Socialismo*. Ediciones Teoría y Práctica, Buenos Aires, 1985.
 51. Sansores Betancourt, Juan Carlos, “Los Órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana” en la *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 239 (2003).
 52. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, Mayo de 2007, Novena Época, Registro No. 172456.

-
53. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Septiembre de 2004, Novena Época.
 54. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2005, Novena Época, T./J.83/1004.
 55. Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política: Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas, Vol. 2*, México, Instituto Mexicano de la Cultura, 1971.
 56. Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Principios Estado y Gobierno, Chile, Ed, Jurídica de Chile, 1997.

Sitios de Internet de los Congresos Locales en México:

1. http://congresoags.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=216
2. http://www.congresobc.gob.mx/legislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/LEYORPJE_25ENE2013.pdf
3. http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2097&Itemid=154
4. http://congresocam.gob.mx/leyes/jdownloads/Leyes/ley_organica_del_poder_judicial_del_estado_de_campeche.pdf
5. <http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/C-6.pdf>
6. <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/162.pdf>
7. <http://www.congresocoahuila.gob.mx/archive/leyesestatalesvigentes/directorioleyes.cfm>
8. <http://www.congresocol.gob.mx/legislacion.html>
9. <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>
10. <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/68.PDF>

-
11. http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html
 12. <http://www.congresogto.gob.mx/leyes?page=8>
 13. <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/08/LOPJEG.pdf>
 14. <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>
 15. http://congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm
 16. <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/institucion/normatividad/leyorganica.pdf>
 17. <http://instituto.congresomorelos.gob.mx/iil/leyesycondigos/LEYES.html>
 18. http://www.congresonay.gob.mx/Portals/1/Archivos/compilacion/constitucion/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf
 19. http://www.congresonay.gob.mx/Portals/1/Archivos/compilacion/constitucion/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf
 20. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf
 21. <http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/legislacion/leyes/001.pdf>
 22. http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=111
 23. <http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/leyes/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Queretaro.pdf>
 24. http://www.congresoqroo.gob.mx/marco_juridico/constitucion.pdf
 25. http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/60_Constitucion_Politica.pdf
 26. http://www.congresosinaloa.gob.mx/script_php/leyes/pdfs/constitucion.pdf
 27. http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf
 28. <http://tempo.congresotabasco.gob.mx/documentos/2013/LXI/OFICIALIA/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>

-
29. <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Legislacion/archivolegislacion.asp?idasunto=165>
 30. <http://201.122.101.183/index.php?pagina=100>
 31. <http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITU091112.pdf>
 32. <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica>
 33. <http://www.congresozac.gob.mx/a/todojuridico&cual=172>

Sitios de Internet de los Poderes Judiciales Locales de México

1. <http://www.poderjudicialags.gob.mx/informacion/servidores/consejojud.html#>
2. <http://www.poderjudicialcampeche.gob.mx/index.html>
3. <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/#>
4. <http://www.stj.gob.mx/index.php>
5. <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/cjudicatura/>
6. http://stj.col.gob.mx/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1
7. <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/swb/>
8. <http://www.tsjgdo.gob.mx/ConsejodelaJudicatura.html>
9. <http://www.pjedomex.gob.mx/web2/#>
10. <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php>
11. <http://www.tsj-guerrero.gob.mx/tribunal/pleno-del-consejo>
12. <http://www.pjhidalgo.gob.mx/consejo/index.php>
13. <http://cjj.gob.mx/>
14. <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/consejo/acuerdos.aspx>
15. <http://www.tsjmorelos.gob.mx/5/consejo-de-la-judicatura>
16. <http://www.tsjnay.gob.mx>
17. <http://www.pjenl.gob.mx/ConsejoJudicatura/>

-
18. <http://www.tribunaloax.gob.mx/ConsejodelaJudicatura/index.html>
 19. <http://www.htsjpuebla.gob.mx/>
 20. <http://www.tribunalqro.gob.mx/>
 21. <http://www.tsjqroo.gob.mx>
 22. <http://www.cjslp.gob.mx/consejo/integracion.html>
 23. <http://www.stj-sin.gob.mx/front/transparencia/minutas-consejo-judicatura>
 24. <http://www.stjsonora.gob.mx/consejo.htm>
 25. <http://www.tsj-tabasco.gob.mx/consejo/organigramaconsejo.php>
 26. <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/interior.asp?opcion=extensionesconsejo.html>
 27. <http://www.tsjtlaxcala.gob.mx>
 28. <http://www.pjeveracruz.gob.mx/pjev.php>
 29. <http://www.cjyuc.gob.mx/>
 30. http://187.174.173.99:8080/#anuncio_const.html