

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

TESIS QUE PARA OPTAR POR LA LICENCIATURA DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLITICA PRESENTA
CARLOS FERNANDO MATUTE GONZALEZ

OCTUBRE, 2008.

ÍNDICE

Introducción

I. LA EVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: SU DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

- A. El fundamento jurídico constitucional del Consejo.
- B. La Función administrativa del Consejo.
- C. El Consejo como órgano administrativo perteneciente al Poder Judicial Federal.
- D. La Evolución administrativa del Consejo.
- E. La Evolución de la normatividad administrativa del Consejo.
- F. La Evolución de la normatividad inmobiliaria del Consejo.
- G. La Evolución de la normatividad financiera del Consejo.

II. LA AUTONOMÍA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, TERRENO PROPICIO PARA SU MODERNIZACIÓN.

- A. La Desconcentración funcional del Consejo: los Órganos Auxiliares.
- B. La Autonomía administrativa y el Consejo.
- C. La Relación del Poder Judicial de la Federación y el Consejo.
- D. La Autonomía del Consejo en el entorno constitucional.
- E. La Evolución de la Teoría Administrativa y el Consejo.
- F. Modelo Ortodoxo.
 - a. Modelo Heterodoxo.
 - b. Modelo Neoclásico.
 - c. La Nueva Economía Política.
 - d. La Gestión Pública.
- B. A manera de conclusiones. La gestión pública: teoría y práctica.

III: LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO DE LA MODERNIZACIÓN (1995-1999).

- A. Diagnóstico.
- B. Los Primeros años de actividad administrativa del Consejo.
- C. El Impulso al cambio de tecnología informática.
- D. La Instalación de nuevos órganos y reubicación de órganos.
- E. La Consolidación administrativa del Consejo.
- F. La Desintegración del Consejo.
- G. El Impulso de la modernización y desconcentración administrativa.
- H. Conclusiones.

IV. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (2000-2006).

- A. La Nueva reglamentación orgánica.
- B. El Proceso de desconcentración.
 - a) Las áreas responsables de la desconcentración.
 - b) Los procedimientos desconcentrados.
 - c) El inicio de la gestión desconcentrada.

- d) La prospectiva de la desconcentración.
 - e) La reestructuración de la administración desconcentrada.
 - f) El Programa de desconcentración.
 - g) Las acciones para la desconcentración.
- C. La Transformación de la administración desconcentrada.
- a) La Distribución y capacitación de los recursos humanos.
 - b) Las Condiciones físicas de los órganos desconcentrados.
 - c) La Desconcentración de los recursos financieros.
 - d) La Operación de los sistemas automatizados.
 - e) El Servicio a las unidades foráneas.
 - f) La Calidad en el proceso de desconcentración.
- D. La Instalación de órganos jurisdiccionales y su reubicación.
- E. La Red de comunicaciones y los sistemas administrativos automatizados.
- F. Planeación inmobiliaria y la determinación de las prioridades de construcción.
- G. Los Procesos de mejora administrativa.
- V. UNA PROPUESTA PARA PROFUNDIZAR EL CAMBIO ADMINISTRATIVO.**
- A. La Transparencia, el acceso a la información y las tecnologías de información.
 - B. La Autonomía de gestión.
 - C. La Integración a la comunidad administrativa.
 - D. Las Redes Informáticas, equipamiento y administración de Justicia.
 - E. La Reestructura administrativa.
 - F. La Eficiencia administrativa.
 - G. La Calidad en el servicio.
 - H. La Automatización de procesos jurídicos-administrativos y administrativos.
 - I. El Cambio de cultura.

INTRODUCCIÓN

La misión del Consejo de la Judicatura Federal es garantizar la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, que permitan el funcionamiento de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y aseguren su autonomía, así como la objetividad, honestidad, profesionalismo e independencia de sus integrantes, a fin de coadyuvar a que la sociedad reciba justicia pronta, completa, gratuita e imparcial y para ello ha establecido procedimientos tanto de medición cuantitativa como de medición cualitativa del desempeño de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Creado como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, el Consejo empezó su funcionamiento el 2 de febrero de 1995. A lo largo de su existencia, ha buscado aumentar la capacidad administrativa y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros en el Poder Judicial de la Federación, tomando en cuenta las nuevas tendencias de la teoría administrativa y el respeto a la autonomía de los órganos jurisdiccionales, con los que interactúa permanentemente. Para ello ha impulsado la homologación de las prácticas administrativas dentro de los tribunales y juzgados, con respeto a la independencia que éstos deben poseer al momento de emitir sus resoluciones. El gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales la desarrolla en un difícil equilibrio entre la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos y la autonomía del juzgador.

El Consejo ha llevado a cabo un proceso de modernización y la comprensión de sus causas y efectos requiere exponer de una manera objetiva su desarrollo administrativo, que es el propósito principal de este trabajo.

La modernización pretendió, en principio, que los juzgadores recibieran al menor costo y oportunidad posibles los recursos necesarios para realizar sus funciones en forma regular, continua y, sobretudo, uniforme, con base en un mejoramiento de la planeación, la organización y el control de los recursos a su disposición. Para ello, las primeras acciones, después de la reforma constitucional de 1999, que originó su recomposición, se encaminaron a la desconcentración de facultades a los órganos administrativos dispersos en los circuitos judiciales y a la implantación de sistemas de información para la toma de decisiones en el nivel central.

El concepto de modernización es demasiado amplio. Este incluye fenómenos sociales e históricos que se pueden rastrear desde el siglo XVI y sus referencias aumentan en la literatura política, económica y social a partir de la revolución francesa en 1789. Por esa razón, delimitaré el sentido en que se utilizará en este trabajo, vinculándolo a una racionalidad formal y una sustancial. La primera se refiere a que las organizaciones en las sociedades industriales se comportan conforme a normas previamente establecidas, que permiten calcular el resultado previsible de su actuación. La segunda parte del supuesto de que los recursos disponibles son escasos y una de las razones de ser de una organización es aprovecharlos con la mayor eficiencia, economía y eficacia posibles.

En ese sentido, recurro al concepto que proviene de la teoría del profesor de Yale y la Universidad de Chicago, David Alter, en su libro The Politics of Modernization, quien considera a la modernización como un proceso que consiste en la expansión, en las organizaciones y en la sociedad en general, de las instituciones originadas dentro y alrededor de la industria de las sociedades más avanzadas, es decir, en el caso concreto del Poder Judicial de la Federación, la modernización significa que éste en la consecución de su misión tiene que incorporar en su actuación administrativa prácticas que han mejorado el desempeño de las organizaciones tanto en el ámbito público como privado, tanto en el ámbito nacional como global.

Esta incorporación conlleva procesos de transformaciones profundas y frecuentemente provocadas por factores externos a la organización, tales como cambio de las situaciones política y social, así como el deterioro de la relación de la organización con las entidades con las que interactúa. Este proceso implica la modificación de valores y pautas de conducta organizacional e individual, así como la adopción de técnicas probadas en otros ámbitos.

En el sentido indicado, la modernización administrativa es el proceso de cambio que desarrolla una organización específica para mejorar su eficacia y eficiencia que involucra los aspectos axiológicos, estructurales y técnicos.

La presente investigación se basa en documentos que se elaboraron durante este proceso, algunos no publicados o sólo disponibles en las páginas de Internet del Consejo, y

que contienen las intenciones de los cambios y las cifras de los diagnósticos que fueron el punto de partida de los distintos programas vinculados con la modernización.

Este estudio no pretende ser exhaustivo, ni evaluar el éxito o fracaso de la institución en materia administrativa, sino sólo registrar los acontecimientos en el periodo 1999-2006 y los resultados arrojados. La medición administrativa se realiza con indicadores de desempeño e información estadística y esto puede reflejar los efectos de los procesos de cambio.

Debido a que, en materia jurisdiccional la aplicación de este método es más complicada, entonces resulta difícil utilizarlo para identificar los efectos de un esfuerzo de transformación o aplicar el concepto de modernización administrativa en el sentido que se utiliza en este estudio y, por lo tanto, no puede dimensionarse con precisión los efectos concretos que tuvo el proceso modernizador del Consejo en la actividad de los jueces.

Este estudio parte del supuesto que el proceso modernizador impacta sólo indirectamente en la función jurisdiccional, puesto que el aumento o disminución de la imparcialidad o independencia de los juzgadores son inmedibles objetivamente en forma absoluta, por el contenido axiológico de la noción de justicia y por la circunstancia de que en un litigio suele haber una parte que no obtiene lo que peticiona.

La eficacia y eficiencia de la función jurisdiccional, que no es el objetivo de este trabajo, pudiera medirse con las estadísticas judiciales, aunque éstas primordialmente arrojan datos cuantitativos sobre número y naturaleza de los asuntos y procesos relacionados con la carga de trabajo, así como el rezago.

Además, hay que señalar que no necesariamente hay una causalidad entre mejora administrativa y calidad en la administración de justicia. No obstante, se utiliza el supuesto teórico básico consistente en que el hecho de que el juzgador se concentre en la función jurisdiccional, desentendiéndose de lo administrativo, contribuye a mejorar la calidad de las sentencias y a evitar que factores ajenos a las argumentaciones y pruebas en un proceso determinen el sentido de las resoluciones, es decir, el constituyente cuando creó el Consejo en 1994, partió de la idea que el Poder Judicial de la Federación se moderniza, aprovecha mejor los recursos disponibles, en la medida que el Consejo desarrolla mejor y con mayor autonomía la gestión administrativa y que los jueces se concentran en su actividad esencial.

Fix Zamudio y Valencia Carmona, en Derecho Constitucional mexicano y comparado, destacan esta circunstancia, puesto que aunque parezca paradójico, la creación del Consejo tiende a favorecer el control jerárquico central a la vez que conjuga las relaciones entre los actores del sistema político administrativo y los responsables de la Administración del Poder Judicial de la Federación, con objeto que los jueces y magistrados no mengüen su independencia judicial.

