

Proyecto CIDE-Hewlett

LA ESTRUCTURA DE LA RENDICION DE CUENTAS EN MEXICO:

Los poderes judiciales

José Antonio Caballero¹

El objeto del presente estudio es realizar un diagnóstico sobre la rendición de cuentas en los poderes judiciales de México tanto a nivel federal como local a fin de determinar cómo rinden cuentas, de qué rinden cuentas y cuáles deben ser los parámetros para estructurar una política integral de rendición de cuentas en el ámbito judicial. Al efecto la investigación se divide en tres partes. La primera contiene una discusión sobre la rendición de cuentas en organismos jurisdiccionales. La segunda se enfoca en analizar los instrumentos empleados por los poderes judiciales para informar y rendir cuentas. En la tercera parte, se presentan una serie de planteamientos útiles para delinear una política de rendición de cuentas en un poder judicial.

Primera parte

¿Qué elementos podemos emplear para conocer si un poder judicial realiza su trabajo en forma adecuada? ¿Cómo podemos tener confianza en un poder judicial? ¿Qué papel juegan otros poderes del Estado en la labor de verificar que los jueces realicen una labor adecuada? ¿De qué forma se realiza un control desde la sociedad del trabajo judicial? ¿Los controles a la función jurisdiccional afectan la manera en la que los jueces toman decisiones? ¿Es deseable que los jueces reciban presiones externas o internas sobre el sentido y los alcances de sus fallos?

Algunos de estos cuestionamientos se hacen con frecuencia entre los potenciales usuarios de la justicia. Incluso, en algunos casos, estos cuestionamientos aparecen como variables en trabajos en donde se trata de medir la solidez de un estado de derecho o las

¹ Con la colaboración de Ana Elena Fierro y Adriana García. Nuestro agradecimiento a Carla, Sergio y Lilliana, alumnos de la licenciatura en Derecho del CIDE, quienes trabajaron con mucho entusiasmo en el proyecto.

condiciones existentes para la inversión en un país determinado.² De esta manera, la percepción sobre la independencia judicial puede emplearse como una especie de aproximación a la calidad del trabajo que realizan los jueces.

Por otro lado, si atendemos a la forma en la que los propios poderes judiciales observan su trabajo, vamos a encontrar un marcado énfasis en la cantidad de asuntos despachados. En efecto, es un lugar frecuente escuchar en los informes de actividades de las cabezas de los poderes judiciales que en los juzgados el número de asuntos pendientes de resolución se redujo en comparación con el dato proporcionado en el informe del año anterior. Por lo general, se entiende que los asuntos pendientes de resolución forman parte del rezago que enfrenta un poder judicial.³ Es decir, son asuntos que todavía no se resuelven. Este razonamiento en su expresión más simple se traduce en un cálculo en el que se considera una buena noticia si se resolvieron más asuntos de los que ingresaron y una mala noticia si se resolvieron menos asuntos de los que ingresaron. Versiones más sofisticadas de esta expresión se pueden expresar en operaciones que emplean fórmulas como la siguiente:

$$(Pa-1 + Ia)/Ra.^4$$

Pa-1 equivale a los asuntos pendientes de resolución a la conclusión del año previo al que se contabiliza. Ia es la suma de todos los asuntos ingresados en el año que se contabiliza. Ra es el número de asuntos resueltos en el año que se contabiliza. Idealmente, la conducción de un poder judicial debe hacer lo posible para que Ra aumente y con ello reducir el número de asuntos pendientes al inicio de cada año (Pa-1).

² Ver por ejemplo los datos del World Economic Forum: <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf> (visitada el 20 de mayo de 2009)

³ La definición del rezago o congestión judicial no es un tema simple. Hay poderes judiciales que entienden que los asuntos se encuentran rezagados una vez que se cumple con el término legal para dictar sentencia. En otros casos, se estima que el rezago se presenta cuando un lapso superior a cierto tiempo— p.e. un mes—para dictar una sentencia. Una discusión del tema basada en datos derivados de entrevistas a funcionarios jurisdiccionales en (Concha y Caballero 2001)

⁴ Esta fórmula y diversas variaciones de la misma se emplean con frecuencia en los poderes judiciales para medir el rezago. Ver (Pastor and Maspons 2003)

De esta manera, uno de los indicadores que más se emplea para medir la gestión de un poder judicial se relaciona con lo que puede denominarse su productividad. La presencia de referencias al número de asuntos en los informes de los presidentes es una señal importante del peso que se da al dato y trata de expresarse en forma tal que indique que el tribunal rinde buenas cuentas a la sociedad. El abatimiento del rezago se entiende como acercar al tribunal al ideal de una justicia pronta y expedita.⁵

Una aproximación más cuidadosa al fenómeno judicial muestra claramente las limitaciones de enfoques en donde se privilegia la percepción de los potenciales usuarios o el análisis de una serie de datos agregados sobre el funcionamiento de un poder judicial determinado. Pero, entonces ¿hasta dónde podemos interpretar que la reducción del rezago o la percepción de independencia son efectivamente una manifestación de que la justicia tiene calidad? Si estos indicadores no son satisfactorios, ¿qué otros indicadores debemos revisar? Una respuesta rápida a esta pregunta puede incluso cuestionar el empleo de indicadores cuantitativos al establecer que un estándar de calidad de las sentencias debe atender a su imparcialidad. Para ello sería necesario revisar el contenido y establecer si el mismo responde a una serie de elementos que permitan inferir calidad.⁶ Sin embargo, el criterio de calidad también puede responder a estándares relacionados con la manera en la que opera la justicia.⁷

Las ideas referidas en líneas precedentes se relacionan con una larga discusión entre los especialistas en el funcionamiento de los poderes judiciales que gira en torno a la forma en que se debe medir el desempeño judicial.⁸ Desde luego que una política de

⁵ La justicia pronta y expedita se deriva de la redacción del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

⁶ Un trabajo sobre calidad de las sentencias puede verse en: (Pásara 2006)

⁷ Ver (Fix Fierro 2006)

⁸ Una discusión sobre el tema en (Keilitz 2000). Un ejemplo de un sistema de medición del desempeño se puede ver en la herramienta elaborada por el National Center for State Courts “CourTools” en http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tmp_courttools.htm (visitada el 17 de febrero de 2009)

rendición de cuentas⁹ debe atender este tipo de debates. Sin embargo, el cuestionamiento consiste en establecer si ese es el único ámbito sobre el cual debe sustentarse una política de rendición de cuentas en un poder judicial. Nos parece que la respuesta es negativa. En efecto, consideramos que la rendición de cuentas en el ámbito judicial puede girar en torno a tres grandes áreas.¹⁰ En primer lugar, el ámbito jurisdiccional, referido a la función que desempeñan cotidianamente los tribunales de resolver conflictos.¹¹ En segundo lugar, parece necesario identificar un área que se encarga del desarrollo de quienes prestan sus servicios en el poder judicial (carrera judicial)¹². El tercer ámbito es el que se deriva de un poder judicial como parte integrante del aparato del Estado. En ese sentido, se entiende que los poderes judiciales, al igual que cualquier otra entidad del Estado, debe rendir cuentas sobre la manera en la que emplea sus recursos y los resultados que obtiene. Esto es lo que conocemos como el ámbito del ciclo presupuestal.¹³

⁹ Para efectos de este proyecto, empleamos el concepto de rendición de cuentas propuesto por López Ayllón y Merino, así como el esquema de Cejudo y Ríos. Ver manuscritos inéditos en esta misma serie.

¹⁰ Por lo general, los estudios que analizan el funcionamiento de las instituciones de justicia y temas relacionados con la reforma judicial optan por concentrarse en el análisis de cuestiones estrechamente ligadas con la actividad jurisdiccional. En ese sentido, trabajos como el de Prillman (2000), entre muchos otros, identifican la independencia, el acceso y la eficiencia de los poderes judiciales como categorías de análisis. Para efectos de este trabajo hemos optado por identificar el conjunto de actividades de los poderes judiciales en función de lo que se realiza. Es decir, imparten justicia, tienen programas de desarrollo profesional para el personal jurisdiccional y realizan funciones administrativas.

¹¹ No es propósito de este documento problematizar la función judicial. Esta labor es tratada por diversos autores, baste referir un estudio clásico: (Shapiro 1986)

¹² La carrera judicial responde típicamente a los patrones de un modelo de organización judicial desarrollado en países europeos continentales y de América Latina, entre otros sitios. Una de sus principales características es que los jueces se desarrollan profesionalmente dentro de la organización judicial. En ese sentido, en los países que cuentan con un sistema de estas características es muy factible encontrar que existen importantes diferencias entre jueces y abogados. Ver (Damaska 1986)

¹³ Para una explicación sobre la manera en la que se desarrolla el ciclo presupuestal y los principios constitucionales que lo rigen, ver el documento de López Ayllón.

El planteamiento de las tres áreas de interés para la rendición de cuentas permite tener un marco de referencia para aproximarse al estudio del esquema de rendición de cuentas del poder judicial, sin embargo, esto no es suficiente. Los pasos siguientes consisten en encontrar la forma en la que se pueden traducir las actividades en cada uno de estos tres ámbitos en acciones relevantes para el proceso de rendición de cuentas y en encontrar manifestaciones al interior de los poderes judiciales que permitan documentarlas. En este proceso de *traducción*, también resulta especialmente relevante atender a las condiciones de otros actores en el proceso de rendición de cuentas. En ese sentido, se identifican tres grandes grupos de actores para la rendición de cuentas en sede judicial. Se trata de los actores intra institucionales, los actores que pertenecen a otros poderes del Estado y a los actores sociales. Las características de cada uno de estos tipos de actores y las formas en las que participan en el proceso de rendición de cuentas se detallan en la sección A del presente apartado.

Una vez identificados los actores que complementan el proceso de rendición de cuentas en sede judicial, el planteamiento se concentra en el desarrollo de los alcances de cada uno de los tres ámbitos que hemos identificado para la justicia, jurisdiccional, carrera judicial y administrativo. Este proceso se realizará a partir del análisis de los principios constitucionales que informan a cada uno de ellos. Las secciones B, C y D de esta primera parte, contienen un ejercicio inicial de desarrollo de estos principios constitucionales.

El presente apartado concluye con una discusión sobre la manera en la que realizarse una aproximación a la rendición de cuentas en sede judicial. La discusión parte de un esquema en el que se identifican los elementos de la rendición de cuentas y, posteriormente, se problematizan sus alcances a la luz de las actividades judiciales.

A partir de la identificación de las coordenadas constitucionales sobre las que se pueden caracterizar cada uno de los ámbitos, así como de la definición de los alcances de la función de rendir cuentas en sede judicial, procedemos a identificar en la práctica de los poderes judiciales actividades que nos permitan identificar acciones de rendición de cuentas. Este ejercicio permitirá conocer de qué manera los poderes judiciales cumplen con obligaciones de rendición de cuentas o, en su caso, pueden satisfacer

requisitos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de actividades que ya tienen en marcha.¹⁴ Para tal efecto, optamos por centrar nuestra mirada en tres manifestaciones públicas de los poderes judiciales que pueden identificarse en el ámbito de la transparencia judicial. El argumento que seguimos en este caso es que si bien no toda acción de transparencia implica una rendición de cuentas, sí podemos encontrar que muchas acciones en esa materia pueden ser empleadas efectivamente para rendir cuentas. Es decir, pueden ser parte de un proceso de rendición de cuentas. Las tres manifestaciones escogidas son los portales de Internet; los informes de labores de los Tribunales Superiores y del Poder Judicial de la Federación y la normatividad sobre transparencia, acceso a la información judicial y organización y funcionamiento de los poderes judiciales. (Anexo I)¹⁵ Nuestra muestra incluye a 11 poderes judiciales y al poder judicial federal.

A. Los actores en la rendición de cuentas en sede judicial

Los poderes judiciales, al igual que cualquier otro poder del Estado, desarrollan sus actividades en un marco en el que necesariamente se ven obligados a interactuar con otras entidades. Por una parte, deben establecer relaciones con otros poderes con el objeto de obtener presupuesto, para solicitar colaboración en la ejecución de sus resoluciones o, incluso, cuando los otros poderes del Estado intervienen como partes en

¹⁴ El objetivo del proyecto es generar elementos que permitan implementar una política judicial en el área de la rendición de cuentas. La revisión de las acciones que ya desarrollan los poderes judiciales sirve para identificar con qué elementos se puede contar y cuáles sería necesario desarrollar en el poder judicial.

¹⁵ Si bien en estricto sentido se puede argumentar que los informes de labores que se presentan en los poderes judiciales son un ejercicio de rendición de cuentas, también es posible sostener que no todos la información ahí proporcionada es rendición de cuentas. La generación y difusión de información en sí misma, no es necesariamente una parte de la rendición de cuentas. Desde nuestro punto de vista, se requiere una intencionalidad específica detrás del proceso de producción y difusión de información para que la misma pueda considerarse parte del proceso de la rendición de cuentas. Un ejemplo puede ilustrar el punto: no es lo mismo dar a conocer el directorio de los jueces que integran el poder judicial, que hacer referencia al número de asuntos ingresados y egresados en un año determinado. La discusión sobre la naturaleza de la rendición de cuentas en López Ayllón y Merino y en Cejudo y Ríos. Manuscritos inéditos de ésta serie.

los procesos. Por otra parte, los poderes judiciales mantienen una relación activa con la sociedad a través de la función jurisdiccional. En ambas caracterizaciones los poderes judiciales deben ser capaces no sólo de proporcionar el tipo de respuestas que la relación con la sociedad o con otros poderes del Estado exige, sino que también deben ser capaces de rendir cuentas de ello. En ese sentido, es posible identificar dos grandes áreas en donde la rendición de cuentas en sede judicial es relevante: La rendición de cuentas hacia otros poderes del Estado, y la rendición de cuentas hacia la sociedad. Estas dos áreas se complementan con una tercera que denominamos intra institucional que consiste en los procesos de rendición de cuentas al interior de los poderes judiciales. El esquema siguiente contiene una descripción amplia de los tres espacios de interacción para la rendición de cuentas judicial e identifica algunos ejemplos de esta actividad para cada caso.

R C P J	P E		Cuenta pública	
			Manejo de recursos	
			Juicio político	
	I	A J		Rendición de informe
				Visitas ordinarias
				Visitas extraordinarias
		A C J		Investigaciones
				Vigilancia de órganos auxiliares
				Ratificación
				Estímulos
				Ascensos
				Procedimiento disciplinario
		A R M		Control administrativo del manejo de recursos, sistemas de registro y contabilidad
	S		Acceso a la información	

PE: Poder judicial como parte integrante del aparato del Estado.

En la relación del poder judicial con otros poderes del Estado se identifican dos cuestiones: la cuenta pública¹⁶, y el juicio político.¹⁷

¹⁶ La fiscalización de ingresos y egresos se encuentra regulada en el artículo 79 de la CPEUM. Este artículo establece las bases del procedimiento de rendición de cuentas respecto de los ingresos y

I: Poder judicial como institución.

La actividad de rendición de cuentas desde el punto de vista intra institucional se caracteriza por el desarrollo de todas aquellas actividades orientadas hacia el control, la supervisión y la evaluación interna. Estas actividades pueden impactar tanto el ámbito jurisdiccional, como el de la carrera judicial o el administrativo.

AJ: Ámbito jurisdiccional. Este ámbito corresponde a la prestación del servicio propio de los poderes judiciales. Se identifican a la rendición de informes.¹⁸

ACJ: Ámbito de la carrera judicial. Este espacio se integra con las actividades de rendición de cuentas relacionadas con la administración y vigilancia de la carrera judicial. Los mecanismos identificados corresponden a las visitas ordinarias¹⁹; visitas extraordinarias²⁰, investigaciones, vigilancia de órganos auxiliares del CJF²¹, ratificación²², estímulos²³, ascensos y procedimientos disciplinarios²⁴.

egresos del poder judicial frente al poder legislativo a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

¹⁷ El juicio político, regido por los artículos 110 y 114 de la CPEUM y específicamente por la LFRSP en sus artículos 5 al 24 comprende las bases del proceso de rendición de cuentas de los miembros de los poderes judiciales frente al poder legislativo. Este proceso se refiere principalmente al ejercicio de las facultades propias del Poder Judicial.

¹⁸ En el caso del poder judicial federal, la rendición del informe es al interior de la institución. El artículo 14 de la LOPJF establece la obligación del presidente de la SCJN de rendir ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal al finalizar el segundo período de sesiones de cada año.

¹⁹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 98 y 99 de la LOPJF la Visitaduría Judicial a través de sus visitadores se encuentran facultados para realizar visitas de carácter ordinario a los integrantes de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

²⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, fracción XXXVII de la LOPJF el CJF se encuentra facultado para realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia a los integrantes de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

²¹ El CJF cuenta con órganos auxiliares para el desempeño de sus funciones. El artículo 88 de la LOPJF los enuncia: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial

de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles.

²² La facultad del CJF de ratificar jueces y magistrados, prevista en el artículo 97 de la CPEUM, se encuentra regulada en el artículo 121 de la LOPJF. Ahí se señala que para la ratificación de magistrados y jueces el CJF tomará en consideración los siguientes elementos: I. El desempeño que se haya tenido en el ejercicio de su función; II. Los resultados de las visitas de inspección; III. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente; IV. No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativa, y V. Los demás que estime pertinentes, siempre que consten en acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación.

²³ Los estímulos y ascensos serán considerados en la presente investigación como procesos de rendición de cuentas al estar directamente vinculados con la gestión de los funcionarios jurisdiccionales objeto de las recompensas. De acuerdo con el artículo 111 de la LOPJF el CJF establecerá, de acuerdo con su presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 110 del mismo ordenamiento. Dicho sistema podrá incluir estímulos económicos y tomará en cuenta el desempeño en el ejercicio de su función, los cursos realizados dentro del Instituto de la Judicatura, la antigüedad, grado académico, arraigo y los demás que el propio Consejo estime necesarios. Adicionalmente, y tratándose de magistrados de circuito y jueces de distrito, el Consejo de la Judicatura Federal podrá autorizar años sabáticos, siempre que el interesado presente un proyecto de trabajo que redunde en su formación académica y profesional y sea de interés para el Poder Judicial de la Federación, así como también becas para estudios e investigación en el extranjero dentro de las posibilidades de orden presupuestal.

²⁴ La responsabilidad administrativa de los funcionarios judiciales en su calidad de servidores públicos se regula ampliamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El artículo 131 se refiere a las causas de responsabilidad de estos funcionarios. Las principales causas de responsabilidad de los servidores públicos son: la realización de conductas que atenten en contra de la independencia de la función judicial, como lo son aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder; el hecho de impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos; y no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores, entre otras. El artículo 135 de la misma ley establece las sanciones a las que pueden ser acreedores los servidores públicos en caso de responsabilidad. Entre éstas se encuentran: el apercibimiento privado, el apercibimiento público, la amonestación privada, la amonestación pública, la sanción económica, la suspensión, la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

ARM: ámbito administrativo. En el espacio administrativo la rendición de cuentas se genera con actividades como la auditoría interna y la revisión de los procedimientos administrativos. En cuanto a esta dirección, toda vez que en términos generales el artículo 134 de la CPEUM señala los principios de este manejo de recursos por parte de la Federación, supondremos que aún cuando no se establezca explícitamente en este artículo el proceso de rendición de cuentas interno el mismo si brinda los principios con base en los cuales deberá realizarse. El mecanismo identificado corresponde al control administrativo del manejo de recursos, sistemas de registro y contabilidad²⁵.

S: Poder judicial como prestador de servicios a la sociedad.

Del análisis que se realizó de los artículos constitucionales referidos a poderes judiciales no se encontró ninguno que de forma directa y completa estableciera la participación en algún sentido de la sociedad en los procesos de rendición de cuentas de los poderes judiciales. Sin embargo podemos identificar al proceso de acceso a la información y la obligación de contar con una política de transparencia establecidos en artículo 6° de la CPEUM como un proceso imperfecto e incompleto de rendición de cuentas ante la sociedad.²⁶

B. El ámbito jurisdiccional.

Una de las expresiones características de la rendición de cuentas en el ámbito jurisdiccional se centra en la construcción de las decisiones de los jueces. En ese sentido, es frecuente escuchar que la mejor manera de defender el trabajo judicial es a través de sus resoluciones. Frases como aquella que indica que “el juez habla a través de sus sentencias” se identifican como verdaderas máximas del comportamiento judicial.

²⁵ El control administrativo del manejo de recursos, sistemas de registro y contabilidad se encuentra a cargo de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (artículos 103 y 104 de la LOPJF).

²⁶ En la sección E del presente apartado se problematiza la rendición de cuentas de los jueces a la sociedad en relación con el principio de publicidad.

Esta costumbre no es exclusivamente mexicana. En realidad se puede hablar de toda una tradición que respalda la necesidad de que los jueces argumenten debidamente sus decisiones y que éstas soporten el escrutinio público.²⁷ Una consecuencia de este debate tiene que ver con la necesidad de que los jueces hagan públicas sus resoluciones. Sin embargo, al igual que con uno de los ejemplos que planteamos al principio de este documento, una medida que disponga la publicación de las sentencias de los jueces no parece ser suficiente como para satisfacer las necesidades de una política integral de rendición de cuentas en sede judicial.

Precisamente, con el objeto de evitar caer en un excesivo casuismo, optamos por recurrir a los principios constitucionales que orientan la función jurisdiccional. De esta manera, la propuesta consiste en establecer que la medida para fijar un proceso adecuado de rendición de cuentas en relación con la función jurisdiccional debe basarse en determinar si el órgano jurisdiccional que rinde cuentas satisface o no los principios constitucionales que informan la función.

En el caso de la función jurisdiccional, estimamos que los principios constitucionales que la rigen se encuentran principalmente en el artículo 17 de la Constitución.²⁸ Este artículo establece una prohibición y cuatro principios en relación con la función jurisdiccional.²⁹ La prohibición se refiere al tema de justicia por propia mano. Es decir, la Constitución prohíbe que las personas se hagan justicia por sí mismas, a cambio de ello ofrece un servicio de impartición de justicia que se rige por los principios de accesibilidad (justicia gratuita y expedita), eficiencia (justicia pronta), eficacia (justicia completa) e imparcialidad (tribunales independientes). El primer principio se refiere a la naturaleza del servicio, al emplazamiento y disposición de los

²⁷ (Lasser 2004) compara la tradición estadounidense, la francesa y la de la Corte Europea de Justicia en temas como la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad. Esta comparación genera importantes distinciones entre la forma en la que las resoluciones se hacen públicas y el alcance de sus contenidos como mecanismo para la rendición de cuentas y la construcción de legitimidad judicial.

²⁸ Si bien otros artículos como el 95 y el 116 se refieren la función jurisdiccional, es posible establecer que las bases generales de la función jurisdiccional se fijan en el artículo 17. Una discusión sobre los alcances constitucionales de la función jurisdiccional en (Cossío Díaz and Fix Zamudio 1996)

²⁹ Sobre el artículo 17 de la Constitución ver (Caballero 2005; Carbonell 2005; Fix-Fierro 1997)

tribunales para prestar dicho servicio y a las condiciones técnicas para acceder al mismo.³⁰ Los tribunales deben estar ubicados y acondicionados de tal forma que puedan garantizar las mejores condiciones para que la población utilice sus servicios. La prestación de los servicios no debe representar ningún tipo de carga directa para los usuarios.³¹

Por lo que respecta a la eficiencia de la justicia, el planteamiento se concentra fundamentalmente en la necesidad de que los órganos de impartición de justicia den una respuesta rápida a los planteamientos que les hacen los usuarios del servicio. Sin embargo, los alcances del concepto de eficiencia no se limitan exclusivamente a la satisfacción de términos procesales. En realidad, detrás de la eficiencia se encuentra un esquema en el que la institución jurisdiccional no sólo debe garantizar una capacidad de procesamiento de los asuntos en tiempos breves, sino también un empleo adecuado de los recursos que recibe y, desde luego, resultados de calidad en los juicios.³²

El principio de eficacia se refiere a que las controversias no sólo deben ser resueltas sino a que las resoluciones deben solucionar efectivamente los problemas que

³⁰ La interpretación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos a cargo de Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado los alcances de la obligación de los Estados de quitar tecnicismos que obstruyan el acceso a la justicia.

³¹ Sobre este aspecto, hay resoluciones en donde se desarrollan los alcances de la gratuidad de tal forma que se prohíbe el cobro por el servicio de fotocopiado, entre otras cuestiones. Ver COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL. Novena Época, Pleno, SJF, X, Agosto de 1999, pag. 19, tesis P./J. 72/99 y RECURSO DE APELACIÓN. ES ILEGAL LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA DE TENERLO POR NO INTERPUESTO, BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE NO FUERON EXHIBIDAS POR EL APELANTE LAS COPIAS CERTIFICADAS QUE HABRÍAN DE INTEGRAR EL TESTIMONIO DE APELACIÓN RESPECTIVO (ARTÍCULO 239, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO). Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, SJF, XV, Marzo de 2002, pag. 1439, tesis XVI.5o.4 C., entre otras.

³² El concepto de eficiencia aplicado a la justicia puede llevar a un debate mucho más amplio que la sola velocidad en la tramitación de las causas. Un tratamiento amplio del tema en (Fix Fierro 2006). El Libro Blanco de la reforma judicial en México también emplea el concepto de eficiencia en un sentido más amplio. Ver (Caballero, López Ayllón, and Oñate Laborde 2006)

dieron origen a las controversias. Desde un punto de vista complementario, la eficacia también se aprecia en la manera en la que las resoluciones de los tribunales son efectivamente acatadas. Este planteamiento tiene derivaciones en otros pasajes del texto constitucional y también a través del desarrollo de la jurisprudencia. De esta manera, existen disposiciones como las que establecen la inamovilidad que no sólo buscan garantizar la imparcialidad de los jueces al fortalecer su estatus como funcionarios independientes, sino que también permiten que los juzgadores adquieran experiencia en el desempeño de la función judicial y con ello proporcionen un mejor servicio.³³

Finalmente, en el principio de imparcialidad se destaca la importancia de asegurar que el encargado de resolver el conflicto no reciba ningún tipo de influencia ilegítima para la construcción de su resolución.³⁴ Este principio se garantiza mediante normas y esquemas institucionales que buscan fortalecer la independencia judicial. La premisa es simple, a mayor independencia judicial, menor capacidad de los actores para interferir de manera ilegítima en la construcción de la decisión judicial. Las disposiciones que buscan garantizar la independencia de los jueces aparecen en diversos pasajes del texto constitucional.³⁵

C. El ámbito de la carrera judicial.

En el caso de la carrera judicial, las disposiciones constitucionales que la regulan se encuentran en los artículos 95, 97, 100 y 116 de la Constitución. Desde el punto de vista constitucional la carrera judicial se entiende como una garantía de que quienes se encargan de realizar la función jurisdiccional reúnen las condiciones necesarias para garantizar que el servicio se preste de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución.³⁶

³³ Ver artículos 95 y 116 fracción III.

³⁴ (Shapiro 1986)

³⁵ Ver artículo 95 y la fracción III del artículo 116.

³⁶ Un trabajo en donde se discuten las características de la carrera judicial y su impacto sobre la jurisdicción en (Cossío Díaz 1996).

La carrera judicial parte desde el proceso de selección de quienes van a desarrollar la función jurisdiccional, incluye cuestiones como los ascensos, las adscripciones y la disciplina. Adicionalmente, se ocupa del tema de la estabilidad en la función al contemplar reglas de permanencia y de adecuada remuneración.

En el caso de la carrera judicial, su observación para el efecto de la rendición de cuentas debe partir desde el planteamiento normativo pero también debe tener un claro acercamiento con el día a día de su operación. En ese sentido, datos del anuario judicial de 2005 indican que únicamente dos poderes judiciales del país no contemplaban reglas para establecer concursos de oposición para acceder al cargo de juez. Esta cuestión se entiende como un problema relacionado con la implementación de mecanismos que permitan fijar criterios menos subjetivos para la designación de los funcionarios judiciales y se ubica dentro de la categoría conceptual de ascensos de la carrera judicial.³⁷

D. El ámbito del ciclo presupuestal.

Por lo que respecta al ciclo presupuestal, el grupo de trabajo que participa en este proyecto optó por incorporar los planteamientos que se realiza el grupo encabezado por Sergio López Ayllón.³⁸ Al efecto, baste decir que la metodología parte de identificar diversos principios constitucionales relacionados con la rendición de cuentas.

Para los efectos de los poderes judiciales conviene tener en cuenta en particular las obligaciones que se derivan los artículos 74 fracciones IV y VI, 79 y 134 de la Constitución. En el primer caso, las obligaciones se presentan en relación con la cuenta pública y los alcances de supervisión de la Auditoría Superior de la Federación. En el segundo caso, la cuestión gira en torno al ejercicio del gasto público.