Una estrategia del proceso de modernización del Consejo fue la concentración de poder administrativo en las instancias centrales con el objetivo de lograr en el menor tiempo posible y costo los cambios que dicho proceso exigía.

Además había el propósito de que mediante la modernización se eliminara la ambigüedad de funciones entre los órganos del Poder Judicial Federal, así como se estableciera una tendencia a consolidar las líneas de mando y de autoridad en la organización administrativa del Consejo y que los órganos jurisdiccionales con los que interactúa, conocieran ambas, funciones y líneas de mando. En ese sentido, modernización administrativa significó mayor orden, apertura y transparencia.

El proceso de modernización administrativo analizado se ubica en el periodo 1999-2006, momento en el que ocurrieron cambios trascendentales en la vida del Poder Judicial Federal, cuya principal evidencia es el crecimiento de los órganos jurisdiccionales y la expedición de una profusa normatividad.

Lo primero fue una respuesta a las condiciones del fin de siglo XX en México, que exigieron una mayor actividad de los jueces por el surgimiento de una sociedad más crítica y demandante, una economía globalizada, así como el nuevo papel que desempeñaron los jueces en el contexto jurídico y político. Lo segundo es un esfuerzo por sistematizar las actividades administrativas que, previo a la creación del Consejo, se realizaban con base en las prácticas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que habían sido eficientes para un Poder Judicial Federal más pequeño y centralizado, pero que ya no eran adecuadas para regir a un Poder ampliado y desconcentrado. Hay que señalar que el fenómeno de crecimiento acelerado de este Poder comenzó en 1988 y se intensificó con la reforma judicial de 1994. Entre 1995 y 2005, los órganos jurisdiccionales crecieron en 76.39%, es decir, pasaron de 305 a 538 órganos jurisdiccionales.

También es necesario destacar que el crecimiento del Poder Judicial de la Federación se presenta en un momento de estrechez presupuestal, en la que los aumentos anuales al presupuesto son insuficientes para financiar la necesaria creación e instalación de nuevos órganos para atender el creciente rezago en la administración de justicia.

El periodo analizado es posterior a lo que se puede llamar la primera integración del Consejo (1994-1999), cuyas tareas principales en el ámbito administrativo consistió en crear las instancias correspondientes, emitir los primeros procedimientos e iniciar los programas de instalación de órganos jurisdiccionales para abatir el rezago referido.

En este sentido, este trabajo tiene como propósito analizar la modernización administrativa del Consejo, en especial la llevada a cabo durante el periodo de 1999-2006, para lo cual sintetizo su evolución administrativa, haciendo referencia a la etapa de forja y organización de la institución, que abarcar desde su creación hasta su desintegración en 1999.

En la segunda integración, se llevaron a cabo cambios que modernizaron el aparato administrativo y sistematizaron la normatividad que lo rige.

La clasificación, en dos etapas, en dos integraciones, se emplea sólo para efectos de delimitar la temporalidad de este estudio, que se enfoca a las acciones modernizadoras emprendidas por la nueva integración, marcada por el comienzo del encargo de los seis consejeros, que fue simultáneo el 15 de julio de 1999, y por la expedición del acuerdo general que regula la organización y funcionamiento del Consejo.

A lo largo del capítulo primero se describen los antecedentes, el marco legal, la estructura, las funciones, algunas razones de la reforma judicial de 1994 que creó el Consejo y las modificaciones de la estructura administrativa más significativas y sus efectos, así como los resultados más palpables de su instalación.

En el análisis de ese apartado se muestra que el Consejo evolucionó en su conjunto, en materia de disciplina, vigilancia, adscripciones, carrera judicial, entre otros aspectos, más éste no es el objetivo de este trabajo que se enfoca a lo administrativo, sin dejar de reconocer que tal vez los avances más importantes para la función jurisdiccional se encuentren en los otros campos. La modernización obedeció a la intención de los últimos años, compartida por los Consejeros de las distintas integraciones, que la acción del

Consejo era fundamental para asegurar que la administración de justicia llegará efectivamente al ciudadano, en las mejores condiciones de eficacia, profesionalismo y objetividad.

Los Consejeros de la segunda integración, tanto los nombrado en 1999 como quienes los sucedieron en el cargo, estuvieron convencidos de la necesidad de transformar al Poder Judicial de la Federación y aun existe la conciencia de continuar por el camino de la sistematización, una mayor racionalidad en el gasto y el cambio de prácticas tradicionales en la impartición de justicia. De ahí que uno de los ejes fundamentales de la reforma fuera la capacitación de las personas, tanto en el ámbito profesional como en el organizacional, así como el aumento de la presencia del Consejo entre los servidores públicos adscritos a juzgados y tribunales.

La mejora administrativa se impulsó a través de la atención oportuna y uniforme de las necesidades de recursos de los órganos y representó el medio para consolidar al Consejo de la Judicatura Federal y asegurar así su independencia en la gestión técnica. Además, desde su creación en 1994 los Consejeros han realizado una fuerte labor de divulgación, participando en diversos foros nacionales o extranjeros, respecto a las funciones del Consejo. Esto fue necesariamente así debido a que, como afirma Oñate Laborde, uno de los obstáculos que en ocasiones se han tenido que enfrentar es la oposición interna al Consejo dentro del Poder Judicial de la Federación.

Uno de los consejeros fundadores, Alfonso Oñate Laborde, señaló, en el acto de conmemoración de los 10 años del Consejo, que el reto más difícil que enfrentó la nueva institución y el más importante fue: la desconfianza que hubo de enfrentar; en primer lugar, hacia el propio interior del Poder Judicial de la Federación, generada no sólo por el nuevo organismo y el nuevo proceder, sino también por la incorporación de gente ajena al propio Poder Judicial de la Federación. Esto originó, de parte de los consejeros fundadores, una verdadera cruzada por la acreditación, para tratar de salir y conocer a final de cuentas a quienes tenían que administrar.

El capítulo segundo contiene un análisis del proceso de mejora administrativa. Lo reviso bajo la óptica de la autonomía y, por ello, intento resumir las tendencias del cambio organizacional en las instituciones públicas partiendo de la naturaleza del Consejo y su

relación con los demás órganos del Poder Judicial de la Federación. Cabe señalar que el hecho que el Consejo estuviera en una etapa de institucionalización permitía adaptar algunas propuestas de la nueva gestión pública o de la visión postburocrática en el diseño de los procedimientos de atención de necesidades de los órganos jurisdiccionales.

El capítulo segundo utiliza un referente teórico que no necesariamente fue la guía o metodología aplicada en el proceso de modernización. De hecho, el proceso estuvo enriquecido con diversos enfoques, en los que el jurídico-administrativo imperó sobre otras nuevas formas de visualizar el desarrollo administrativo. Sin embargo, las técnicas administrativas en boga durante este periodo no fueron ajenas al Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, Sergio Valls Hernández, miembro de la Comisión de Administración durante la segunda integración, ha sostenido que en el Consejo como en cualquier otra organización el administrador cuenta con una gama de modelos de administración orientados al diseño de prototipos de alta dirección gubernativa, en los que se privilegian conceptos tales como optimización de recursos materiales y humanos, transferencia de poder y autoridad del centro hacia las entidades, líneas de mando horizontal, mayor rendimiento a menor costo, o indicadores de eficiencia, de desempeño, de calidad o de productividad que intentan medirlo todo.

Los modelos de desarrollo administrativo en el Consejo estuvieron influenciados, aunque no haya un reconocimiento explícito sobre el particular, por la discusión teórica sobre la gobernanza en las sociedades democráticas y las propuestas de la nueva gestión pública. El propósito manifiesto era consolidar una institución eficiente que obtuviera el reconocimiento al interior del Poder Judicial de la Federación y que fuera capaz de cumplir con sus fines constitucionales al menor costo posible pero con los mayores resultados. La falta de un programa de modernización formalmente expedido contrasta con lo sucedido en el Poder Ejecutivo con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

El Consejo tiene su génesis en la búsqueda de la forma más adecuada de gobernar a los jueces para que estos obtengan una mayor independencia, especialmente, de los ejecutivos que han acumulado poder social y recursos.

La reforma de 1994, que otorgó rasgos de tribunal constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y creó al Consejo, fue consecuencia de las circunstancias que favorecían a una renovación judicial y a la voluntad política del Presidente Ernesto Zedillo, quien propuso al Congreso de la Unión una reforma del Poder Judicial de la Federación, que éste último aprobó por considerar que era indispensable fortalecer el Estado de derecho y garantizar la aplicación del mismo como un requisito indispensable para la convivencia armónica y el desarrollo económico.

La reforma implicó, simultáneamente, la ampliación y reducción de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ampliación consistió en otorgar mayor fuerza a sus decisiones, de tal manera que incluyera declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que producían efectos generales. La disminución consistió en transferir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción a la propia Corte, a un órgano nuevo llamado Consejo de la Judicatura Federal, con lo que se liberó al Pleno del Supremo Tribunal Federal de cargas administrativas que pudieran distraerlo de sus funciones jurisdiccionales.

Uno de los aspectos torales de la reforma es el fortalecimiento de la carrera judicial, la cual no es el objetivo de esta tesis, que con la reforma se elevó a rango constitucional, estableciendo las bases para que el nombramiento, adscripción y remoción de Jueces y Magistrados quedara sujeta a criterios generales, objetivos e imparciales. Adolfo Aragón Mendía, quien fuera Secretario Ejecutivo de Pleno durante la primera integración y Consejero en la segunda y Presidente de la Comisión de Administración, captó esta prioridad en una conferencia que presentó en la Barra Mexicana de Abogados, en su Congreso Nacional, en el año de 2004.