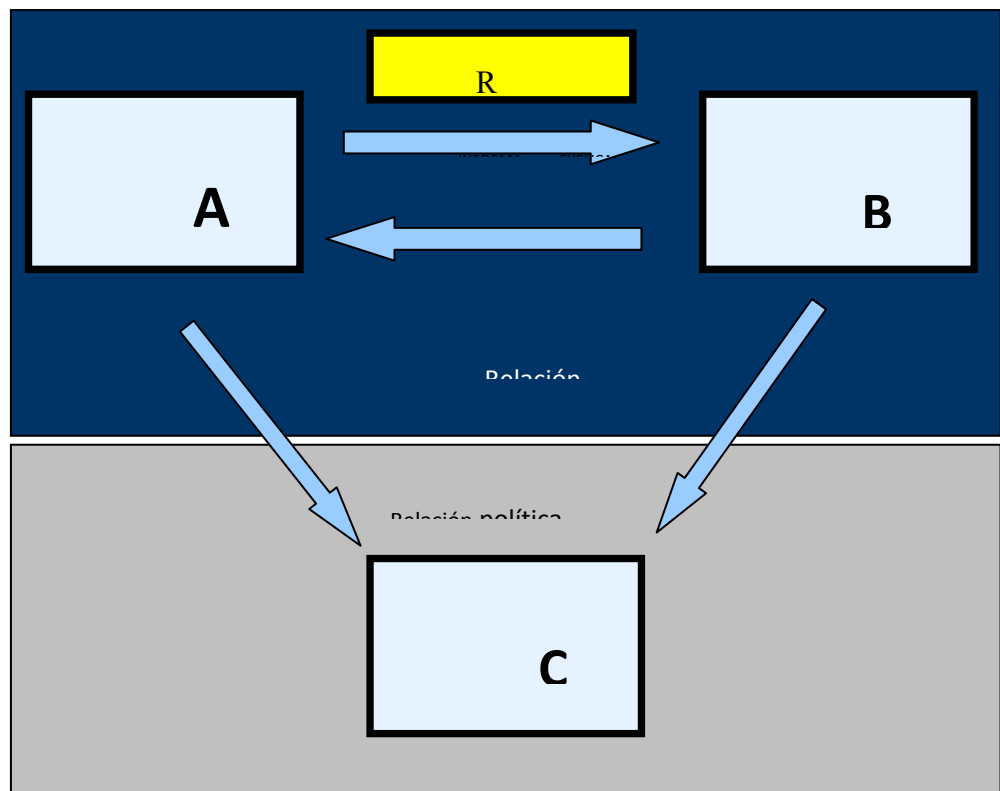
E. La rendición de cuentas y la función jurisdiccional

En esta sección se discute brevemente el marco que se emplea para identificar los espacios de la rendición de cuentas en sede judicial. Para tal efecto, se emplea un

³⁷ Ver (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2007)

³⁸ Ver López Ayllón, documento inédito.

esquema de análisis en el que la rendición de cuentas aparece como un proceso transitivo y subsidiario en el que un actor (A) informa, explica y justifica su actuación en relación con una función determinada (R), a otro actor (B), quien debe examinar la información recibida, evaluarla y, en su caso, emitir sanciones negativas o positivas en vista de los resultados de la evaluación.³⁹



El esquema también contempla la presencia de (C). C representa a la ciudadanía cuyo papel consiste en dar sentido público y democrático a la relación entre A y B. C aparece como un observador permanente del proceso de rendición de cuentas. Si bien C no tiene una injerencia directa en el proceso en sí mismo, sí cuenta con derechos que le permiten cuestionar activamente la forma en la que se desarrolla el proceso de la rendición de cuentas. Estas vías pueden ser a través del ejercicio de los derechos

³⁹ El esquema de análisis corresponde a la propuesta elaborada por Cejudo y Ríos. La descripción a López Ayllón y Merino.

políticos o mediante la interposición de recursos de carácter administrativo o jurisdiccional.⁴⁰

Una vez expuestas las características generales de la rendición de cuentas se realizará el análisis de este proceso en sede judicial. Como se verá a continuación, el proceso de la rendición de cuentas planteado en el esquema anterior, en términos generales, puede explicar las necesidades de rendición de cuentas derivadas de la actividad de los poderes judiciales. Sin embargo, existen dos cuestiones que no deben soslayarse cuando se aborda el tema de la rendición de cuentas en sede judicial. En primer lugar, se identifica la aparente tensión entre independencia judicial y rendición de cuentas.⁴¹ En segundo lugar, el esquema presentado para la rendición de cuentas exige ciertos ajustes a la luz de los principios procesales que gobiernan el desarrollo de los juicios.

1. Rendición de cuentas e independencia judicial

En el primer caso, la rendición de cuentas aparentemente entra en conflicto con la independencia judicial.⁴² El argumento es que ésta última tiene como función evitar que los jueces reciban interferencias ilegítimas en el ejercicio de sus funciones. Bajo esa tesitura, la aparición de un órgano externo (B) que tiene como función analizar, evaluar y, en su caso, sancionar la función de los jueces (A), puede interpretarse como un mecanismo por el cual se puede influir indirectamente sobre la manera en la que los jueces deciden. Las posiciones que defienden una estricta independencia judicial argumentan que la rendición de cuentas y, particularmente, la que se realiza a través de terceros ajenos a la institución judicial, constituye una interferencia intolerable para los juzgadores. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido

⁴⁰ La interposición de recursos es variable en función de la materia de la rendición de cuentas. En algunos casos, los ciudadanos pueden optar por interponer quejas y documentar su desacuerdo con el funcionamiento de los mecanismos existentes. En otros casos, pueden optar por iniciar procesos jurisdiccionales en donde se cuestionen las acciones u omisiones de los actores del proceso de la rendición de cuentas.

⁴¹ SCJN, 2006, 37

⁴² Un trabajo sobre la independencia judicial en:

a propósito de la instauración de juicios políticos en donde los Congresos de los estados pretenden sancionar a jueces por el contenido de sus resoluciones:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES. De la teleología del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado. De ahí que el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, que tienen encomendada constitucionalmente, la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes; por tanto, si por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales Locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional. **Controversia constitucional 328/2001. Poder Judicial del Estado de Guerrero. 18 de noviembre de 2003. Mayoría de nueve votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez. Novena Época, Pleno, SJF; XX, Agosto de 2004, p. 1154, Tesis: P./J. 54/2004**⁴³

⁴³ Otra tesis de la misma serie: JUICIO POLÍTICO. NO PUEDEN CONSTITUIR MATERIA DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO, LAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como prerrogativa de los Poderes Judiciales Estatales, la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los tribunales resuelvan los conflictos que se someten a su conocimiento con total libertad de criterio, sin la injerencia de algún otro poder y sin relación de subordinación o dependencia de algún otro poder u órgano del Estado. De ahí que las consideraciones jurídicas de una resolución judicial no puedan analizarse a través de un juicio político, porque ello implicaría vulnerar la autonomía del Poder Judicial Local, al no respetarse los principios de autonomía, de reserva de decir el derecho y de división de poderes, aunado a que ello constituiría una invasión a la esfera competencial del

Un criterio semejante se presenta cuando la intervención en contra del juez autor de una sentencia, proviene del interior del poder judicial. En estos casos, también se estima que se trata de una interferencia ilegítima sobre la potestad del juzgador:

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUECES DE DISTRITO O MAGISTRADOS DE CIRCUITO PUEDE, SIN MENOSCABO DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES, EXAMINAR EL APEGO A LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. Para cumplir con las funciones en materia de disciplina al resolver sobre la responsabilidad administrativa de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, el Consejo de la Judicatura Federal puede analizar la correcta aplicación del derecho en las consideraciones expresadas al emitir sus decisiones, siendo que en el caso específico de remoción, la resolución respectiva debe ser aprobada por mayoría de cinco votos, situación que garantiza un suficiente consenso en cuanto a la determinación de responsabilidad grave de esos funcionarios. Asimismo, cabe destacar que como la única finalidad de esta revisión consiste en determinar si la actuación de los juzgadores se apegó a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que deben caracterizar su actividad, no es susceptible de modificar las situaciones jurídicas derivadas de las resoluciones judiciales, por no tratarse de un recurso o medio de defensa, debiendo referirse a aquellas actuaciones que constituyan una desviación de la legalidad que no sea una cuestión de criterio o arbitrio debatible u opinable, en la cual puedan sustentarse válidamente diversas soluciones, sino que deriven de datos objetivos, como serían un evidente error o descuido, por haberse emitido en clara contravención al texto expreso de la ley aplicable o por ignorar constancias de autos de carácter esencial para la solución del asunto, lo cual no atenta contra la autonomía e independencia con que deben contar los juzgadores en el ejercicio de sus funciones, pues éstos conservan íntegras sus facultades de interpretación y decisión al emitir sus fallos, los que deben ser apegados a derecho. **Revisión administrativa (Consejo) 11/99. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, SJF, XI, Marzo de 2000, p. 88, Tesis: P. XLII/2000**

Poder Judicial, pues la autoridad encargada de llevar a cabo ese procedimiento se arrogaría facultades que no le corresponden. **Controversia constitucional 328/2001. Poder Judicial del Estado de Guerrero. 18 de noviembre de 2003. Mayoría de nueve votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez. Novena Época, Pleno, SJF, XX, Agosto de 2004, p. 1155, Tesis: P./J. 55/2004**

El criterio de la Corte en el sentido de restringir los alcances de la revisión administrativa se reitera en un caso reciente en el que establece una clara distinción entre los alcances del recurso jurisdiccional y el recurso administrativo.⁴⁴

Este tipo de pronunciamientos deben ser analizados con ciertos matices. Un cuestionamiento directo a las tesis que defienden la independencia tiene que ver con la manera en la que se puede garantizar que los jueces sean responsables de la calidad de sus resoluciones. Si la vía jurisdiccional no es el mecanismo idóneo para hacerlo, es necesario contar con un mecanismo administrativo o, incluso, de uno político que lo haga. Sin embargo, el diseño de cualquiera de estas alternativas no es simple.⁴⁵ Un balance deseable debe garantizar al juez que puede decidir con absoluta libertad siempre que su criterio resulte técnicamente adecuado. Pero al mismo tiempo, debe garantizar a la sociedad que el juez incompetente o el juez corrupto serán castigados. Una situación semejante se presenta con los jueces activistas.⁴⁶ En estos casos, preocupa que los jueces se extralimiten en sus facultades de interpretación de la ley. Ante esta circunstancia, es deseable que los jueces muestren cierta autolimitación (self restraint) con el objeto de evitar que sus resoluciones interfieran con las atribuciones de otros poderes.⁴⁷

⁴⁴ En el primer caso, la resolución tiene efectos jurisdiccionales, pero no puede tener efectos disciplinarios. En el segundo caso, la resolución tiene efectos disciplinarios, pero no puede tener efectos jurisdiccionales. “[...] *la queja administrativa... no es la vía idónea para examinar la juridicidad de una determinación tomada por un Juez de Distrito al dictar sentencia en un juicio de amparo, pues además de que se desnaturalizaría el referido procedimiento administrativo, se traduciría en aceptar que el criterio jurídico vertido por el entonces Juez... es revisable.*” **Recurso de Revisión Administrativa 2/2004, Jorge Careño Rivas. Novena Época, Pleno, 26 de mayo del 2005.**

⁴⁵ Una discusión del problema en Ferejohn y Kramer, 2002.

⁴⁶ Sobre el activismo judicial:

⁴⁷ Este principio es defendido por el ministro Gudiño en un voto particular: “...*el llamado judicial self-restraint (cuya traducción es autolimitación judicial), que no es sino la autolimitación que los propios tribunales deben reconocerse de manera que no conviertan en letra muerta la actividad de los otros órganos de poder; se trata de que el Poder Judicial se autolimite, o mejor aún, no se extralimite vía interpretación constitucional de manera tal que ponga en riesgo la existencia del Poder Legislativo. Este fenómeno implica y presupone un reconocimiento de la amplitud y alcances de las facultades que*

Cuando el tema de la independencia judicial se analiza desde el punto de vista institucional, la tensión entre rendición de cuentas e independencia también se hace presente. En estos casos, el argumento es que los procesos de rendición de cuentas a cargo de otro poder del Estado (B) pueden afectar la independencia del poder judicial (A). Un caso se presentó con motivo de la interpretación de los alcances del artículo 311 fracción XIV de la Ley Federal de Concursos Mercantiles. Dicho precepto ordenaba que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, organismo perteneciente al Poder Judicial Federal, debía rendir semestralmente informes de sus actividades al Congreso de la Unión. La Corte consideró que esta obligación contravenía la independencia judicial y estableció que los informes debían rendirse al pleno de la propia Corte, sin perjuicio de que los mismos se hicieran públicos. Adicionalmente, establece que se puede proporcionar copia de dichos informes al Congreso de la Unión.⁴⁸ Cabe señalar que uno de los fundamentos invocados en la resolución de la

residen en ella por el hecho de ser el Poder Judicial el depositario de la interpretación constitucional.”
Voto particular, Controversia Constitucional 26/97, Poder Judicial del Estado de Jalisco, Novena Época, Pleno, SJF, Tomo: IX, Junio de 1999, p. 763

⁴⁸ **DIVISIÓN DE PODERES. RESULTA PROCEDENTE LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL PLENO DE LA MISMA, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI EN ELLA SE PLANTEA LA POSIBLE VIOLACIÓN DE ESE PRINCIPIO Y, CON ELLO, LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** En los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevén los diversos medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional, a saber, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo que se encuentra regulado específicamente por la Ley de Amparo, reglamentaria del primer dispositivo y por la ley reglamentaria del segundo. En dichas normas no se contempla ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, vulnera el principio de división de poderes. De ahí debe inferirse que, si bien no existe consignado un medio procesal de control constitucional específico para salvaguardar el orden constitucional, en ese caso, sí se encuentra establecido tácitamente, pues lo contrario conduciría a que actos y leyes de ese tipo permanecieran fuera del control constitucional, desconociéndose que la evolución de los referidos medios procesales para defender la supremacía constitucional, de manera fundamental a partir de la Constitución de 1917 y de sus diferentes reformas, ha perseguido que todos los actos de autoridad estén sujetos a control. Por consiguiente, si el presidente del Consejo de la Judicatura

Corte es la posible tensión entre la obligación establecida en el artículo 311 fracción XIV y el artículo 49 de la Constitución que establece el principio de la división del poder.⁴⁹ La posición resulta extremadamente rigorista. El argumento de la Corte sostiene una independencia judicial absoluta en donde las relaciones entre los poderes es prácticamente inexistente. La práctica jurisdiccional en otros países⁵⁰ y la doctrina se

Federal plantea un problema de esa naturaleza en una consulta ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, conforme al sistema constitucional, es el órgano supremo para decidir en forma terminal todos los asuntos de importancia y trascendencia nacionales que entrañen problemas de constitucionalidad de normas generales y cuestiones de interpretación directa de un precepto constitucional, debe concluirse que dicha instancia resulta procedente. Asimismo si, conforme a la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte tiene dentro de sus atribuciones conocer de las controversias que se susciten dentro del mismo, entre otras hipótesis, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto por los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución, relativos a los principios básicos que la misma establece sobre el referido poder, cabe inferir que resulta procedente una consulta formulada por el presidente del Consejo de la Judicatura Federal que se refiera a esas cuestiones y que tienda a prevenir y evitar que surjan esas controversias. **Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Novena Época, Pleno, SJF, XII, Septiembre de 2000, p. 23, Tesis: P. CLVII/2000.**

⁴⁹ “[...] la consulta que plantea a este Tribunal Pleno el presidente del Consejo de la Judicatura Federal, exige el examen de la fracción XIV del artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles, en relación con el artículo 49 de la Constitución, al estimarse que uno de los Poderes Federales, el Legislativo, pretende sujetar a un órgano de otro Poder Federal, Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, al obligarlo a que le informe sobre el desempeño de sus funciones, lo que supondría el atentado por parte de un poder a la autonomía de otro sin facultades constitucionales para ello, en un régimen de Estado en el que los principios de división de poderes y de atribuciones expresas de las autoridades constituyen baluartes que garantizan el adecuado ejercicio del poder político, de suerte tal que su transgresión puede romper el necesario equilibrio de fuerzas entre los Poderes Federales y poner en riesgo la estabilidad misma del Estado.” **Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. Novena Época, Pleno, 25 de septiembre de 2000.**

muestran menos rígidas al establecer la relación entre un poder judicial (A) y un órgano perteneciente a otro poder (B) en un proceso de rendición de cuentas.⁵¹ Bajo esta perspectiva, la medida de la independencia judicial aparece como una cuestión directamente proporcional a la capacidad de los jueces para dictar sus resoluciones sin interferencias ilegítimas. Esto implica que no existan condiciones para que los jueces sean presionados mediante reducciones de su presupuesto u otras presiones de tipo indirecto. Sin embargo, al igual que en la toma de decisiones jurisdiccionales, el balance entre independencia y rendición de cuentas debe ser producto de una necesaria discusión que tiene siempre en el horizonte asegurar la confianza pública en la función judicial.

En algunos casos, el tema de la independencia trasciende la existencia de cuestiones jurisdiccionales e incluso de tipo administrativo. Una situación ocurrida en Yucatán nos proporciona un buen ejemplo. En este caso, el Poder Judicial del Estado solicitó al Senado de la República que interviniese en el Estado para resolver un conflicto existente entre los poderes. El Congreso del Estado solicitó al Poder Judicial aclarar y fundamentar sus imputaciones, a lo cual éste último se negó. El asunto fue resuelto en controversia por la Suprema Corte de Justicia y la decisión estableció que la solicitud del Congreso transgredía el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución relativo a la separación de los poderes.⁵²

⁵¹ Ver European Commission for the Efficiency of Justice, 2008.

⁵² CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO SIN NÚMERO EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE YUCATÁN POR EL QUE SOLICITA A LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD QUE ACLAREN Y FUNDAMENTEN LAS IMPUTACIONES HECHAS AL EJECUTIVO LOCAL EN LA SOLICITUD QUE PRESENTARON ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA, TRANSGREDE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El acuerdo mediante el cual el Congreso del Estado de Yucatán solicita a los Magistrados integrantes del Poder Judicial de esa entidad federativa que aclaren y fundamenten las imputaciones hechas al Ejecutivo Estatal en la solicitud que, en términos del artículo 76, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron ante el Senado de la República, transgrede el principio de división de poderes que a nivel local prevé el artículo 116, párrafo primero, de la propia Carta Magna. Lo anterior, porque el medio de defensa constitucional establecido en la indicada fracción VI del artículo 76 constitucional no exige que cuando

2. Rendición de cuentas y principios procesales

El proceso jurisdiccional es producto de una serie de normas que regulan las condiciones en las que las partes deben presentar sus demandas, aportar pruebas y rendir alegatos de tal manera que generen información suficiente para que el juez pueda emitir una decisión. Las reglas procesales se inspiran en principios generales que pretenden asegurar el *debido proceso*.⁵³ Uno de los principios fundamentales de la noción de debido proceso se deriva del artículo 14 (I) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.⁵⁴ El objetivo principal del principio de publicidad de los procesos consiste en establecer que el proceso deliberativo por medio del cual se genera la resolución judicial (la aplicación de la ley al caso concreto) se celebra bajo el escrutinio

sea promovido por alguno de los poderes de las entidades federativas se requiera de la autorización o colaboración de otro poder, sino que lo puede hacer valer de manera independiente; es más, tampoco lo autoriza a solicitar informes al promovente a efecto de que justifique su solicitud. A mayor abundamiento, la Constitución Política del Estado de Yucatán tampoco faculta al Poder Legislativo a solicitar al Poder Judicial informes sobre los medios de impugnación que éste haga valer ante las instancias respectivas, como la solicitud mencionada, ni que ésta pueda derivar de las atribuciones que competen al Poder Legislativo. Controversia constitucional 2/2003. Poder Judicial del Estado de Yucatán. 19 de agosto de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. Novena Época, Pleno, SJF, XIX, Marzo de 2004, p. 1271, Tesis: P./J. 5/2004

⁵³ La noción de debido proceso se refiere al conjunto de condiciones que se requiere reunir para establecer que un juicio determinado se ha desarrollado con todas las garantías necesarias para asegurar que las partes fueron oídas por el juez y que éste emitió una resolución acorde con lo debatido y con el derecho aplicable. Ver artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

⁵⁴ Artículo 14- [...]Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente [...]La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

público. Es decir, de acuerdo con este planteamiento, lo que ocurre en los procesos judiciales no es una cuestión que atañe exclusivamente a las partes involucradas en los procesos sino que es del interés de toda la sociedad. La potencial presencia de la sociedad quita opacidad al proceso, evita la arbitrariedad judicial y garantiza a las partes un proceso equitativo.⁵⁵ En ese sentido, la publicidad del proceso jurisdiccional establece un proceso de rendición de cuentas de carácter amplio entre el juez (A) y el público en general (C). A la luz del esquema apuntado con anterioridad, se puede argumentar que no existe una relación jurídica entre (A) y (C) y, por lo tanto, no se configura un proceso de rendición de cuentas en sentido estricto. Sin embargo, en este caso, la rendición de cuentas se encuentra en la naturaleza misma de las reglas procesales. Se trata de un mecanismo que somete directamente la acción del juez al escrutinio público. En este escenario, el juez se ve obligado a actuar correctamente, de lo contrario se expone al reproche público y sus consecuencias.⁵⁶

⁵⁵ Sobre la importancia del principio de publicidad en derecho comparado ver *Richmond Newspapers Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555 (1980): “[...]trials both here and in England had long been presumptively open, thus giving assurance that the proceedings were conducted fairly to all concerned and discouraging perjury, the misconduct of participants, or decisions based on secret bias or partiality. In addition, the significant community therapeutic value of public trials was recognized: when a shocking crime occurs, a community reaction of outrage and public protest often follows, and thereafter the open processes of justice serve an important prophylactic purpose, providing an outlet for community concern, hostility, and emotion. To work effectively, it is important that society's criminal process "satisfy the appearance of justice," *Offutt v. United States*, [348 U.S. 11](#), 14, which can best be provided by allowing people to observe such process.[...]”

⁵⁶ Un caso especialmente llamativo ocurrió en México a finales de los años ochenta. En un proceso penal que atrajo la atención de los habitantes del puerto de Acapulco, un juez condenó a dos sujetos por el homicidio y la violación de una menor de edad. El Tribunal confirmó la sentencia. Sin embargo, un tribunal colegiado de circuito federal decidió amparar y liberar a uno de los implicados en el asunto. La resolución del tribunal colegiado despertó un clamor popular. Eventualmente dos de los magistrados que ampararon fueron juzgados y condenados. El ministro Ernesto Díaz Infante, fue acusado de tener participación en esos hechos. El ministro solicitó una licencia para retirarse del cargo y permaneció prófugo de la justicia por varios años. Ver: (AFP 1988, Manifestación en repudio a la liberación de Brown Díaz.) y (Alemán Alemán 1988, Juicio a magistrados que liberaron infanticida: Cámara de Diputados.)

Segunda parte

En este apartado realizamos una revisión a la forma en la que los poderes judiciales en México rinden cuentas. Para tal efecto, se toman en cuenta las diversas actividades de supervisión y control que se desarrollan cotidianamente al interior de los poderes judiciales. Los ejemplos de las actividades de supervisión y control se complementan con información proveniente de tres fuentes: informes de labores, normatividad sobre transparencia y acceso a la información y páginas de internet de los poderes judiciales. Estas tres fuentes de información no necesariamente implican la realización de un ejercicio explícito de rendición de cuentas. Sin embargo, los datos que aportan proporcionan información relevante para establecer la forma en la que se pueden analizar las condiciones existentes para establecer una política integral en materia de rendición de cuentas.

Los poderes judiciales seleccionados fueron los de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y el poder judicial federal.⁵⁷ La información proveniente de cada una de estas tres fuentes se analiza en función del ámbito al que pertenece: jurisdiccional, carrera judicial o ciclo presupuestal.

Antes de iniciar el análisis de cada uno de los ámbitos, conviene tener en cuenta que los poderes judiciales no han sido ajenos al movimiento por la transparencia y el acceso a la información pública.⁵⁸ Como consecuencia de ello, deben considerarse dos

⁵⁷ La muestra se integra con 11 poderes judiciales y el poder judicial federal. Los criterios para la integración de la muestra se fijaron por el grupo multidisciplinario de estudios sobre rendición de cuentas del CIDE bajo la coordinación de Mauricio Merino. La muestra que analizamos incluye una revisión de los informes de labores de los poderes judiciales seleccionados para los años de 2007 y 2008. Cabe señalar que para ambos años no se contó con todos los informes de labores. En un caso la razón fue que el informe se encontraba en video en la página de internet del poder judicial, pero no fue posible descargar el archivo para poder verlo. En otro caso, el documento no se encontraba disponible. Para estos casos se hicieron solicitudes expresas para obtener los informes mediante los mecanismos existentes de acceso a la información.

⁵⁸ El capítulo más reciente de este proceso es la Reforma publicada en el Diario Oficial el 20 de julio de 2007.

cuestiones. La primera es que la normatividad muestra avances en relación con las obligaciones de los poderes judiciales. En segundo lugar, vale la pena revisar la manera en la que los poderes judiciales reaccionan a las solicitudes de acceso a la información.

Por lo que respecta al primer caso, el análisis de las constituciones locales y la normatividad relativa al funcionamiento y organización de los poderes judiciales objeto de nuestra muestra de Estados se identificó lo siguiente:

	R	C	P	J	I	A	C	J	A	R	M	S	Procesos										T	o	t	a	l	e								
													F	B	C	C	C	D	E	G	H	J							N	Q						
														Cuenta pública	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12		
														Manejo de recursos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
														Juicio político	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
														Rendición de informe	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	
														Visitas ordinarias	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
														Visitas extraordinarias	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	8	
														Investigaciones	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	7	
														Vigilancia de órganos auxiliares del CJF	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3		
														Ratificación	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	
														Estímulos	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	10	
														Ascensos	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	
														Procedimiento disciplinario	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
														Control administrativo del manejo de recursos, sistemas de registro y contabilidad	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	
														Acceso a la información	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	

Como puede observarse a nivel normativo los mecanismos identificados pueden encontrarse en la mayor parte de los estados muestra, sin embargo resulta necesario preguntarnos si con el acato a estos mecanismos los poderes judiciales realmente rinden cuentas.

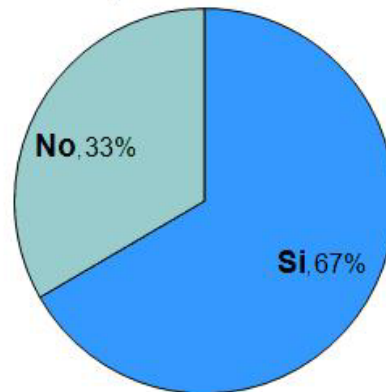
Con relación al segundo caso, se realizaron solicitudes de acceso a la información a los poderes judiciales contemplados en este estudio con el objeto de conocer sus actividades en el área de la disciplina judicial en los años 2007 y 2008. Solamente mandaron la información el Consejo de la Judicatura Federal, el Distrito Federal y Nuevo León. A modo de ejemplo se muestran los datos del Consejo de la Judicatura Federal de los años 2007 y 2008 respectivamente:

CARGO	AP. PRIVADO	AM. PRIVADA	AP. PÚBLICO	AM. PÚBLICA	SUSPENSIÓN	INHABILITACIÓN	DESTITUCIÓN	MULTA	T
Magistrado	1	1	1	4	0	0	0	0	7
Juez	0	0	1	1	2	0	1	0	5
Secretario de Tribunal	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Secretario de Juzgado	0	0	0	0	0	0	2	1	3
Actuario Judicial	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Defensor Público Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oficial Judicial	0	0	0	0	0	0	1	0	1
TOTAL	2	1	2	6	2	0	4	1	18

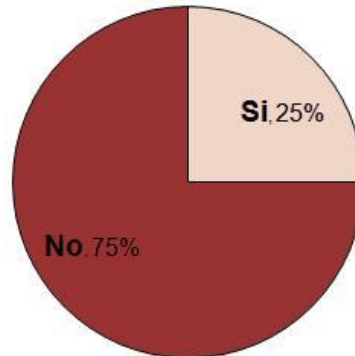
CARGO	AP. PRIVADO	AM. PRIVADA	AP. PÚBLICO	AM. PÚBLICA	SUSPENSIÓN	INHABILITACIÓN	DESTITUCIÓN	MULTA	T
Magistrado	2	0	0	4	4	0	1	1	12
Juez	5	1	0	2	3	1	0	0	12
Secretario de Tribunal	0	0	0	2	1	0	0	0	3
Secretario de Juzgado	8*	0	0	2	0	1	0	0	11
Actuario Judicial	5	0	2*	2	2*	0	0	0	11
Defensor Público Federal	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Oficial Judicial	4	1	0	3*	2*	1	1	0	12
TOTAL	24	2	2	15	12	4	2	1	62

Desde el punto de vista del acceso a la información en general, a continuación reflejan los parámetros empleados por los poderes judiciales integrantes de la muestra para regular el acceso a la información. En primer lugar, la revisión se concentró sobre la manera en la que se emplea el principio de publicidad:

Establece el principio de publicidad



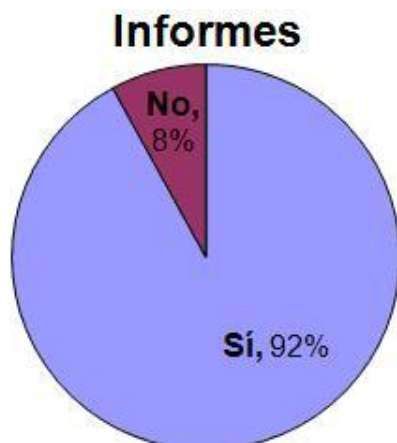
Establece el principio de máxima publicidad



Como puede observarse la incorporación del principio de publicidad goza de bastante aceptación. Sin embargo, cuando el planteamiento se hace más extenso, la aceptación se reduce. Esto puede ser producto de diversas causas. Una de ellas puede ser simplemente la existencia de deficiencias en los procesos de preparación de las normas sobre la materia.

Por lo que hace a las páginas electrónicas de los poderes judicial es necesario hacer las siguientes consideraciones. Los sitios de Internet de los poderes judiciales se han convertido en una fuente permanente de información sobre lo que sucede en cada institución. En términos generales, la información contenida en los sitios de Internet suele ser más rica y está más actualizada que los informes. Cabe mencionar que las visitas a los sitios se hicieron los últimos días de enero y los primeros días de febrero de 2009.

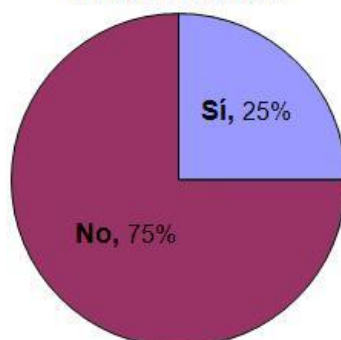
El primer dato a comentar es el que tiene que ver con la publicación de los informes de labores en Internet.



Como puede observarse, únicamente en un caso no se encontró el informe de actividades. Sin embargo, no en todos los casos los informes encontrados estaban en condiciones de emplearse.⁵⁹

Otro aspecto general en relación con las páginas es la publicación en la propia página de información sobre la forma en la que la misma se actualiza. La gráfica siguiente habla contiene el porcentaje de las páginas que proporcionan información sobre su última actualización. Este dato es indispensable para poder valorar los datos que se encuentran en la página.