La trascendencia de este cambio estructural del Poder Judicial Federal, incluida la desintegración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el nombramiento de 11 nuevos ministros, transformó desde sus cimientos a este Poder y generó tensiones que se expresaron con una gran fuerza en la primera integración del Consejo. Esta situación de cambio profundo explicó la orientación inicial del trabajo de su Pleno a los aspectos de operación esenciales de los órganos jurisdiccionales vinculados con la adscripción y

readscripción de titulares, reglas de turno y normas sobre el otorgamiento de licencias, entre otros temas.

Ante la ausencia de norma propia, la actuación administrativa fue válida jurídicamente debido a que el artículo transitorio quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó que los acuerdos administrativos dictados por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno y por la Comisión de Gobierno y Administración continuarían en vigor hasta que el Consejo no dictara las normas administrativas que correspondieran.

La vigilancia y la disciplina de los tribunales y juzgados eran la prioridad. La administración tenía la ventaja de contar con la inercia que daba la transferencia de la estructura administrativa que dependía de la Corte al Consejo. Sin embargo, esta estructura reprodujo el comportamiento centralista y vertical, que no era idóneo para allegar de recursos y servicios a los órganos jurisdiccionales por la creciente complejidad y dispersión del Poder Judicial de la Federación. Esta situación provino de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, amplió las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito y desconcentró la administración de justicia en lo relativo al control de la constitucionalidad en su aspecto de legalidad.

En el tercer capítulo, expongo, a partir del análisis de las teorías administrativas disponibles, los principales cambios en el ámbito administrativo que la segunda integración del Consejo impulsó como una vía para cumplir con la misión de proporcionar a los titulares de órganos jurisdiccionales de los elementos materiales indispensables para la continuidad del servicio público que presta el Poder Judicial de la Federación.

Estos cambios se emprenden con base en diagnóstico y la descripción del estado de la administración en 1999, realizados en los últimos meses de la primera integración del Consejo y el inicio de la segunda. Además, para contextualizar el proceso modernizador, hago un recorrido por los años de formación del Consejo. Además del aspecto técnico organizacional, explico brevemente las distintas funciones que asume el Consejo para cumplir con sus cometidos: legislar, reglamentar y ejecutar. Esta característica peculiar, llevar a cabo las tres funciones estatales, hace que en lo estratégico, en forma relativamente breve, puedan llevarse a cabo reformas de fondo en el aspecto administrativo y reorientar el

rumbo en caso de ser necesario, aunque en la operación los plazos de ciertos procedimientos decisorios son mayores a los que imperan en la Administración Pública Federal por la naturaleza colegiada del Consejo, ya que algunas determinaciones para ser válidas deben ser adoptadas por el Pleno o la Comisión de Administración.

También hago referencia a una posible aplicación de nuevas teorías administrativas que se deduce de la concepción de la misión y visión del Consejo, así como los primeros pasos para la reforma administrativa, que se manifestó, antes de la segunda integración, con la aprobación en 1998 del primer acuerdo reglamentario de la estructura administrativa.. El énfasis del cambio estaba en los aspectos organizacionales, en los manuales de organización, de procedimientos y perfiles de puesto, en la implantación de sistemas de comunicación internos a través de una red de informática y en la definición mínima de los requerimientos de espacios para los órganos.

Sin embargo, el proceso de modernización administrativa se aplazó con la reforma constitucional de 1999 y el advenimiento de la segunda integración, que aprovecha el camino andado por sus antecesores para implantar nuevos modelos de atención de las necesidades de recursos materiales. Un aspecto esencial de este proceso, lo cual pretendo demostrar en este estudio, es que muchos de los obstáculos provenientes de la dinámica interna del Poder Judicial, que enfrentaron los consejeros fundadores y dificultaron el cambio administrativo, ya habían sido superados. Lo anterior facilitó que durante el periodo 1999- 2006 como parte del proyecto modernizador hubiera un mayor acercamiento de los Consejeros con los magistrados y jueces, incluso con visitas periódicas a los circuitos y especialmente a los lugares de trabajo.

Uno de los retos de la segunda integración fue la conformación de un aparato administrativo capaz de distinguirse en prácticas y procedimientos de su antecesor, proveniente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero empleando casi las mismas personas, es decir, los servidores públicos que procedían de la Corte, que en su mayoría integraban los órganos administrativos del Consejo, debían integrarse a una realidad distinta y mejorar la eficacia y eficiencia.

En el capítulo cuarto, la evolución administrativa se analiza a través de tres conceptos: la modernización administrativa, la nueva gestión pública y la administración

pública progresiva. Estos enfoques no necesariamente se complementan, pero tampoco se excluyen. Hay que señalar que el estudio es posterior a los hechos y estas teorías no orientaron los procesos de cambio administrativo en forma directa e intencionada.

Este análisis utiliza el marco teórico expuesto en el capítulo segundo. El trabajo considera parte de la abundante teoría administrativa y guiones para la mejora administrativa y, en esa tesitura expongo siete caminos posibles en los que se pueden identificar, en los distintos momentos o aspectos, la reforma administrativa que emprendió el Consejo.

La revisión del periodo 1999-2006 se presenta en el capítulo cuarto y se realiza a partir de la identificación del contexto en que se inicia el proceso de mejora administrativa y las acciones más importantes llevadas a cabo. Hay que señalar que no se intenta ser exhaustivo, ni abarcar todos los aspectos de la administración. El estudio se concentra en los aspectos vinculados con la desconcentración de facultades, la adaptación, remodelación, construcción y mantenimiento de espacios idóneos para la administración de justicia, la automatización de procesos, las acciones relacionadas con transparencia y acceso a la información, la implantación de sistemas de gestión de calidad, entre otros.

En la exposición se utilizan como referencia la literatura de algunas técnicas de administración, como la administración estratégica, el FODA, la ley de Pareto, calidad total e, incluso, los principios básicos del ISO 9000, como métodos para aproximarse a la solución de problemas administrativos.

Los temas se clasifican en la forma siguiente: las condiciones de la nueva administración al inicio de la segunda integración del Consejo, que se caracterizó por una reestructura del área administrativa y la sustitución de los titulares de los órganos administrativos; el diagnóstico de la situación, cuyo principal rasgo es el inicio de los procesos de cambio y los fundamentos de una administración racional y reglada, con la primera emisión de manuales de organización y procedimientos, puesto que en su mayoría los procedimientos eran prácticas no documentadas; la descripción de las principales acciones, las inmediatas y las mediatas, así como el análisis de los documentos formales que emitió el Consejo sobre el particular.

Las acciones se presentan en dos vertientes: desconcentración y política inmobiliaria. Estas vertientes se agrupan por rubros: la normatividad administrativa, la automatización de procesos, la modificación de plantillas de recursos humanos, la presentación de resultados y la evaluación objetiva y subjetiva de los mismos. En los distintos apartados se identifican las fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas que se presentaron durante el proceso de cambio y se aprecia uno de los logros más importantes: el levantamiento de información administrativa constante y bajo similares criterios, que permitió crear una historia de las acciones e identificar las causas detectadas de la insuficiencia e inoportunidad en la atención de los órganos jurisdiccionales, así como generar una planeación más precisa.

Una parte trascendental para comprender la evolución administrativa del Consejo es la descripción del proceso de determinación de los objetivos estratégicos de la administración, la mejora de los métodos de trabajo y la redefinición de actividades, la dignificación y renivelación del personal administrativo, así como la capacitación, profesionalización y evaluación del personal. En este capítulo se sintetizan los resultados de aplicar la teoría y técnicas administrativas a un caso concreto de gestión pública, conjuntamente con una estrategia financiera en momentos de escasez de recursos.

En el capítulo quinto expongo los retos de la administración del Consejo en los próximos años, vinculados necesariamente con el uso extensivo de los indicadores de desempeño en el área administrativa y su expansión, en la medida de lo posible, a la función jurisdiccional, con la intensificación de la coordinación de las áreas administrativas del Consejo con las jurídico-administrativas del mismo. Destaco la necesidad de que las decisiones en materia de creación de nuevos órganos y carrera judicial se basen en mayor información administrativa para mejorar la capacidad de respuesta del Consejo hacia el justiciable.

Si bien el desarrollo administrativo del Consejo arroja resultados alentadores, éste tiene un camino con múltiples retos que recorrer en la situación actual de exigencia de mayor presencia de los órganos jurisdiccionales y de mayor demanda de administración de justicia. El crecimiento del Poder Judicial Federal de los últimos doce años (1995-2007) es insostenible en el mediano y largo plazo; de ahí que sea impostergable la aplicación de una

reforma “administrativa” en los órganos jurisdiccionales similar a la que se ha llevado a cabo en los órganos del Consejo. Esto reduciría sensiblemente la necesidad de recursos materiales y la expansión del espacio físico para la instalación de nuevos órganos.

La tendencia en la administración de los órganos de justicia es crear las condiciones adecuadas para reducir el consumo de recursos y los costos. La eficiencia en la distribución de bienes muebles, consumibles y edificación de espacios no es suficiente. El cambio en las formas de trabajar en los órganos jurisdiccionales es la cuestión a resolver en los próximos años. Esto es una labor que requiere creatividad y colaboración entre Consejo, magistrados y jueces.

I. LA EVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: SU DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

El propósito de este capítulo es exponer la evolución administrativa del Consejo de la Judicatura Federal, desde dos perspectivas: la orgánica y la normativa. La primera sintetiza los cambios en la estructura del aparato que depende de la Comisión de Administración y la segunda se relaciona con la emisión, modificación y derogación de los acuerdos relacionados con el manejo de los recursos materiales, humanos y financieros.