Señala la fecha de actualización de la información



⁵⁹ Véanse aclaraciones en la sección que trata el análisis de los informes.

Por último se proporcionan los datos identificados en los informes de 2007 respecto a los indicadores propuestos identificados por categorías y ámbitos:

		Variables que componen el indicador de páginas de internet	Porcentajes cumplimiento	Porcentajes incumplimiento	
P		Presupuesto	75%	25%	
	E	Resultados de auditorías	17%	83%	
A		Establece número de contrato	0%	100%	
	R	Describe el bien adquirido, arrendado o servicio contratado	50%	50%	
M		Monto del contrato	33%	67%	
		Rindió informe	83%	17%	
I	J	Establece el número de asuntos ingresados	75%	25%	
		Establece el número de asuntos egresados	83%	17%	
		Establece existencia de asuntos por unidad jurisdiccional	83%	17%	
	J	Establece indicadores agregados por todo el órgano de impartición de justicia	17%	83%	
		Establece el número de sentencias recurridas por unidad jurisdiccional confirmadas	67%	33%	
		Establece el número de sentencias recurridas por unidad jurisdiccional revocadas	67%	33%	
		Establece el número de sentencias recurridas por unidad jurisdiccional modificadas	58%	42%	
		Clasifica los asuntos por materia	83%	17%	
		Establece las sentencias relevantes con los respectivos votos particulares si los hubiere	0%	100%	
		Establece la jurisprudencia	8%	92%	
		G	Establece las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales	25%	75%
			Establece los resultados de los concursos para ocupar cargos jurisdiccionales	33%	67%
			Establece los perfiles de los cargos que se someten a concurso	8%	92%
Establece las formas de evaluación del personal jurisdiccional	0%		100%		
Establece las formas de evaluación del personal administrativo	0%		100%		
S	Establece las sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado	17%	83%		
	Unidad de enlace/informa sobre número de solicitudes y resultados	0%	100%		
	Metas y objetivos	42%	58%		
	Servicios	33%	67%		
	Trámites	0%	100%		
	Mecanismos de participación ciudadana / Actividades de difusión	8%	92%		
	Facilidad de navegación y menús claros/claridad de la información	75%	25%		

A. El ámbito jurisdiccional

En el caso de la actividad jurisdiccional, es necesario empezar por hacer una división de la misma. Bajo esta perspectiva, la rendición de cuentas se puede presentar de dos formas. En una primera manifestación, la rendición de cuentas se concentra en cada uno de los procesos jurisdiccionales en lo individual. En el segundo caso, la rendición de cuentas se produce en relación con el agregado de los procesos jurisdiccionales.

Por lo que respecta al primer caso, los objetivos del análisis de los asuntos en lo particular tienen que ver con la evaluación de las condiciones en las que se desarrolla el

proceso desde que los usuarios acceden al mismo y hasta que se dicta la sentencia y la misma es ejecutada. En ese sentido, los primeros indicadores se concentran en las condiciones en las que se accede a la justicia. Un segundo grupo de indicadores observa la forma en la que se desarrolla el proceso y la manera en la que se respetan las garantías que lo rigen. Un tercer aspecto a tener en cuenta es la resolución jurisdiccional. Al respecto es posible considerar tanto el tiempo transcurrido para su obtención como su calidad como una resolución jurisdiccional. Finalmente, se plantea el análisis de la manera en la que las resoluciones jurisdiccionales se acatan por los justiciables o se ejecutan por mandato de la autoridad judicial.

En términos generales la información es escasa para revisar el desarrollo de los procesos en lo individual. Al margen de la capacidad del público para hacer este tipo de revisiones, es poco frecuente que los poderes judiciales cuenten con mecanismos institucionales diseñados para revisar el desarrollo de los procesos en lo particular.⁶⁰ Ocasionalmente las quejas de las partes involucradas en los procesos se emplean para revisar expedientes.⁶¹ Por lo general, los órganos de control y disciplina de los poderes judiciales solicitan información a los jueces de las causas cuando algún litigante presenta una queja. En algunos casos se pide todo el expediente para su revisión. Pero incluso en estos casos, no parece existir una metodología explícita que permita conocer la manera en la que se debe proceder.⁶²

En todo caso, la fuente idónea para realizar este tipo de revisión es la información proveniente de los procesos en lo particular. Sin embargo, la información

⁶⁰ En ocasiones se emplea un sistema aleatorio para la revisión de los asuntos en particular. No obstante, estos sistemas se concentran en revisar la situación particular del asunto en el momento de la revisión. Difícilmente existen mecanismos que faciliten la revisión de los asuntos a lo largo de todo el proceso. Ver manual de visitas del Consejo de la Judicatura Federal.

⁶¹ Datos sobre quejas presentadas y resultados en la sección de carrera judicial.

⁶² La revisión de la información publicada por los poderes judiciales no arrojó información sobre la existencia de protocolos para la revisión de expedientes judiciales. Tal parece que la revisión de los expedientes se realiza atendiendo *a las reglas de la experiencia*. Es decir, según sea la manera en la que el revisor haya aprendido a revisar los expedientes. Es muy frecuente encontrar que la mayor parte del trabajo judicial se aprende *sobre la marcha*. Caballero, 2006.

disponible sobre casos en lo particular es muy escasa. Una de las razones que explica la ausencia de resoluciones publicadas y en general las dificultades para acceder a información procesal tiene que ver con la manera en la que se caracteriza el proceso jurisdiccional en México. De conformidad con los planteamientos establecidos por la Procuraduría General de la República (PGR) en la acción de inconstitucionalidad 25/2004 lo que ocurre en los procesos jurisdiccionales solamente interesa a las partes involucradas en el mismo.⁶³ Esta caracterización del proceso como una cuestión de carácter privado pertenece a una larga tradición judicial. La impugnación de la PGR es en contra de la legislación procesal del estado de Nuevo León que en 2006 incorporó disposiciones destinadas a facilitar el acceso a la información generada en los procesos civiles y penales. Hasta el momento la Corte no se ha pronunciado en definitiva sobre el asunto.

El mejor ejemplo de publicidad en los procesos, al menos desde el punto de vista del debate jurisdiccional, lo ofrece la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. El pleno de este tribunal sesiona los lunes, martes y jueves. Las sesiones se transmiten por televisión. La difusión de las sesiones del pleno permite conocer de primera mano la manera en la que los ministros debaten y resuelven los asuntos competencia de la Corte. Hasta el momento, no parece existir un análisis sistemático de las discusiones del pleno. Sin embargo, los debates en asuntos especialmente polémicos han tenido una amplia cobertura y han generado múltiples opiniones sobre el carácter y la ideología de los ministros. La cobertura de los medios de comunicación también parece mostrar un cambio importante.⁶⁴

⁶³ Irónicamente, merced a la falta de criterios para hacer pública la información sobre los procesos, el acceso al expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2004 está restringido. No obstante, el contenido de dicha acción se ha discutido en dos ocasiones en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver las sesiones del 9 de mayo del 2006 y siguientes. También ver sesiones del 20 de mayo del 2008 y siguientes.

⁶⁴ Desde hace tiempo tres periódicos nacionales cuentan con personas especializadas en la cobertura de la Corte: Jesús Aranda (La Jornada), Carlos Avilés (El Universal) y Víctor Fuente (Reforma).

El análisis de los procesos jurisdiccionales en forma agregada cuenta con más fuentes de información. En realidad, el análisis de información jurisdiccional agregada tiene objetivos muy semejantes a los que tiene la revisión de los asuntos en lo particular. Sin embargo, dada la manera en la que se realiza el análisis muchas categorías no pueden más que inferirse, en tanto que otras pueden aportar datos más precisos. Para ilustrar el primer caso, podemos tomar en cuenta la calidad de las resoluciones. Una revisión global de la calidad de las resoluciones puede hacerse a través del llamado coeficiente de revocación.⁶⁵ En el segundo caso, se puede emplear un sistema agregado para determinar si existen condiciones para enfrentar la carga de trabajo existente.⁶⁶ En todo caso, el análisis de información agregada sobre la actividad jurisdiccional puede ayudar a mostrar una buena imagen de lo que sucede cotidianamente en las instituciones judiciales.⁶⁷ En el interior de los poderes judiciales esta información se emplea para medir y comparar el funcionamiento de las distintas unidades jurisdiccionales. No obstante, no siempre se sabe con precisión cuáles son los resultados de estas comparaciones. Es decir, en muchos casos, los procesos de rendición de cuentas son incompletos.⁶⁸

Las fuentes de información empleadas para esta sección son dos. En primer lugar, se toman datos provenientes de los informes de actividades. Posteriormente, se analizan datos que aparecen en las páginas de internet.

⁶⁵ El coeficiente de revocación mide la probabilidad de que la resolución de un juez sea revocada o modificada. Es el resultado de una operación muy simple en donde se toma en cuenta el número de total resoluciones emitidas, el número de resoluciones confirmadas, el número de resoluciones revocadas y el número de resoluciones modificadas. Se suele sostener que a mayor número de resoluciones revocadas o modificadas, menor la calidad de las resoluciones del juez. Los críticos de esta metodología sostienen que semejante indicador inhibe la autonomía de los jueces para emitir resoluciones, toda vez que genera incentivos para que resuelvan en los mismos términos en los que lo haría su superior.

⁶⁶ Ver nota: supra.

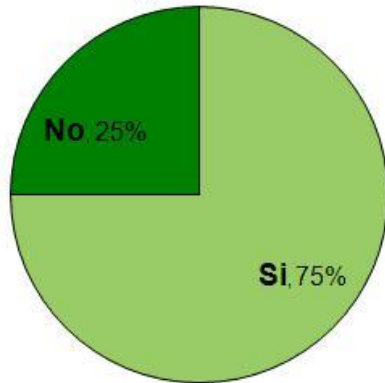
⁶⁷ Pastor.

⁶⁸ El estándar para establecer que los procesos son incompletos se deriva de la aplicación del esquema propuesto. Por otro lado, un ejemplo de un mecanismo de rendición de cuentas que se enfoca en el desempeño puede ser el manual de desempeño judicial del estado de Tamaulipas.

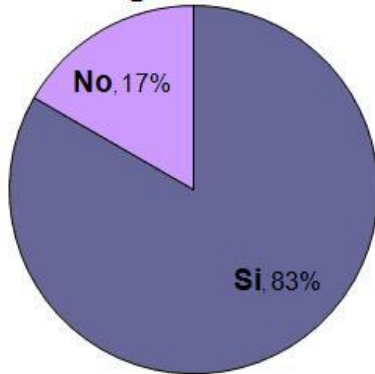
Los informes de labores dan a conocer cifras sobre el movimiento de casos en cada poder judicial.

En el ámbito jurisdiccional la información se concentra principalmente en proporcionar datos sobre el movimiento de asuntos. Los datos de 2007 se presentan en las siguientes gráficas.

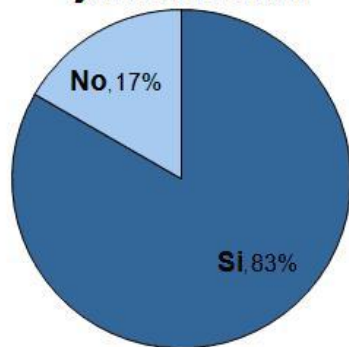
Informa sobre asuntos ingresados



Informa sobre asuntos egresados

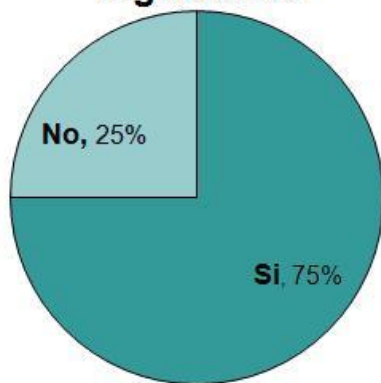


Informa sobre existencia de asuntos por unidad jurisdiccional

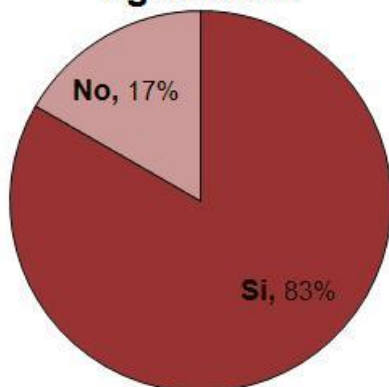


A continuación se incluyen los datos de 2008.

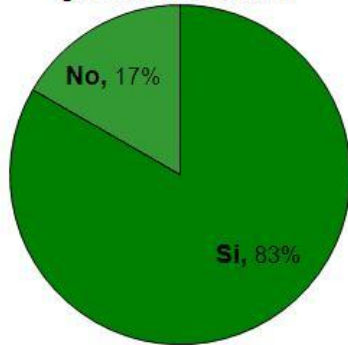
Informa sobre asuntos ingresados



Informa sobre asuntos egresados



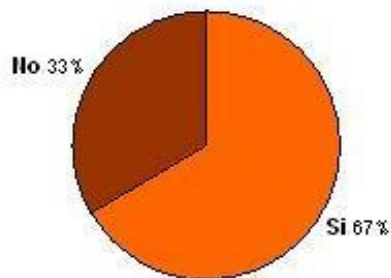
Informa sobre existencia de asuntos por unidad jurisdiccional



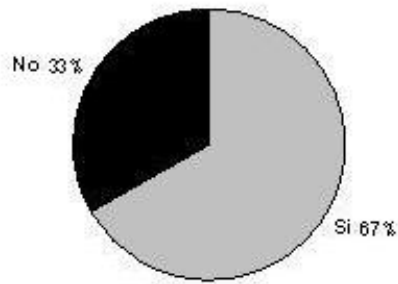
Las gráficas anteriores muestran que, en términos generales, los poderes judiciales contemplados en la muestra han estandarizado sus procesos de conteo de asuntos. Si bien esto es una noticia positiva, es necesario tomarla con reservas. Cuando se analizan los niveles de desagregación de la información los resultados son mucho más limitados. De esta manera, las alternativas para analizar la información son limitadas.

Un tema adicional fue el de los resultados de la segunda instancia. Los datos de 2007 indican lo siguiente:

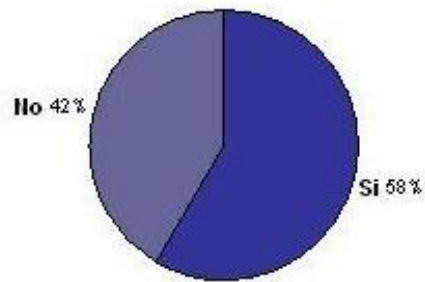
Informa sobre sentencias confirmadas



Informa sobre sentencias revocadas

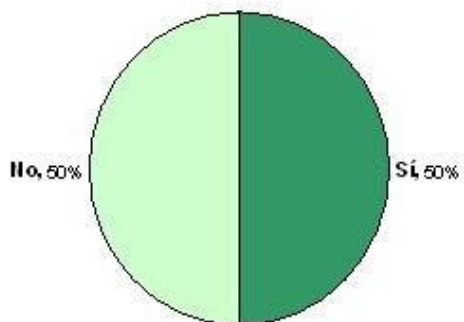


Informa sobre sentencias modificadas

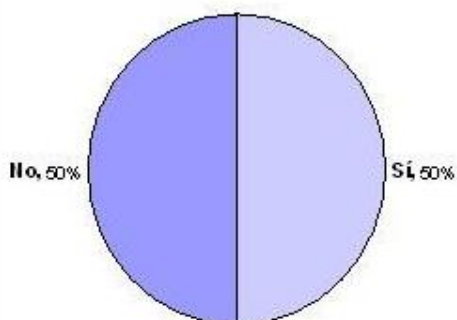


Los datos de 2008:

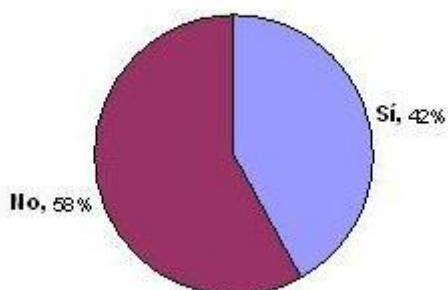
Informa sobre sentencias confirmadas



Informa sobre sentencias revocadas



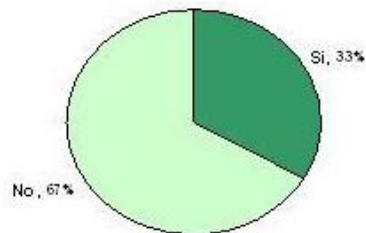
Informa sobre sentencias modificadas



La comparación de ambas series de gráficas nos revela dos temas. El primero tiene que ver con inconsistencias en la generación y empleo de la información. De esta manera se explican las diferencias entre lo reportado en 2007 y 2008. Se podría argumentar que la diferencia puede tener una lectura positiva, sin embargo, semejante posición debe tomarse con mucha reserva, toda vez que la estadística de la segunda instancia es una de las pocas variables cuantitativas que se mide desde hace mucho tiempo. El segundo tema tiene que ver con las dificultades que encuentran los poderes judiciales en el momento de desagregar información. Las gráficas que se refieren a las sentencias modificadas no coinciden con los resultados de los otros dos tipos de gráfica. Ello indica que las herramientas empleadas para recopilar información requieren una revisión para mejorar los niveles de desagregación.

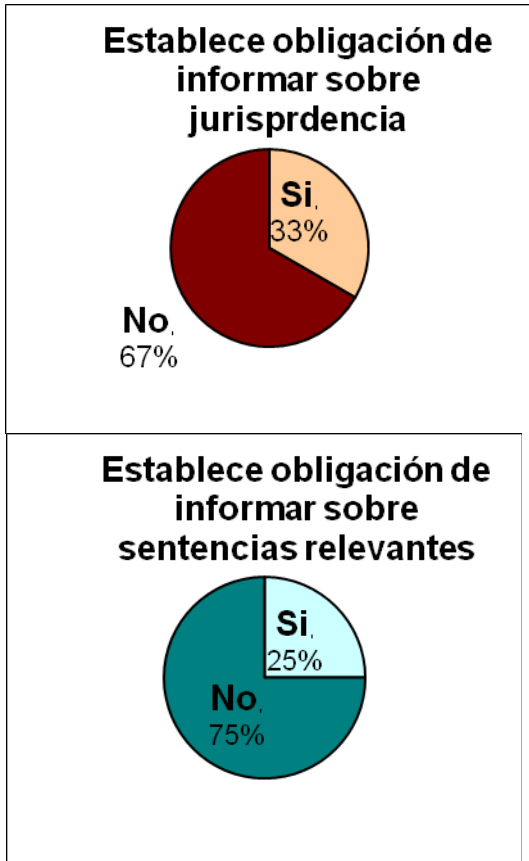
Por lo que respecta a las obligaciones de transparencia en materia jurisdiccional, la siguiente gráfica indica el porcentaje de poderes judiciales que cuentan con reglas que les exigen la publicación de datos sobre el movimiento de sus asuntos.

Establece obligación de informar sobre asuntos ingresados



Los datos sobre la obligación de publicar información relacionada con los egresos son semejantes. Sin embargo, la normatividad es mucho menos explícita en temas como la publicación de información sobre sentencias confirmadas, revocadas y modificadas. Tampoco hay datos sobre los amparos interpuestos en contra de resoluciones de la justicia ordinaria.

La normatividad también considera el tema de la publicación de jurisprudencia y de sentencias relevantes. Las gráficas siguientes nos muestran los porcentajes correspondientes:

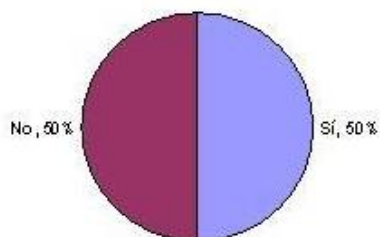


Cabe señalar que en el caso de criterios relevantes y jurisprudencia, los poderes judiciales de las entidades federativas tienen incentivos limitados para publicar dichas decisiones. Es por ello, que en muchos casos, las reglas de acceso a la información judicial no sólo no contemplan la jurisprudencia sino que ésta no se produce en el tribunal.⁶⁹

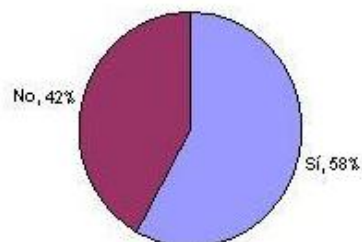
En el caso de la información jurisdiccional en Internet, se observa que la misma no varía en relación con la publicada en los informes. El único aspecto que llama la atención son las diferencias en cuanto al tipo de cosas que se reportan y las que no se reportan. Por ejemplo, hay un poder judicial que opta por publicar los egresos, pero prefiere no mencionar nada sobre los ingresos. La gráfica que se refiere a los asuntos por unidad jurisdiccional también muestra un retraso en la desagregación a cargo de varios poderes judiciales.

⁶⁹ Una discusión sobre el impacto del amparo directo sobre la jurisprudencia local en: (Caballero, López Ayllón, and Oñate Laborde 2006)

30. Establece el número de asuntos ingresados



31. Establece el número de asunto egresados

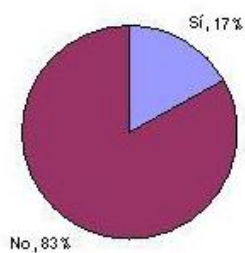


32. Establece existencia de asuntos por unidad jurisdiccional.

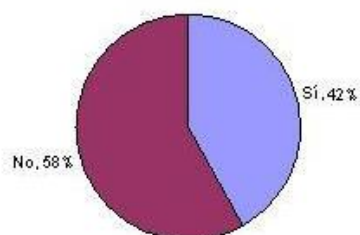


Las páginas de internet también contienen otros rubros relevantes para el ámbito jurisdiccional. A diferencia de muchos informes, expresan información sobre jurisprudencia y sentencias relevantes.

40. Establece las sentencias relevantes



41. Establece la jurisprudencia



Ambas fuentes de información no sólo son importantes para el ámbito de la seguridad jurídica, también pueden contribuir a mostrar la manera en la que se construyen las resoluciones jurisdiccionales.

B. El ámbito de la carrera judicial

El desarrollo de la carrera judicial es una tarea que debe resolverse mediante una serie de actividades sincronizadas que permitan asegurar que quienes realizan la función jurisdiccional no son solamente capaces sino que también cuentan con las condiciones de estabilidad necesaria para llevarla a cabo. En ese sentido, la estructuración de la carrera judicial empieza por los procesos de selección del personal jurisdiccional, continúa en aspectos como la adscripción y la capacitación de los jueces y de su personal, fija reglas para el desarrollo profesional de los jueces a través de los ascensos y prevé los mecanismos necesarios para sancionar en forma positiva o negativa el desempeño de los funcionarios.⁷⁰

Una vez establecidos los objetivos generales de la carrera judicial, es necesario descomponer cada uno de ellos para encontrar elementos que permitan conocer la situación de la institución en la materia. Al efecto se puede tomar en cuenta la manera en la que se selecciona al personal, el número de concursos celebrados, los resultados de los procedimientos disciplinarios o el cantidad y contenido de los cursos de capacitación. Por lo general, la ejecución de las políticas judiciales en el área de la carrera judicial corresponden a uno de los órganos de gobierno de cada poder judicial.⁷¹ La parte operativa se distribuye en diversas áreas como el instituto de capacitación o la visitaduría del poder judicial. Es precisamente en este nivel en el que se presenta un primer espacio para la rendición de cuentas. En estos casos, el órgano de gobierno (B) es el que evalúa y sanciona la labor de los encargados de la capacitación o de la disciplina (A). Al igual que en lo visto en el ámbito jurisdiccional, la información disponible sobre los procesos de rendición de cuentas en la carrera judicial al interior de las instituciones es muy limitada. A la luz de nuestro esquema de análisis de la rendición de cuentas, la falta de mecanismos que permitan publicitar los resultados de los procesos genera procesos incompletos de rendición de cuentas.⁷²

⁷⁰ Una discusión sobre la carrera judicial en Báez, 2006.

⁷¹ En ocasiones la función recae en el consejo de la judicatura. En otras en el pleno de los tribunales.

⁷² En estos procedimientos no parece haber espacio para (C).

Si se atiende al ámbito externo de la rendición de cuentas, el panorama es distinto aunque no necesariamente mejor. Desde hace algunos años se ha generado un importante movimiento de fortalecimiento de las labores de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.⁷³ A la luz de dicho movimiento, la Auditoría Superior ha establecido diversos contactos con el poder judicial con el objeto realizar labores de fiscalización.⁷⁴ En el caso del poder judicial federal, conviene tener en cuenta lo sucedido a finales de 2007 y principios de 2008. La Auditoría Superior de la Federación solicitó al Consejo de la Judicatura Federal información sobre la carrera judicial con objeto de medir el desempeño del Consejo como órgano encargado de su administración y desarrollo.⁷⁵ El Consejo formuló una consulta a la Suprema Corte de Justicia en su carácter de intérprete de la Constitución.⁷⁶ En la consulta se preguntaba a la Corte si la Auditoría Superior de la Federación excedía sus atribuciones al intentar conocer sobre el desarrollo de la carrera judicial y si esto afectaba la independencia judicial. La Corte resolvió que la Auditoría podía evaluar el sistema de la carrera judicial pero que dicha evaluación no podía afectar la independencia judicial. En consecuencia, la revisión de la Auditoría debía limitarse al contenido del rubro “Carrera Judicial” establecido en el programa anual de trabajo para el año de 2006.⁷⁷ De esta manera, si bien la Corte admite la posibilidad de la revisión de la carrera judicial a cargo de la Auditoría, fija límites muy estrictos para su ejercicio.

Existen otros casos en donde otros órganos intentan ejercer funciones de control sobre los funcionarios jurisdiccionales. La figura típica al respecto es la del juicio político. A pesar de la existencia de criterios de la Suprema Corte de Justicia en donde se reitera que no es materia de los juicios políticos el análisis del contenido de las

⁷³ Ver reformas al artículo 79 de la Constitución publicadas el 30 de julio de 1999.

⁷⁴ En el apartado relativo al ciclo presupuestal también se abordan algunas cuestiones relacionadas con la actividad de la Auditoría Superior de la Federación.

⁷⁵ Ver Auditoría de desempeño número 227 cuyo objetivo es “*Evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía para operar el Sistema de Carrera Judicial.*”

⁷⁶ Ver solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo XI de la Ley orgánica del poder judicial de la federación número 3/2007. Novena Época, Pleno, 21 de abril de 2008.

⁷⁷ Ver resolución citada en la nota anterior foja 139 y siguientes.

resoluciones judiciales, la Corte acepta que los jueces pueden ser procesados mediante esta figura. En ese sentido, debe considerarse que la materia de los juicios deben ser otro tipo de faltas cometidas por los jueces que no tengan relación directa con la función jurisdiccional.⁷⁸

Los ejercicios de rendición de cuentas en el área de la carrera judicial no son siempre visibles. Incluso, en muchas ocasiones, las prácticas no necesariamente reflejan procesos integrales de rendición de cuentas. En otros casos, cuando éstos se pueden llegar a presentar, su desarrollo puede entorpecerse con motivo de planteamientos que se enfocan en la defensa de la independencia judicial. En estas condiciones, resulta muy complejo identificar este tipo de ejercicios. No obstante, al igual que en el caso de las actividades jurisdiccionales, los poderes judiciales si publican información que puede contribuir a establecer, así sea en forma amplia, un panorama que permita hacer una

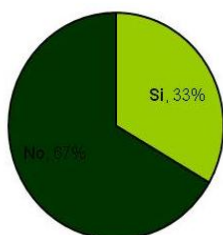
⁷⁸ Ver: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL ARTÍCULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, AL INCLUIR A LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA COMO SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO, NO INVADE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE AQUÉL, NI LIMITA LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA ESTATAL. El artículo 108, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Poderes Revisores de las Constituciones Locales para determinar el carácter de servidores públicos, así como la responsabilidad en que incurran quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios. En el caso de los funcionarios judiciales, el artículo 137 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado por Decreto 1234, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 1o. de septiembre de 2000, al incluir a los Jueces de primera instancia como sujetos de juicio político, no afecta la autonomía e independencia del Poder Judicial Local, pues constituye una facultad legislativa propia del Constituyente, la cual, con base en el propio artículo 108 citado, no invade la función jurisdiccional y administrativa de ese poder. Además, el artículo 137 tampoco limita la facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Local, pues éste, en términos de la Constitución Local y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, podrá conocer de la responsabilidad administrativa de los Jueces de primera instancia, e instruir el procedimiento correspondiente para, en su caso, aplicar la sanción procedente. Controversia constitucional 33/2000. Víctor Manuel González Cianci, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, contra el Poder Constituyente Permanente, el Congreso Local y el Gobernador del propio Estado. 18 de marzo de 2003. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Novena Época, Pleno, SJF, XVIII, Agosto de 2003, p. 1376, Tesis: P./J. 40/2003

evaluación de la situación de la carrera judicial. En las líneas siguientes se presenta la información que puede servir para semejante ejercicio proveniente de informes, páginas de Internet y normatividad judicial.

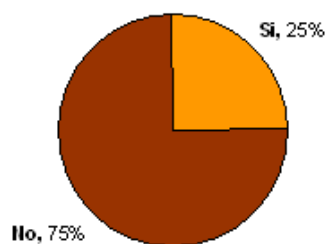
En el caso de los informes de actividades, los poderes judiciales presentan información dispersa sobre la carrera judicial.

Los concursos de oposición para ingresar o para ascender en la función jurisdiccional son una pieza fundamental de la carrera judicial. En 2007 únicamente el 33 por ciento de los poderes judiciales contenidos en la muestra se refirió a este tema en el informe de actividades. Sin embargo, en 2008 las cosas no fueron mejor. En esa ocasión sólo informó sobre el tema el 25 por ciento de los poderes judiciales que integran la muestra.⁷⁹

Informa resultados de concursos



Informa resultados de concursos 2008

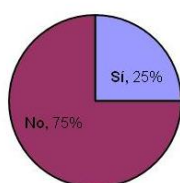


⁷⁹ En estos casos conviene tener en cuenta que los poderes judiciales no necesariamente celebran este tipo de concursos todos los años.