La descripción se lleva a cabo distinguiendo la etapa de la primera integración, que es la de forja y organización de la institución, y la segunda en la que hubo un impulso significativo a la modernización. Así durante 1999-2006, se llevaron a cabo cambios que transformaron el aparato administrativo y sistematizaron la normatividad que lo rige, tanto en su estructura como actuación. Este recorrido permitirá explicar y ubicar históricamente las acciones emprendidas para mejorar la atención de las necesidades administrativas de los órganos jurisdiccionales federales y el impacto positivo que el Consejo ha tenido en el desarrollo de los mismos.

Previa a la exposición de la evolución administrativa se hará una breve referencia a los antecedentes, marco legal, funcionamiento colegiado, integración, estructura básica y universo de atención administrativa.

El Consejo de la Judicatura Federal es la institución constitucional más reciente y es la responsable de garantizar la independencia, profesionalismo, objetividad, excelencia e imparcialidad del Poder Judicial de la Federación. Creado como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, empezó su funcionamiento el 2 de febrero de 1995, a partir de lo dispuesto por los artículos 94 y 100 constitucionales:

“Artículo 94.-

...

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la

Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes...”¹

“Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones...”²

El Consejo, además del artículo citado, está regulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Acuerdos Generales que el mismo ha emitido, entre los que destaca, el que reglamenta la organización y funcionamiento del Consejo, Acuerdo General SN/2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006.

El Consejo es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y de gestión para emitir resoluciones, con las finalidades de gobernar y administrar el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El antecedente en el México independiente del desarrollo de esta función, es la Secretaría de Justicia, que dependía del Poder Ejecutivo Federal, y que desapareció en 1917, toda vez que en el artículo decimotercero transitorio de la Constitución vigente se ordenó su supresión³.

A partir de ese año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Pleno y su presidente, desempeñó esa tarea, la cual formaba parte de las llamadas funciones no jurisdiccionales de este alto tribunal, que en la actualidad conserva con respecto a su propia estructura y personal.⁴

Es un órgano que funciona colegiadamente, en Pleno y comisiones. El primero se integra por siete consejeros y las segundas pueden ser permanentes o transitorias, quedando los asuntos de mayor trascendencia al Pleno, conforme lo dispone el artículo 100 constitucional:

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado el 12 de abril del 2007

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 José Ramón Cossío Díaz. *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Porrúa, México, 1992.

“El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine”⁵.

Cabe señalar que en la integración del Consejo intervienen, en forma distintiva, los tres Poderes de la Unión y es el único órgano constitucional que tiene esta característica. Los nombramientos de sus miembros se reparten de la forma siguiente:

“Artículo 100...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República...”⁶

La autonomía de gestión, elemento esencial de este órgano, exige que la procedencia del nombramiento no condicione el comportamiento de los Consejeros, quienes no representan a ningún poder y son autónomos del poder que los nombró. Esto tiene el propósito de garantizar la independencia en su actuar y fortalecer la administración de justicia imparcial.

La naturaleza colegiada favorece la discusión de las ideas entre los individuos que integran este órgano y para ello se regula en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

6 *Ibid.*

Federación, en sus artículos 77 al 80⁷, el desarrollo de las sesiones, la forma de las resoluciones, el quórum, los plazos y las votaciones para integrar la voluntad del órgano.

En diciembre del 2006, las Comisiones existentes eran: Administración, Disciplina, Carrera Judicial, Adscripción, Creación de Nuevos Órganos, Vigilancia, Información y Evaluación⁸. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al Pleno a determinar el número y naturaleza de las comisiones que considere adecuadas y, por ello, puede crearlas cuando lo juzgue conveniente.⁹

Además, dependiente de las comisiones existe una estructura administrativa dirigida por Secretarios Ejecutivos, que es la competente para llevar a cabo los acuerdos adoptados por el Pleno y las comisiones.

7“ARTICULO 77. El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Cada comisión se formará por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.
(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

La Comisión prevista en el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integrará y funcionará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 205 al 211 de esta ley.

ARTICULO 78. Las resoluciones de las comisiones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. Las comisiones calificarán las excusas e impedimentos de sus miembros.

ARTICULO 79. Las comisiones creadas nombrarán a su respectivo presidente, y determinarán el tiempo que deba permanecer en el cargo y las funciones que deba ejercer.

ARTICULO 80. En todos aquellos casos en los que no fuere posible la resolución de un asunto en comisiones, su conocimiento y resolución pasará al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. “

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Febrero del 2006.

8 Portal del Consejo de la Judicatura Federal en <http://www.Consejo.gob.mx/>

9 **Artículo 30.-** El Consejo contará con comisiones permanentes y transitorias. Las comisiones permanentes son las siguientes:

- a) La de Administración;
- b) La de Carrera Judicial;
- c) La de Disciplina;
- d) La de Creación de Nuevos Órganos;
- e) La de Adscripción;
- f) La de Vigilancia, Información y Evaluación; y
- g) Las demás que determine el Pleno.

Las comisiones transitorias son:

- a) La de Receso; y
- b) Las demás que determine el Pleno.

En Acuerdo General S/N del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006.

Este aparato técnico administrativo se ha ido integrando en los últimos doce años, con personas que en su mayoría laboraban para el Poder Judicial de la Federación antes de la creación del Consejo, bajo las órdenes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si bien la integración plural del Consejo, es decir, la diversidad en la procedencia de los Consejeros, ha provocado que haya servidores públicos provenientes de organizaciones públicas y privadas externas al Poder Judicial de la Federación, un porcentaje decreciente pero importante de quienes trabajan en los órganos administrativos son cuadros formados dentro de este Poder.¹⁰

El Consejo de la Judicatura Federal tiene su origen en las reformas a los artículos 94 y 100 constitucionales de 1994 y se consolida con las de 1999. Cada reforma corresponde a una conformación distinta. En la primera, los miembros provenientes de la carrera judicial, los jueces o magistrados, tres de los consejeros, eran designados por el método de insaculación y en la segunda por votación mayoritaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De tal forma que, con la reforma de 1999, se procedió a la desintegración del Consejo y al nombramiento de seis nuevos consejeros.

Oñate Laborde, consejero fundador, considera que la primera integración se puede dividir en tres etapas:

“la primera va del 2 de febrero al 26 de mayo de 1995, cuando estuvo normada (la institución) por las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 y por el Decreto de Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1988, aparecida en el Diario Oficial del 3 de febrero del mismo año. La segunda transcurre del 26 de mayo al 21 de junio de 1995, en la que su actuar estuvo reglado por los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 19 de mayo de 1995 y que apareciera publicada en el Diario Oficial del 26 de mayo de ese mismo año. La tercera etapa se desarrolla bajo la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 21 de junio de 1995 al 11 de junio de 1999. La segunda integración inicia en esta última fecha.”¹¹

10 Cuadros formados dentro del Poder Judicial

10 Porcentaje de personas de la quincena 15 de 1995 que laboraban en la quincena 4 de 1995	1092.51%
10 Porcentaje de personas de la quincena 23 de 1995 que laboraban en la quincena 4 de 1995	1081.25%
10 Porcentaje de personas de la quincena 10 de 2007 que laboraban en la quincena 4 de 1995	1022.31%

Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, Dirección General de Recursos Humanos.

11 Alfonso Oñate Laborde “Retos del Consejo de la Judicatura Federal en su Primera integración” en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación* CONSEJO, 2005. p. 208

Los Consejeros de la primera integración fueron:

Tabla . Primera Integración del Consejo de la Judicatura Federal

CONSEJEROS	PERIODO
Antonia Herlinda Velasco Villavicencio	2 de febrero de 1995 - 18 de mayo de 1995
Raúl Armando Pallares Valdez	2 de febrero de 1995 - 18 de mayo de 1995
Alfredo Borboa Reyes	2 de febrero de 1995 - 18 al mayo de 1995
Hilda Cecilia Martínez Gonzalez	26 de junio de 1995 - 15 de julio de 1996
Ricardo Méndez Silva	2 de febrero de 1995 - 30 de noviembre de 1997
Alonso Galván Villagómez	26 de junio de 1995 - 30 de junio de 1999
Luis Gilberto Vargas Chávez	26 de junio de 1995 - 30 de junio de 1999
Mario Melgar Adalid	2 de febrero de 1995 - 30 de junio de 1999
Alfonso Oñate Laborde	2 de febrero de 1995 - 30 de junio de 1999
Rodolfo Héctor Lara Ponte	13 de diciembre de 1997 - 30 de abril de 1999
Ma. Concepción Elisa Martín Argumosa	15 de enero de 1997 - 30 de junio de 1999

Los Consejeros de la segunda integración fueron:

Tabla 2 Lista de Consejeros de la segunda integración y su período de actuación.

CONSEJEROS	PERIODO
Enrique Sánchez Bringas	del 9 de julio de 1999 al 30 de julio de 2001.
José Guadalupe Torres Morales	del 9 de julio de 1999 al 30 de noviembre de 2002.
Manuel Barquín Álvarez	del 9 de julio de 1999 al 30 de noviembre de 2003.
Margarita Beatriz Luna Ramos	del 6 de febrero del 2003 al 19 de febrero del 2004.
Sergio Armando Valls Hernández	del 15 de julio de 1999 al 28 de octubre de 2004.
Jaime Manuel Marroquín Zaleta	del 9 de julio de 1999 al 30 de noviembre de 2004.
Constancio Carrasco Daza	del 19 de febrero de 2004 al 1 de noviembre de 2006.
Adolfo O. Aragón Mendía	del 9 de julio de 1999 al 30 de noviembre de 2006.
Miguel A Quirós Pérez	del 15 de Diciembre de 2002 al 30 de noviembre de 2007.
Elvia Rosa Díaz de León de H ers.	24 de febrero de 2004.
Luis María Aguilar Morales	23 de Noviembre de 2004.
Teresa Herrera Tello	Noviembre de 2004.
Oscar Vázquez Marín	27 de noviembre de 2006.