Una parte relevante para conocer la forma en la que se estructura la carrera judicial tiene que ver con la manera en la que se define el perfil de quienes la integran. En 2007 únicamente un poder judicial hizo una mención al tema del perfil de los juzgadores. En el 2008 otro poder judicial se refirió al tema.

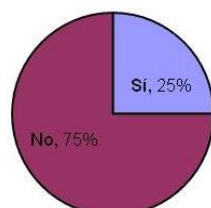
En el tema de las sanciones disciplinarias, el 25 por ciento de los poderes judiciales tiene la obligación de publicar dichos datos, tal y como se desprende de la gráfica siguiente:

Establece la obligación de informar sobre sanciones

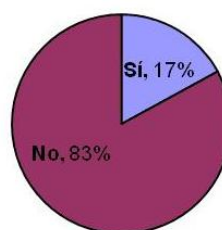


En relación con los concursos, la normatividad prevé no sólo la publicación de las convocatorias sino también la publicación de los resultados. No obstante, tal y como se desprende de las dos gráficas siguientes, son pocos los poderes judiciales que cuentan con este tipo de reglas:

Establece la obligación de informar sobre convocatorias a concursos

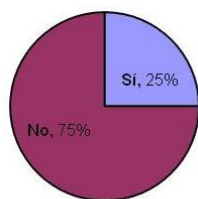


Establece la obligación de informar sobre resultados de concursos

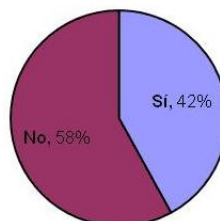


En materia de disciplina judicial, las páginas de internet contienen la siguiente información:

Establece las sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado



Establece la forma de evaluación del personal jurisdiccional



Ambas fuentes de información son útiles para conocer tanto los criterios que se emplean para evaluar el desempeño como los resultados de la política disciplinaria.

C. El ámbito del ciclo presupuestal

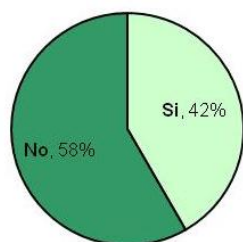
Desde el punto de vista del ciclo presupuestal, los ejercicios de rendición de cuentas de los poderes judiciales se centran en la relación que establecen con los órganos de fiscalización. En estos casos, el proceso descrito en el esquema apuntado en la primera parte de este trabajo, se cumple con más claridad.⁸⁰ Adicionalmente, existen actividades al interior de los poderes judiciales que arrojan elementos que eventualmente pueden servir para realizar procesos de rendición de cuentas. A continuación algunos de ellos.

Solamente un órgano judicial mencionó la existencia de indicadores de gestión en su normatividad.

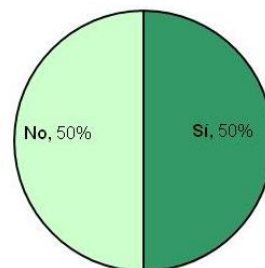
La información sobre la planeación y la manera en la que se establecen las metas y los objetivos para el año que se inicia es fundamental para fijar un estándar sobre el desempeño de la institución. Para el año de 2007 se encontró que el 42 por ciento de los informes hacen mención de sus metas y objetivos. En el caso de la muestra para 2008 de los informes de actividades, solamente 50 por ciento de los presidentes se refirieron a este rubro.

⁸⁰ Los reportes sobre las auditorías realizadas al poder judicial federal pueden verse en las secciones de transparencia de los siguientes sitios www.scjn.gob.mx y en www.cjf.gob.mx. Páginas visitadas en junio de 2009.

Informa sobre metas y objetivos 2007

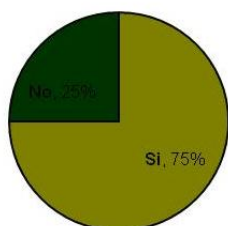


Informa sobre metas y objetivos 2008

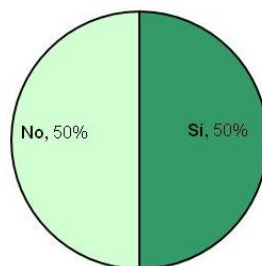


Por lo que respecta al monto del presupuesto del poder judicial, las gráficas siguientes proporcionan información sobre las referencias hechas tanto en 2007 como en 2008.

Informa sobre presupuesto 2007



Informa sobre presupuesto 2008

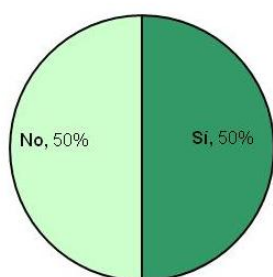


Como puede observarse, el monto del presupuesto no es un tema que se discute en todos los poderes judiciales. En realidad, este es un tema especialmente complejo para los órganos de impartición de justicia. Es frecuente observar el desagaste de los titulares de los órganos de gobierno judiciales cuando solicitan y justifican el presupuesto para la impartición de justicia. La discusión en México al respecto se divide en varias tendencias. Por una parte hay poderes judiciales en el país que han asegurado un presupuesto fijo para el poder judicial (Tamaulipas, Estado de México). Por otro lado, hay entidades que cuentan con disposiciones que garantizan que el monto del presupuesto no se reducirá (Jalisco). Un tercer tipo de alternativa regulatoria establece un presupuesto multianual sujeto a la aprobación de un plan de trabajo a mediano plazo (Baja California). Finalmente, un cuarto grupo de se integra con poderes judiciales que no cuentan con ninguna salvaguarda presupuestal.

Por lo que respecta a la fiscalización del ejercicio presupuestal, en 2007 únicamente dos poderes judiciales informaron que se sometieron a auditorías. En 2008 ningún poder judicial mencionó el tema.

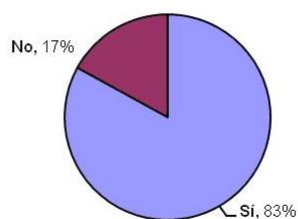
Por lo que respecta al tema de la planeación, líneas arriba se mencionó que en los informes de labores este aspecto no rebasa al 50 por ciento de los integrantes de la muestra. La revisión de las páginas de Internet confirma los datos que se desprenden de los informes.

Metas y Objetivos

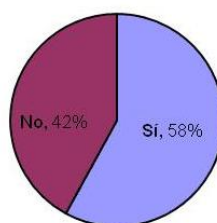


En el caso del presupuesto, los datos revelan que los poderes judiciales son más proclives a expresar su situación a través de Internet que en los informes. Lo mismo sucede con las auditorías. Como se recordará, las menciones a auditorías en los informes son prácticamente inexistentes.

Presupuesto



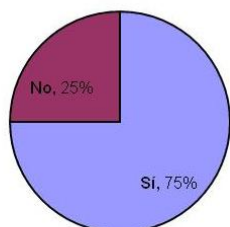
Resultados de auditorías



El tema de las remuneraciones de los funcionarios jurisdiccionales suscita especial interés de la prensa. Muchos poderes judiciales han optado por publicar de manera permanente esta información. La gráfica siguiente se refiere al porcentaje de

poderes judiciales contenidos en la muestra que han optado por publicar sus remuneraciones en Internet.

Remuneraciones



Tercera parte.

Los datos contenidos en la segunda parte de este documento nos indican que en muchos casos es necesario complementar las acciones que emprenden los poderes judiciales con el objeto de contar con un proceso efectivo e integral de rendición de cuentas. En ese sentido, una primera observación necesariamente tiene que ver con la manera en la que se concibe el proceso de rendición de cuentas desde el punto de vista de la administración y la gestión judicial. Los datos parecen indicar que si bien no existe una oposición abierta hacia los ejercicios de fiscalización, no existe claridad sobre la forma en la que debe implementarse una política enfocada hacia la rendición de cuentas. En particular, destaca la falta de interlocución en el proceso de rendición de cuentas. Es decir, los procesos de rendición de cuentas que llevan a cabo los poderes judiciales se conducen y se concluyen en el interior de dichas instituciones. En ese sentido, los contactos con el exterior se producen en forma muy limitada.

Por otro lado, parece necesario diversificar los mecanismos empleados no sólo para difundir información sino sobre todo para generarla. Las fuentes de información judicial suelen contener datos demasiado agregados. En otros casos, las series se presentan incompletas. Detrás de la generación de datos no parece haber una intencionalidad clara. En ese sentido, parece necesario estructurar programas que permitan identificar con mayor claridad los objetivos de la generación de información.

Aun así, debe destacarse que las páginas de Internet parecen consolidarse como los espacios en donde más información se puede encontrar dentro de un poder judicial.

De confirmarse esta tendencia, es muy probable que el diseño de nuevos indicadores de acuerdo con los objetivos de este proyecto tenga que verse reflejado precisamente a través de acciones ejecutadas a través de Internet.

Las tendencias de las fuentes de información analizadas en relación con los tres ámbitos propuestos para la rendición de cuentas en un poder judicial parecen concentrarse en espacios muy pequeños. De esta manera, temas como los ingresos y los egresos de asuntos parecen estar bastante internalizados. Sin embargo, incluso en estos casos, parece necesario introducir mecanismos más sofisticados para la obtención y difusión de información. Por otro lado, hay áreas que prácticamente no reciben ningún tipo de tratamiento. Cuestiones relacionadas con la imparcialidad o con la ejecución de las resoluciones prácticamente no existen en las fuentes de información. En ese sentido, los resultados de esta pequeña muestra indican que hay grandes vacíos. Pero especialmente parecen confirmar la ausencia de una política explícita de rendición de cuentas. En muchos casos, las acciones o las normas no parecen ser el resultado de políticas institucionales orientadas a un fin relacionado con la rendición de cuentas. En otros casos, parece que hay incluso resistencia a la propia transparencia. Esto es especialmente visible en la dificultad que puede significar navegar en alguna de las páginas.

Un último aspecto en relación con el ejercicio de la muestra. Los datos parecen sugerir que puede haber muchas inconsistencias en la información que se reporta. Esto indica deficiencias en el control de calidad de la recolección de los datos. Este fenómeno puede resultar especialmente problemático si se toma en cuenta que la mayor parte de la información se publica en Internet y que la publicación en Internet desplaza a otras fuentes. Dado el carácter efímero de los datos publicados en Internet, parece necesario generar mecanismos que permitan mantener en línea o a través de algún tipo de registro público los datos presentados con anterioridad y sus sucesivas actualizaciones.

Finalmente, debe hacerse una mención especial a la manera en la que se concibe la rendición de cuentas en sede judicial. Los poderes judiciales manifiestan una tendencia natural hacia la defensa de su espacio mediante la invocación de la independencia judicial. Lo curioso es que esta situación se repite entre los jueces, cuando se enfrentan a los órganos internos de control. Las reivindicaciones de la

autonomía de los jueces o de la independencia judicial, sin embargo, no parecen tener claros los alcances de la rendición de cuentas. En el fondo, ambas cuestiones aparecen más que como fines en sí mismos como medios para lograr un fin que no puede ser otro que la existencia de un sistema de justicia imparcial que goce de la confianza de las demás instituciones del Estado y, desde luego, de la ciudadana.

Esta última reflexión aparece precisamente como el punto de partida para la estructuración de una política de rendición de cuentas en sede judicial. A partir de este primer planteamiento, el poder judicial debe establecer categorías de análisis para el ámbito jurisdiccional, el de la carrera judicial y el del ciclo presupuestal. Los criterios jurisprudenciales muestran avances en la desarticulación de un criterio de independencia judicial rígido. La normatividad sobre transparencia y acceso a la información judicial establece una plataforma propicia. El espacio que todavía muestra rezagos es el del gobierno judicial.

Referencias bibliográficas

- Caballero, José Antonio. 2005. El artículo 17 de la Constitución. In *Los derechos del Pueblo Mexicano*, edited by M. C. y. P. Salazar. México: Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Caballero, José Antonio, Sergio López Ayllón, and Alfonso Oñate Laborde. 2006. *Libro Blanco de la reforma judicial en México*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Carbonell, Miguel. 2005. *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa.
- Concha, Hugo, and José Antonio Caballero. 2001. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
- Cossío Díaz, José Ramón. 1996. *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.

- Cossío Díaz, José Ramón, and Héctor Fix Zamudio. 1996. *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Damaska, Mirjan R. 1986. *The faces of justice and state authority : a comparative approach to the legal process*. New Haven: Yale University Press.
- Fix-Fierro, Héctor. 1997. Comentario al artículo 17 de la Constitución. In *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Cámara de Diputados, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa.
- Fix Fierro, Héctor. 2006. *Tribunales, Justicia y Eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Keilitz, Ingo. 2000. Standards and Measures of Court Performance. *Criminal Justice* 2000 4:559-593.
- Lasser, Mitchel de S.-O.-L'E. 2004. *Judicial Deliberations. A Comparative Analysis of Judicial Transparency and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pásara, Luis. 2006. *Cómo sentencias los jueces del Distrito Federal en Materia Penal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Pastor, Santos, and Liliana Maspons. 2003. *Cifrar y Decifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Shapiro, Martin. 1986. *Courts. A Comparative and Political Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. *Anuario Judicial*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ANEXO I

A CONTINUACIÓN SE DETALLAN LOS ORDENAMIENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE REGULAN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS IDENTIFICADOS COMO MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PODERES JUDICIALES EN CADA UNA DE LAS ENTIDADES ANALIZADAS.

1. PODER JUDICIAL FEDERAL

- **Ley Orgánica**
 - Visitaduría
 - Contraloría
 - Carrera Judicial
 - Adscripción y ratificación
 - Recurso de revisión administrativa
 - De la responsabilidad
- **Reglamento interior de la SCJN**
 - Del órgano de control y fiscalización
- **Acuerdos que reglamentan:**
 - Carrera judicial
 - Disciplina
 - Declaración patrimonial
 - Responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF
 - Lineamientos para concursos de oposición de jueces y magistrados
 - Visitas de inspección
- **Criterios en materia disciplinaria**
 - Declaraciones patrimoniales. Irregularidades y omisiones que no constituyen causa de responsabilidad.
 - Queja administrativa. No es un recurso mediante el cual se revisen o estudien los razonamientos jurídicos que se contienen en las resoluciones judiciales.
 - No preservar la dignidad de la función judicial = se actualiza causa de responsabilidad.
 - Reingreso de jueces y magistrados no ratificados contraviene principios rectores de la carrera judicial.

2. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

- **Constitución del estado**
 - Ejercicio de la función judicial (reglas muy generales; remite a la LO del PJ del estado)
 - Funciones del Consejo de la Judicatura
- **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México**
 - Responsabilidades de los servidores públicos del PJ
 - Sanciones
 - Escuela judicial
 - Carrera judicial
 - Contraloría interna
- **Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura (CJ) del estado**

- Dirección de administración
- Dirección de contraloría interna
 - Auditoría interna
- Sustanciación del procedimiento disciplinario
- Procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria
- Registro de situación patrimonial de los servidores públicos
- **Reglamento de la escuela judicial del Estado de México**
 - Subprograma de carrera judicial
 - Concursos de oposición
 - Evaluación y ratificación de jueces de primera instancia y cuantía menor
- **Manual general de organización y procedimientos administrativos**
 - Procedimientos administrativos de la contraloría interna
 - Substanciación de la responsabilidad administrativa
 - Coordinación de entrega-recepción motivo0 de remociones o asignaciones
 - Departamento de auditoría
- **Acuerdos**
 - Acuerdo del pleno del consejo de la judicatura del estado de México, de fecha veintiséis de noviembre del dos mil cuatro, referente a la implementación del sistema de control de la situación patrimonial de los servidores públicos del poder judicial del estado de México.

3. PODER JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

- **Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal**
 - Designación de magistrados
 - Carrera judicial
 - Visitaduría judicial
 - Responsabilidades de los servidores públicos de la Administración de Justicia
 - Faltas (omisiones en que incurran servidores públicos)
 - Contraloría
- **Estatuto de gobierno del Distrito Federal**
 - De los órganos encargados de la función judicial
- **Reglamento interior del Consejo de la Judicatura**
 - Comisión de Disciplina Judicial } Sólo regula su
 - Comisión de administración y presu } estructura; sus funciones están
 - Coordinación administrativa } en el apartado de 'Funciones
 - Función de administración del consejo
 - Función de vigilancia del consejo
 - Visitaduría judicial
 - Visitas de inspección
 - Reglas generales para la práctica de visitas
 - Función de Disciplina del Consejo
 - Reglas generales para la sustanciación de procedimientos disciplinarios
 - Desarrollo de la carrera judicial
 - Contraloría

- **Diversos lineamientos:**
 - Lineamientos a los que deberá ceñirse el procedimiento de los exámenes de actualización a que se sujetarán los Jueces de Primera Instancia y de Paz del H. Tribunal, para efectos de ser tomados en consideración como un elemento para ampliar, en su caso, por seis años más su nombramiento como titulares de diversos órganos jurisdiccionales.
 - Facultades de la Contraloría en Materia de Registro de Situación y Modificación Patrimonial para personal adscrito al CJDF
 - Facultades de la Contraloría en Materia de Registro de Situación y Modificación Patrimonial para personal adscrito al TSJDF
 - Lineamientos Generales para la celebración del Concurso de Oposición para la designación de Juez de Justicia para adolescentes. → NO ESTÁ
 - Convocatoria al Concurso de Oposición Libre definitivo, para 10 plazas de Juez de Primera Instancia (oral) y 5 plazas de Juez de Primera Instancia (escrito), en materia de Justicia para adolescentes → NO ESTÁ
 - Forma y términos en que deberá llevarse a cabo la evaluación del desempeño en la función jurisdiccional de los Jueces de Primera Instancia y de Paz, cuyo nombramiento concluye en el año dos mil nueve,
 - Convocatoria para los exámenes de aptitud para los servidores públicos de carrera judicial en materia de Justicia para adolescentes → NO ESTÁ
 - Procedimiento para llevar a cabo los exámenes de actualización que deberán realizar los Jueces del TSJDF, para **ratificación** de Jueces de Primera Instancia y de Paz cuyo nombramiento vence el 31 de octubre del año en curso
 - Procedimiento para llevar a cabo los exámenes de actualización que deberán realizar los Jueces del TSJDF, para ratificación de Jueces de Primera Instancia cuyo nombramiento vence el 31 de diciembre del año en curso.
 - Acuerdo general número 3-49/2004, emitido por el pleno del consejo de la judicatura del distrito federal, en sesión de fecha quince de octubre del año dos mil cuatro, que determina la creación y competencia de la comisión de disciplina judicial y establece las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de los asuntos.

4. PODER JUDICIAL DE BAJA CALIFORNIA SUR

- **Constitución Política de Baja California Sur**
 - Del poder judicial (muy general)
- **Ley Orgánica del Poder Judicial**
 - Responsabilidades
 - Responsabilidad y faltas administrativas
 - Sanciones

5. PODER JUDICIAL DE CHIAPAS (MODIFICARON LA PÁGINA DE INTERNET→ PARA MAL)

- **Constitución del estado de Chiapas**
 - Nombramiento de funcionarios judiciales
- **Ley orgánica del Poder Judicial del estado de Chiapas**
 - Causas de remoción de jueces y magistrados
 - De la contraloría interna
 - Coordinación de visitaduría
 - Carrera judicial
 - Del orden y disciplina en el poder judicial
 - Faltas en el ejercicio de la función jurisdiccional
 - Faltas administrativas
 - Sanciones
 - Sistema de estímulos y recompensas
- **Reglamento Interior del Poder Judicial del estado de Chiapas**
 - Órganos auxiliares del CJ
 - Contraloría
 - Coordinación de visitaduría
 - Carrera judicial y escalafón
 - Régimen disciplinario del Poder Judicial del Estado
- **Código de organización judicial del estado**
 - Organización de la magistratura:
 - Integración y nombramiento
 - Ratificación de magistrados
 - Órganos administrativos del Consejo de la Magistratura:
 - Contraloría interna
 - Órganos judiciales del Consejo de la Magistratura:
 - Instituto de Formación judicial
 - De la visitaduría
 - Comisión de administración
 - Faltas de servidores del Poder Judicial
 - Responsabilidad de servidores del Poder Judicial
 - Responsabilidad
 - Denuncias por faltas administrativas
 - Procedimiento
 - Sanciones
- **Diversos Acuerdos**
 - Acuerdo que establece las normas que determinan como única forma la presentación de la Declaración de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, a través de medios de formatos electrónicos.
 - Acuerdo General 2-2006 por el que el Pleno del CJ del Estado, autoriza el otorgamiento de estímulos por productividad a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado. Publicado: 29 de noviembre de 2006.

6. PODER JUDICIAL DE CAMPECHE

- **Constitución política del estado de Campeche**
 - Del Poder Judicial (muy general: nombramientos y duración de los cargos, destitución)

- **Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Campeche**
 - Carrera judicial
 - Responsabilidades
 - Faltas oficiales
- **Reglamento interior general de Tribunal Superior del estado de Campeche**
 - Inamovilidad judicial
 - Visitas de inspección a las dependencias administrativas y judiciales
 - Dependencias administrativas del PJ:
 - Dirección de recursos materiales
 - Centro de capacitación y actualización del PJ del estado
- **Diversos acuerdos y criterios:**
 - Criterios por el cual se otorga el estímulo anual al desempeño de los servidores públicos del poder judicial
 - Acuerdo 21/SGA/06/2007, por el que se autoriza a participar en los exámenes de oposición para aspirar a plazas jurisdiccionales, al personal administrativo.

7. PODER JUDICIAL DE CHIHUAHUA

- **Constitución**
 - Del poder judicial: elección y ratificación
- **Ley orgánica**
 - Obligación de funcionarios del PJ e presentar declaración de situación patrimonial
 - Procedimiento para selección y carrera judicial
 - Ausencias de magistrados
 - Contraloría general del PJ (supervisa y evalúa a áreas administrativas del PJ)
 - Visitaduría
 - Departamento de auditoría: adscrito a la Contraloría General
 - Inamovilidad judicial y reelección
 - Responsabilidad de funcionarios y empleados del PJ y el procedimiento para sancionar sus faltas.
- Poder judicial, Supremo tribunal de justicia del estado; Acuerdo número dos por medio del cual se ratifica al licenciado Carlos Espino Holguin, en el cargo que viene desempeñando como juez cuarto de lo familiar del distrito judicial morelos. (7 de junio de 2006)

8. PODER JUDICIAL DE GUERRERO

- **Constitución del estado**
 - Poder Judicial (muy general)
- **Ley orgánica del PJ de Guerrero**
 - Carrera judicial
 - Unidades administrativas del Consejo de la Judicatura del Estado:
 - Dirección general de administración y finanzas (vigila puntualidad de servidores, incluyendo quejas, correcciones disciplinarias y méritos)

- Unidad de auditoría interna: auxilia a la visitaduría general
- Visitaduría general
- Responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos del Poder Judicial
 - Faltas
 - Sanciones por faltas administrativas
 - Visitas a juzgados y centros de adaptación social
 - Visitas generales, especiales y extraordinarias
- **Reglamento interior del tribunal superior de justicia, juzgados de primera instancia y de paz del estado de guerrero**
 - Estímulos y recompensas
 - Sanciones administrativas (remite a la LO)
- **Reglamento del examen de oposición para ocupar el cargo de juez de primera instancia del estado de Guerrero**
 - Sólo reglamenta el artículo 34 de la LO: se refiere a jueces de primera instancia
- **Diversos acuerdos**
 - Estatuto del servicio profesional de carrera del tribunal electoral del estado de guerrero.
 - Reglas de operación para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos obligados de las dependencias de la administración centralizada y paraestatal, del poder judicial, de los tribunales del trabajo y de lo contencioso administrativo del estado, mediante el sistema "declaranet guerrero".
 - Reglamento del procedimiento administrativo disciplinario de la procuraduría de justicia del estado de guerrero.
 - Acuerdo General CJE/2006, del Pleno del CJ del Poder Judicial del estado de Guerrero, que establece las bases y el procedimiento para la ratificación y número de los jueces de primera instancia del estado de Guerrero. (2006-06-09; periódico 46, 501-510)
 - Acuerdo por el que se desecha la solicitud de NO ratificación del licenciado Héctor R. al cargo de magistrado numerario del tribunal superior de justicia del PJ. (2006-04-07; periódico 28; 531-540)

9. HIDALGO

- **Constitución**
 - Poder Judicial (nombramientos de magistrados; de jueces remite a la LO)
- **Ley orgánica**
 - Órganos auxiliares del CJ
 - Contraloría
 - ⇒ Coordinación general de administración
 - ⇒ Visitaduría judicial
 - Ingreso y promoción de los servidores públicos
 - Responsabilidades de los servidores públicos
 - Faltas oficiales
 - Estímulos y sanciones

- **Reglamento de la ley orgánica (remite a la LO)**
 - Contraloría
 - Excitativas de justicia (hacer cesar retardos indebidos en el despacho de los asuntos)
- **Diversos acuerdos**
 - Acuerdo del pleno del consejo de la judicatura del poder judicial del estado de hidalgo, que fija las bases para el concurso de oposición para la designación de secretario de estudio y proyecto en materia penal **(Instancia: Pleno del Consejo de la Judicatura. Fecha: 16 de junio de 2008. Acuerdo: 26/2008)**
 - Acuerdo del pleno del CJ del PJ de Hidalgo emitido en sesión ordinaria el 8 de julio de 2008; relativo al ... dictamen de la comisión de disciplina relacionada con la visita de inspección extraordinaria a juzgado mixto... (acuerdo 27/2008)
 - Acuerdo del pleno del CJ del PJ de Hidalgo emitido en sesión ordinaria el 13 de octubre de 2008; relativo al ... acuerdo sobre las medidas inmediatas a partir de las visitas de inspección en materia civil y familiar, y penal... (acuerdo 38/2008)
 - Acuerdo del pleno del consejo de la judicatura del poder judicial del estado de hidalgo, emitido en sesión ordinaria celebrada el nueve de octubre de dos mil siete. Relativo a la aprobación de licencias y permisos; del nombramiento de asesores jurídicos temporales del fondo judicial de desarrollo y estímulos; de la amonestación a funcionarios judiciales; de iniciar procedimiento administrativo disciplinario en contra de juez penal de primera instancia; del acuerdo que declara la baja de funcionarios de la institución; de los cambios de adscripción de funcionarios; del acuerdo que fija las bases para designar secretario de acuerdos de juzgado en materia penal; del oficio dirigido a los jueces de primera instancia con relación al informe estadístico; de la licitación de la contratación del servicio de fotocopiado. **(Instancia: Pleno del Consejo de la Judicatura. Fecha: 9 de octubre de 2007. Acuerdo: 41/2007)**

10. JALISCO

- **Constitución política del estado de Jalisco**
 - Elección y ratificación de magistrados; elección de jueces de primera instancia.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Jalisco**
 - Comisión de administración
 - Comisión de carrera judicial
 - Comisión de vigilancia
 - Visitas de inspección judicial
 - Administración y contraloría del PJ
 - Carrera judicial
 - Ingreso a la carrera judicial
 - Adscripción y ratificación de funcionarios judiciales
 - Responsabilidad y conflictos laborales
 - Responsabilidad y sanciones de funcionarios judiciales
 - Del procedimiento de responsabilidad administrativa
- **Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Jalisco**

- Judicatura (ingreso y promoción de la carrera judicial)
- Visitas
- Dirección de administración, recursos humanos, materiales y servicios generales
- Contraloría
- Dirección de visitaduría general
- **Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia**
 - Dirección de administración, recursos humanos, materiales y servicios generales
 - Dirección de contraloría, auditoría interna y control patrimonial
 - Procedimiento de responsabilidad administrativa
 - Disposiciones disciplinarias y administrativas

11. NUEVO LEÓN

- **Constitución del estado de Nuevo León**
 - Designación y ratificación de magistrados
- **Ley orgánica del Poder Judicial del estado de Nuevo León**
 - Visitaduría judicial (órgano auxiliar del CJ)
 - Expediente administrativo (para que el CJ cumpla con sus facultades en materia de carrera judicial)
 - Carrera judicial
 - Designaciones
- **Reglamento interior orgánico del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de NL**
 - Comisión de disciplina
 - Comisión de carrera judicial
 - Comisión de administración
 - Visitaduría judicial (órgano auxiliar del CJ)
 - Contraloría interna (órgano auxiliar del CJ)
 - Funciones de vigilancia:
 - ⇒ Generalidades de las Visitas; visitas ordinarias y extraordinarias
 - Función de disciplina
 - Función de carrera judicial (concursos, nombramiento...)
 - Estímulos
- **Diversos acuerdos**
 - Acuerdo general 1/2003 del pleno del consejo de la judicatura del estado determinando que el procedimiento administrativo disciplinario no queda sin materia por desistimiento de quien presente la queja (**viernes 28 de marzo de 2003**)
 - Acuerdo general 2/2003 del pleno del consejo de la judicatura del estado por el cual se determina que el procedimiento administrativo disciplinario deberá continuar hasta su resolución a pesar que el servidor público judicial deje de prestar sus servicios al poder judicial del estado (**viernes 28 de marzo de 2003**)
 - Acuerdo no. 7/2003.- por el que se solicita a todos los jueces para que remitan a la mayor brevedad copia certificada de las actas administrativas que se levantan a los servidores públicos con motivo de

conductas presuntamente consideradas como infracciones administrativas (**lunes 12 de mayo de 2003**)

12. QUERÉTARO

- **Constitución política del estado de Querétaro**
 - Poder judicial: Requisitos para magistrado y jueces
- **Ley orgánica**
 - Dirección de contraloría interna
 - Dirección de contabilidad y finanzas
 - Visitaduría
 - Servicio judicial de carrera
 - Sistema de evaluación institucional del servicio judicial de carrera
 - Responsabilidad de funcionarios judiciales
 - ⇒ Faltas
 - ⇒ Sanciones
- **Reglamento del CJ del PJ de Querétaro**
 - Funciones del CJ respecto de la vigilancia, control y disciplina del PJ
 - Carrera judicial
- **Reglamento interior del TSJ (en el periódico oficial; en la página no está)**
 - No dice nada interesante.
- **Reglamento del servicio judicial de carrera**
 - Concursos de oposición, convocatorias, exámenes, evaluaciones, nombramiento, evaluación del desempeño.
- **No hay acuerdos**