Para efectos de dimensionar la importancia de la administración del Poder Judicial de la Federación conviene señalar, sólo como muestra del universo de atención bajo su responsabilidad, que el Consejo es una organización con presencia nacional y con personal administrativo en toda la República. El volumen de recursos que ésta maneja representa más del ochenta por ciento del presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación¹², administra más de doscientos cuarenta inmuebles, que en su conjunto suman más de

¹² Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

seiscientos cincuenta mil metros cuadrados útiles de oficina, así como anualmente distribuye más de cincuenta y cinco mil muebles y equipo de oficina.

Además, adquiere en promedio al año casi doscientos cincuenta millones de pesos de materiales y suministros, entre otras tareas, con el propósito de dotar de los recursos suficientes a los órganos jurisdiccionales para el desarrollo de las funciones de impartición de justicia. Finalmente, hay que mencionar que su labor en adición a la administrativa es gubernativa y vigilante del desempeño de los Magistrados y Jueces federales y demás servidores públicos del Poder Judicial Federal, incluso tiene facultades de disciplina, resolución de quejas y denuncias presentadas en su contra.

A) El Fundamento jurídico constitucional del Consejo.

El punto de partida es lo establecido en el párrafo segundo del artículo 94 y el artículo 100 constitucionales:

Textos vigentes a partir del 31 de diciembre de 1994:

“Artículo 94.-...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas...”

“Art. 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

(...)

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

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

Textos vigentes a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999.

“Artículo 94.- ...

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes...”

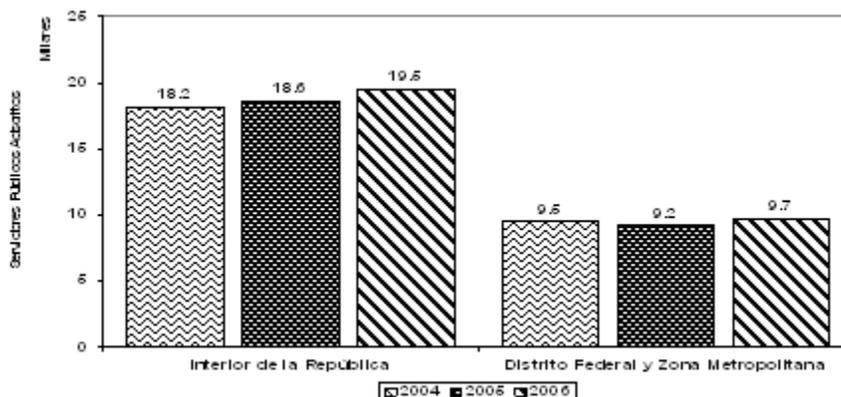
“Art. 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.
(...)

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

De la lectura de estos numerales, tanto en la redacción de la reforma de 1994 como la de 1999, se desprende que, entre otras atribuciones, el Consejo de la Judicatura Federal es responsable de la administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

El ejercicio de esta facultad se lleva a cabo en un universo de atención de servidores públicos, a diciembre de 2006, que se representa en la figura siguiente:

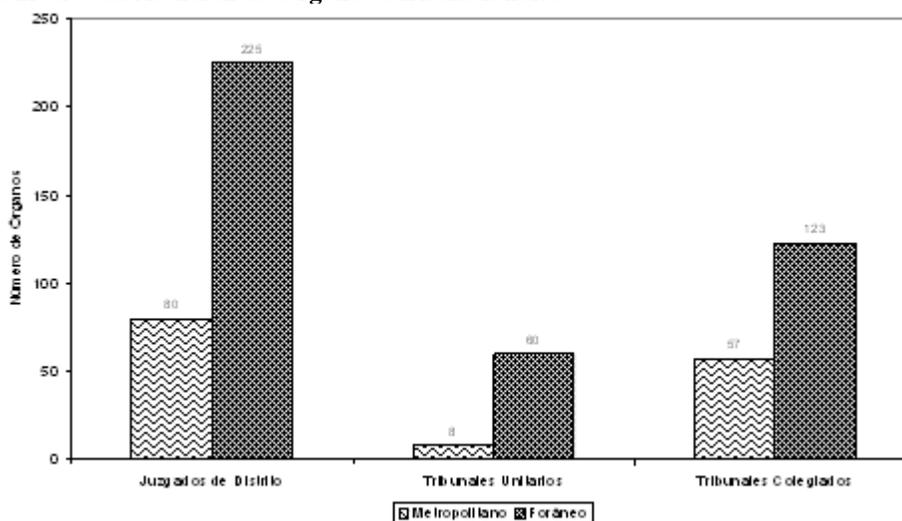
Figura 1. Universo de Atención de Servidores Públicos a Nivel Nacional



Fuente: Elaboración del autor con información del Diagnóstico Estratégico de 2006 de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales del Consejo de la Judicatura Federal.

El universo de atención de órganos jurisdiccionales, a diciembre de 2007, se muestra en la figura siguiente:

Figura 2. Universo de Atención de Órganos Jurisdiccionales*

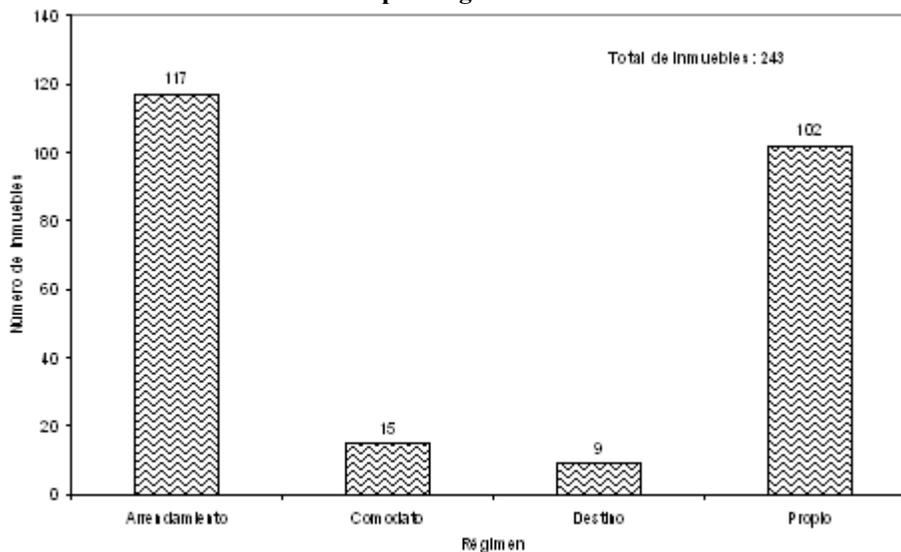


Nota: Los Juzgados de la Zona Metropolitana, no incluyen a Juzgados Itinerantes.

Fuente: Elaboración del autor con información del Diagnóstico Estratégico de 2007 de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales del Consejo de la Judicatura Federal.

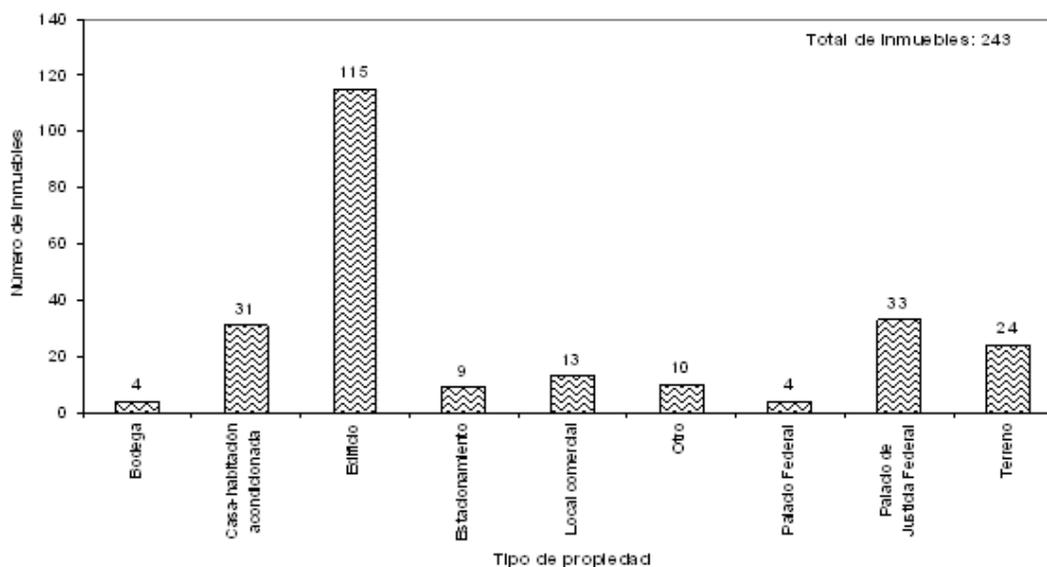
El universo de inmuebles administrados, a diciembre de 2007, se representa en la figura siguiente:

Figura 3. Total de Inmuebles Administrados por Régimen.



Fuente: Elaboración del autor a partir del Catálogo de Inmuebles del Consejo de la Judicatura Federal en <http://Consejoisadm/inmuebles/>

Figura 4. Inmuebles Administrados por Tipo de Propiedad:



Fuente: Elaboración del autor a partir del Catálogo de Inmuebles del Consejo de la Judicatura Federal en <http://Consejoisadm/inmuebles/>

Desde 1995, el crecimiento del Poder Judicial de la Federación ha sido significativo puesto que el universo de atención de órganos jurisdiccionales cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación transfirió la responsabilidad al Consejo era el siguiente:

- 83 tribunales Colegiados de Circuito,
- 47 tribunales unitarios de Circuito, y
- 175 juzgados de distrito.

Lo anterior hace un total de 305 órganos jurisdiccionales.

En trece años de existencia del Consejo, en este rubro el universo de atención ha crecido en más del 84%, ya que en diciembre de 2007 sumaban 553. Dicho aumento también se reflejó en el número de servidores públicos y de inmuebles administrados, lo que conformó el universo de atención expuesto en las figuras 1 a 4.

B. La Función administrativa del Consejo.

Etimológicamente, administrar proviene de *ad* que significa a y *ministrare*, servir, es gobernar, regir, disponer de bienes, ejercer la dirección de la justicia¹³ y jurídicamente, como función del estado, administrar es aquella en la que se aplica la ley para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y que en principio corresponde al Ejecutivo y por excepción a otros entes estatales como es el caso del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, conforme a la teoría tradicional de división de poderes, la administración del Poder Judicial debiera corresponder a una dependencia del Poder Ejecutivo, tal y como disponía la Constitución de 1857, y se efectuaba a través de la Secretaría de Justicia¹⁴. Esta circunstancia se modificó por disposición de la Constitución de

13 Martín Alonso. *Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española*. Aguilar, México, 1988. T. I, p. 127

14 Los modelos de administración de los Poderes Judiciales son: Externo, en el que la selección de los jueces corresponde a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y corresponde a lo establecido en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica; Interno, en el que el juez proviene de una carrera profesional dentro de los órganos jurisdiccionales, la ley define la forma de obtener los ascensos y el Poder Ejecutivo administra los recursos a través de una dependencia; y el Institucional, que consiste en crear órganos constitucionales especializados para nombrar, ratificar, adscribir o remover jueces y magistrados y administrar al Poder Judicial de la Federación.

Mario Melgar Adalid. "Modelos de Gobierno del Poder Judicial", en Mario Melgar Adalid (Coord.) *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura Federal. México, Consejo de la Judicatura Federal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. pp. 181-233.

1917 y se dispuso el auto gobierno del Poder Judicial a cargo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Ley Orgánica de ese mismo año.¹⁵

El antecedente de la administración del Poder Judicial más remoto en el México independiente es que ésta era una atribución de un órgano dependiente del Ejecutivo encargado de los negocios de los tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles que se creó con la denominación de Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el 8 de noviembre de 1821 y se reformó en once ocasiones hasta su desaparición el 5 de febrero de 1917.

Sin embargo, a pesar de la imprecisión en la norma constitucional, un paso trascendente dado en 1917 para asegurar la independencia del Poder Judicial de la Federación fue la auto administración del mismo, con lo que tanto los aspectos de los nombramientos, adscripción y disciplina, como los de manejo de los recursos de este Poder, se desvinculan de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y las relaciones de esta índole se constriñeron a la asignación del presupuesto y, en su caso, a la ministración de los montos aprobados anualmente.¹⁶

El último párrafo del artículo 100, tanto la redacción de la reforma de 1994 como la de 1999, consignaron la autonomía presupuestal que era esencial para la auto-administración del Poder Judicial de la Federación.

15 En el artículo 14 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 se establece:

“Artículo. 14o.- Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.”

Por su parte, en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 2 de noviembre de 1917 se establece:

“Artículo 12. Son atribuciones de la Suprema Corte:

I. Dictar las medidas que estime convenientes para que la administración sea expedita, pronta y cumplida en los Tribunales de la Federación y para que todos los funcionarios y empleados concurren con puntualidad a las horas de oficina...”

16 En la discusión de la independencia judicial se inscribe el debate sobre el establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto al Poder Judicial de la Federación en la Constitución, con el benéfico efecto de que la determinación del monto que corresponde ejercer a este poder no estaría sujeto a los vaivenes de la política, ni expuesto a la voluntad de la mayoría que históricamente imperara en el Cámara de Diputados.

Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal. México*, Porrúa, 1998. pp. 40-47.

Este autor considera que una de las garantías necesarias para la independencia del Poder Judicial de la Federación es la autonomía financiera, que tiene como fundamento esencial la no sujeción de este poder a los criterios de los otros dos poderes y señala la conveniencia del porcentaje fijo del presupuesto. Esta idea la desarrolla como una exigencia del Poder Judicial Federal el Ministro Genaro Góngora Pimentel, en los años 1999-2003.

Texto de 1994:

“Artículo 100. (...)

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.”

Texto de 1999:

“Artículo 100.- (...)

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se auto administra a través de su Presidente y los comités o comisiones que para tal efecto han establecido las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación.

Aunque la auto administración ya existía desde 1917, ésta se consigna en forma inequívoca con las reformas del 31 de diciembre de 1994, que crean al Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano, que pertenece al Poder Judicial, adquiere la función de administración de este Poder, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, con lo que se preserva el principio de auto administración del Poder Judicial de la Federación y se especializa la función.¹⁷

Los cambios fundamentales en lo administrativo se contienen en la exposición de motivos de las reformas¹⁸ y se pueden dividir en dos:

¹⁷ Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal. Op. Cit.*

Este autor considera que una de las causas del retraso en la administración del Poder Judicial de la Federación provenía “de la organización administrativa del PJF antes de la reforma a cargo una Comisión de Gobierno y Administración. Estuvo integrada por ministros de la Suprema Corte con destrezas y conocimientos jurídicos indudables, pero generalmente sin experiencia, ni formación administrativa, que dejaban, en la mayoría de los proyectos, la operación a funcionarios administrativos, designados sin reglas objetivas y por valoraciones estrictamente personales, con facultades en demasía discrecionales, que llevaron a una administración personalizada, parcial y clientelar...” p. 51.

¹⁸ Cfr. “Exposición de Motivos, México D.F., a 5 de diciembre de 1994” reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31/12/1994 en <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=133&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1994&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>

1. Las cuestiones relativas a la carrera judicial (nombramientos, adscripción, promoción y remoción de Jueces y Magistrados) y creación de nuevos órganos. Ambas atribuciones pertenecieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1962, con la publicación del reglamento de este alto tribunal, hasta la aparición del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁹

2. Los aspectos relacionados con el manejo de recursos humanos, financieros, informáticos y materiales de los órganos jurisdiccionales. Estas atribuciones correspondieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación explícitamente a partir de la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 2 de noviembre de 1917 y concluyeron con la reforma constitucional de 1994, respecto a los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Ambas atribuciones, las derivadas de la carrera judicial y el manejo de recursos, están relacionadas con la función administrativa aunque de distinta manera.

Este trabajo se enfoca en el aspecto de manejo de los recursos y sólo tangencialmente se refiere a las cuestiones técnico-administrativas que contienen las atribuciones vinculadas con la carrera judicial y la creación de nuevos órganos.

Además, cabe destacar que entre las facultades relacionadas con el manejo de los recursos, el legislador otorgó autonomía presupuestal al Consejo, respecto del Ejecutivo Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo establecido en el párrafo último del artículo 100 constitucional transcrito con anterioridad.

Esta autonomía tiene varios aspectos: la que puede oponer el Poder Judicial frente al Ejecutivo y la que se presenta entre los órganos que integran el Poder Judicial, que es bilateral, es decir, el Consejo es ajeno a las decisiones de la Suprema Corte y está, por su parte, no tiene injerencia en la forma de dotar recursos a los órganos jurisdiccionales. Actualmente, existen relaciones de coordinación para adoptar políticas comunes en beneficio del Poder Judicial de la Federación y ambos órganos mantienen la autonomía en la toma de decisiones.

19 Sergio Valls Hernández. *Op. Cit.* p. 264.

Por otro lado, el ejercicio de la función administrativa del Consejo incluye la facultad de emitir acuerdos generales, que por su contenido y alcance, pueden ser sustancialmente leyes y reglamentos. Dichos acuerdos son legislativos si regulan en forma directa algún artículo de la Constitución e imponen obligaciones a terceros como sucede en el caso de la normatividad relacionada con la obra pública, adquisiciones y arrendamiento contenida en el acuerdo 75/2000, que hace las veces de las leyes de Obras Públicas y Adquisiciones y arrendamiento.

En ese sentido la exposición de motivos de la reforma de 1994 considera:

“Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al consejo la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.”²⁰

En este capítulo se esbozan los fundamentos históricos y teóricos de los Consejos de la Judicatura en los Estados modernos. Esta última parte no pretende ser exhaustiva y se desarrolló en torno a las ideas de Fix Zamudio²¹, quien fue el principal impulsor de esta institución en el ámbito académico y de Melgar Adalid²², Consejero fundador. Adicionalmente, se expone la evolución de las comisiones, que es la forma en que funciona el Consejo, y, en específico, el desarrollo de la estructura operativa dependiente de la Comisión de Administración, que sintéticamente describe la historia de los órganos administrativos y su regulación correspondiente.

C. El Consejo como órgano administrativo perteneciente al Poder Judicial.

Los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura en el ejercicio de la función de administración del Poder Judicial de la Federación, en los dos aspectos antes mencionados:

20 “Exposición de Motivos, México D.F., a 5 de diciembre de 1994” reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31/12/1994 *Op. Cit.*

21 Héctor Fix Zamudio. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.

22 Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal. Op. Cit.* p. 261
Mario Melgar Adalid. “Comentario al artículo 100” en Miguel Carbonell (coordinador). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. IIJ, UNAM, México, 2000.

Mario Melgar Adalid (Coord.), *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura Federal*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

carrera judicial y manejo de recursos, tienen como antecedente a los Ministerios o Secretarías de Justicia o bien a los tribunales de mayor jerarquía. En México, dichas atribuciones fueron desempeñadas en diversas épocas por la Secretaría de Justicia (con denominaciones distintas) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La creación de los Consejos de la Magistratura o Judicatura fue resultado de la necesidad de establecer, especialmente frente al Poder Ejecutivo, una “distancia prudente” en los aspectos administrativos del Poder Judicial y reducir al máximo las intervenciones de aquél en cuestiones que pudieran ver afectada la autonomía e independencia de éste. Esta circunstancia se presentó con mayor fuerza en la Europa Continental por la extensión en sus sistemas jurisdiccionales, así como de la institución de la Secretaría de Justicia y con menor fuerza en nuestra América, en razón a que los máximos tribunales habían asumido paulatinamente las tareas de administración del Poder Judicial de la Federación.

La diversidad de las circunstancias históricas que dieron origen a estos Consejos, sin embargo, no modifican la argumentación para su creación: evitar la injerencia de actores políticos, sociales o económicos en los procesos de impartición de justicia y eludir los problemas de endogamia o clientelismo que pueden presentarse en organizaciones que se auto administran.

Fix Zamudio, quien fue uno de los primeros constitucionalistas mexicanos que incursionó en este tema en 1966,²³ considera que el momento de expansión y consolidación de esta institución en el mundo occidental es la época que comienza después de la II Guerra Mundial en Europa continental, con el Consejo de la Magistratura francés en 1946, italiano en 1948, español en 1978 y portugués en 1976, entre otros, aunque algunos de ellos tienen precursores en el siglo XIX.²⁴ En Europa oriental, la creación de estos organismos se

23 Cfr. Héctor Fix Zamudio, “Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, num. 65, enero-marzo 1967, pp. 119-121.

Este autor fue insistente en el tema y en el artículo “Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos” en *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*. México, UNAM, 1977. pp. 43 y ss. reitera su propuesta.

24 Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal*, Op. Cit. pp. 61-69

Este autor reseña algunos consejos de la magistratura europeos: Francia, Italia, Portugal, Grecia, Turquía y España. Además, incluye en ese trabajo a Venezuela, Perú, El Salvador, Panamá, Colombia, Paraguay y México.

presenta desde 1989 con la caída del muro de Berlín, incluyendo en este movimiento a la Federación Rusa.²⁵

El primer ordenamiento que introdujo el Consejo de la Judicatura en esta región fue la Constitución de Venezuela de 1961.²⁶ En México, en particular, la auto administración del Poder Judicial de la Federación ya había sido determinada desde 1917, por lo que los argumentos de la eliminación de la endogamia y la concentración de las decisiones en la Suprema Corte fueron los que pesaron en el ánimo del constituyente en 1994.

Entonces, la endogamia de los poderes judiciales, que se produce por dejar en manos de los miembros de la magistratura las cuestiones administrativas y que eventualmente puede conducir al clientelismo, es una de las razones por las que se crearon los Consejos de la Judicatura y reducirla es una de los propósitos explícitos en las reformas judiciales que los han establecido. La endogamia es un

“rasgo *sui generis* (que) obedece a la necesidad de conciliación... entre independencia del Poder Judicial y mayor capacidad de respuesta técnica administrativa, mediante el enriquecimiento de las tareas de gobierno de ese poder con las visiones de personas nombradas por los otros dos poderes y la especialización de los órganos...”²⁷

La tecnificación tanto de las relaciones sociales como de las jurídicas y la conveniencia de especializar a los órganos del poder judicial para dividir el trabajo por tipo de actividad o materia son razones suficientes para el establecimiento de un órgano que proveyera en forma continua y permanente los recursos para el desempeño de la función jurisdiccional además de ser el encargado de analizar perfiles de los aspirantes a integrar la carrera judicial, en cualquiera de sus categorías, y determinar, entre otras cuestiones, la procedencia de extender el número de órganos o especializarlos.

El tamaño y dispersión de los poderes judiciales convierten en una tarea compleja a la administración de los órganos, con lo que es casi imposible en sociedades complejas que ésta pueda realizarse simultáneamente con las de carácter jurisdiccional. La situación

25 Cfr. Héctor Fix Zamudio. *10 años. Op. Cit.* p. 170 y ss.

En este artículo, Fix Zamudio sintetiza la evolución de los Consejos de las Magistraturas o Judicaturas en Italia pp. 172-175 y España pp. 175-181 y hace una breve comparación entre estos y los que existen en Francia y Portugal.

26 Cfr. Héctor Fix Zamudio *10 años. Op. Cit.* pp. 187 y 202.

27 Sergio Valls Hernández. *Op. Cit.* p. 24.

descrita se complica si se considera que en las organizaciones contemporáneas existe la propensión a medir, a partir de indicadores de desempeño, la calidad y eficiencia del trabajo intelectual y material. De esta tendencia no están exentos los órganos de impartición de justicia, por lo que sería complicado que un órgano jurisdiccional evaluara a otro utilizando esa perspectiva y la complejidad no disminuye por el hecho de que fuera el tribunal de mayor jerarquía. Los modelos de nueva administración de justicia conducen a la separación estructural de las funciones administrativas y las jurisdiccionales. Cabe destacar que la creación del Consejo de la Judicatura Federal y del correspondiente para el Distrito Federal, como consecuencia directa de la reforma judicial de 1994, es parte de un proceso de transformación del Poder Judicial que inició en 1951 sobre el que se reflexionó en el ámbito académico con un cuarto de siglo de anticipación. Esto se demuestra por el hecho que con anterioridad a que el legislador federal introdujera al Consejo en este ámbito, en los estados de Sinaloa y de Coahuila, en marzo y junio de 1988, se establecieron los consejos estatales.²⁸

Lo expuesto sobre las atribuciones administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, respecto a la justificación y antecedentes del mismo permite concluir que el este órgano tiene una naturaleza formalmente jurisdiccional porque pertenece al Poder Judicial, con lo que se conserva el principio de auto administración establecido en la constitución de 1917 y una naturaleza sustancialmente gubernativa-administrativo, que consigna una diferencia específica trascendente con respecto a los otros órganos del Poder Judicial, lo que otorga entidad a la autonomía de gestión que le concede la Constitución.

“La reforma judicial de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal como un órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, con la misma jerarquía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero con diferentes funciones. Este Consejo tiene como propósito fundamental garantizar la independencia de los jueces y magistrados... Los motivos que justifican su existencia son múltiples, pero el primordial es que la función de administración de los órganos jurisdiccionales la llevará a cabo una entidad independiente, especializada e integrada al Poder Judicial...”²⁹

28 Sergio Valls Hernandez *Op. Cit.* pp. 33-35.

Este autor remarca que este hecho es poco común en el desarrollo del federalismo mexicano, en el que la Federación suele ser la que impulsa las nuevas instituciones. Sin embargo, en el caso de los Consejos de las Judicaturas, se invirtió la tendencia y la instancia que inició implantó por vez primera la institución fue la estadual o local.

29 *Ibid.* p. 19

En cuanto a las atribuciones administrativas del Consejo mencionadas, éstas pueden clasificarse en internas y externas.³⁰

Las internas están referidas a los órganos dependientes del Consejo, lo que se conoce como las unidades jurídica y de gobierno, las unidades administrativas y los órganos auxiliares, entre las que se cuentan las ponencias de los Consejeros, las Direcciones Generales, las delegaciones de la Defensoría Pública, las extensiones del Instituto de la Judicatura Federal, las administraciones de edificio y regionales, las delegaciones administrativas, entre otras. En ese sentido, la administración abarca todos los procesos de la misma: recursos materiales, financieros, informáticos, humanos, así como el mantenimiento, adecuación y construcción de espacios. Estos procesos incluyen el nombramiento, ascenso y remoción de los servidores públicos adscritos al Consejo.

Las externas son aquellas relacionadas con la atención de los órganos jurisdiccionales distribuidos en toda la república y no incluyen las facultades de nombramiento, ascenso y remoción del personal de los juzgados o tribunales, toda vez que la constitución otorga la autonomía en esta materia a sus titulares, en los términos siguientes:

“Artículo 97.-

...

Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.”

Entonces, la forma de ejercicio de las atribuciones administrativas varía dependiendo de la adscripción del personal. Por lo que para comprender mejor este hecho cabe señalar que del total de personal que se encuentra en la nómina del Consejo, a diciembre de 2006, el 82% está adscrito a órganos jurisdiccionales, 1% a unidades jurídico y de gobierno, 8% a unidades administrativas y 9% a órganos auxiliares. En este último rubro cabe destacar, que el Instituto de la Defensoría Pública representa una gran proporción en atención a que de éste órgano dependen los defensores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y a las agencias de ministerios públicos, así como los asesores jurídicos.

30 Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal Op. Cit.* p. 123 y ss.

Por otro lado, la circunstancia anterior, multiplicó en forma significativa los puntos geográficos e inmobiliarios en los que el Consejo tiene que ejercer dichas atribuciones y por consecuencia dotar bienes y servicios.

Al 31 de diciembre de 2006 los centros de costo (como se denominan técnicamente) son más de ochocientos y se atendía a defensorías públicas que se encontraban ubicadas en Guerrero Negro, Baja California Sur, Ojinagua, Chihuahua o San Cristóbal de la Casas, Chiapas, entre otras.

D. La Evolución administrativa del Consejo.

El artículo 100 de la Constitución dispone que el Consejo funcionara en Pleno y comisiones. El Pleno se integra:

“Artículo 100.- ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República...”³¹

El Pleno es el órgano superior del Consejo que tiene a su cargo las facultades más relevantes, se reúne una vez a la semana, con la presencia de cinco de sus miembros. Sus resoluciones se toman por mayoría de votos o, en algunos casos, de mayoría calificada de 5 votos. Funciona en dos periodos ordinarios al año y durante sus recesos designa a los consejeros que han de atender los asuntos de notoria urgencia. Las sesiones pueden ser públicas o privadas.

A consecuencia de la reforma constitucional de 1994, en mayo de 1995 se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, que abroga la publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988. En la ley se establecen las facultades que corresponden en forma indelegable al Pleno y se confirma la regla de operación del Consejo mencionada.

En dicha ley, en materia administrativa, destacan por su importancia y novedad los títulos relativos a los órganos administrativos del Poder Judicial de la Federación, a la carrera judicial y al régimen de responsabilidades.

³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2007.

“Se desarrollan las facultades constitucionales del Consejo de la Judicatura Federal para asumir adecuadamente las importantes y numerosas tareas que se le encomiendan. De esta suerte, podrá llevar a cabo una gama muy variada de atribuciones en materia de organización, administración, presupuesto, reglamentación de los órganos jurisdiccionales, de carrera judicial y de disciplina. En particular, y respecto de leyes orgánicas anteriores, destaca la previsión expresa del conocimiento de los conflictos de trabajo entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, la dirección de políticas informáticas y estadísticas para todo el Poder Judicial de la Federación, la determinación de las bases de celebración de las licitaciones y concursos de obra, la administración de la carrera judicial, la dirección de la defensoría de oficio, la coordinación y supervisión de un sistema permanente de vigilancia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, entre otras.”³²

La Ley Orgánica establece que contará con comisiones permanentes o transitorias de composición variable en los términos siguientes:

“Artículo 77.- El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

Cada comisión se formará por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

La Comisión prevista en el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integrará y funcionará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 205 al 211 de esta ley.”³³

El funcionamiento de las comisiones se reguló, originalmente, con el acuerdo general 8/1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 1995, éstas se integran con tres miembros, preparan el trabajo del Pleno y tienen atribuciones propias. En la primera integración existió la figura de Comisiones Unidas, que tenía como propósito coordinar el trabajo de las distintas comisiones previo a las sesiones de Pleno, sin embargo, está desapareció con la segunda integración.

En 2006 funcionaban siete comisiones: Administración, Adscripción, Carrera Judicial, Creación de Nuevos Órganos, Disciplina, Vigilancia, Información y Evaluación y

32 “Exposición de Motivos, México D.F., a 18 de abril de 1995” reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26/05/1995. consultado en <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=2569&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL%20DE%20LA%20FEDERACION&cFechaPub=26/05/1995&cCateg=LEY&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>

33 *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2006.

para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Las dos últimas comisiones están integradas por los mismos consejeros.³⁴

La Comisión de Administración es la responsable de la administración de los recursos tanto humanos como materiales y financieros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de ella depende los secretarios ejecutivos encargados de dicha administración.

Asimismo, en el artículo 86 de la Ley Orgánica de 1995, se reguló la figura del secretariado ejecutivo, quien apoyaría el seguimiento y ejecución de las funciones sustanciales del Consejo. Este secretariado, según la norma, se integraría al menos por los secretarios de: Pleno y Carrera Judicial; Administración; y Disciplina.³⁵ En la Ley también se establecieron requisitos para ocupar la titularidad de dicho secretariado.

El objetivo de considerar varios secretarios y no utilizar la figura del Secretario General u Oficial Mayor era evitar la concentración de funciones y esta tendencia ha prevalecido, especialmente en el área administrativa, en la que la función de ejecución la realizaban en diciembre del 2006 tres secretarios, a saber, el de Administración, el de Finanzas y el de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales.

En esa fecha también existían Secretarios Ejecutivos de Pleno, de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, de Disciplina, de Vigilancia, Información y Evaluación, cuya relación con la función de dotación de recursos a los órganos jurisdiccionales es indirecta.

En el 2000 con el acuerdo General número 18/2000 del Pleno del Consejo, se desconcentró a las Administraciones Regionales la función administrativa de atención a los órganos jurisdiccionales federales y áreas del propio Consejo en el interior de la República. De tal forma, se creó la figura de unidad foránea, que permitió focalizar las necesidades de

³⁴ *El Consejo de la Judicatura Federal a Diez Años de su creación. Memoria de un aniversario. Op. Cit.* pp. 35-54. En esta obra se reseña la evolución de cada una de las comisiones existentes al 31 de diciembre de 2006.

³⁵ El acuerdo General S/N que regula la organización del Consejo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006 establece el número de secretarios ejecutivos, entre otros elementos.

atención y ordenó la distribución tanto de los recursos materiales como de los insumos indispensables para la operación.

En 2004, derivado de la importancia que, en materia de administración produjo la actuación del Consejo para el exacto y fiel cumplimiento de la impartición de justicia en nuestro país y, por lo tanto, la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia la misma, el Pleno emitió reformas y adiciones a las disposiciones del Acuerdo General 75/2000, aprobadas por el diverso 40/2004, ambos del Pleno del Consejo, que fijan las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional.

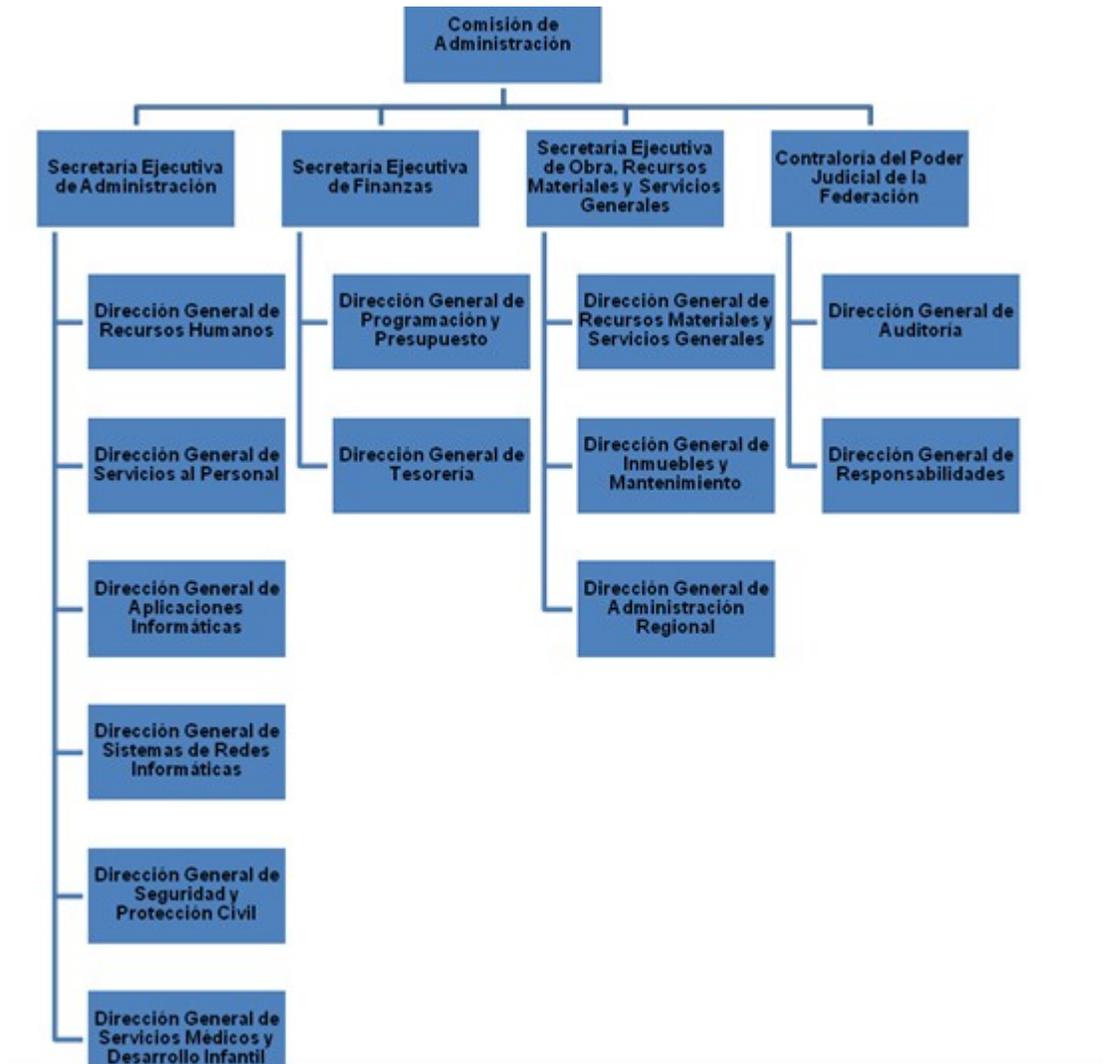
Además, se hizo indispensable, por el aumento de las Direcciones Generales adscritas a la Secretaría Ejecutiva de Administración, la división de la misma en dos unidades administrativas, con el propósito de adecuar y modernizar la estructura dependiente de la Comisión de Administración, por lo que mediante el Acuerdo General 54/2004 se creó la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales la cual sería la encargada de apoyar a la referida Comisión en los proyectos, supervisión de obra y manejo óptimo de los inmuebles, los recursos materiales y la prestación de servicios en general del Poder Judicial de la Federación, así como la supervisión de la operación de la administración regional y la que corresponde a la Zona Metropolitana del Distrito Federal.

La división de la Secretaría Ejecutiva de Administración tenía como propósito, como ya se comentó, reducir el tramo de control de esta unidad, que con la creación de las Direcciones Generales de Médicos y Seguridad y Protección Civil había crecido de cinco a siete, y reordenar la actividad de atención directa a los órganos jurisdiccionales.

La Secretaría de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales concentró los procesos de adquisición, arrendamiento y obra pública, presidiendo los comités correspondientes, y era responsable de las áreas operativas que fungían como ventanilla de atención frente a los órganos jurisdiccionales tanto en la Zona Metropolitana del Distrito Federal como en el resto de la República, conocida como regional.

Finalmente, se expidió el Acuerdo General que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial el 3 de Octubre de 2006, que compila y recoge en forma sistemática las modificaciones, adecuaciones y reformas de los Acuerdos Generales 48/1998 y 5/2000, que regulaban la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos del Consejo. Este Acuerdo General tiene como objetivo reunir en la normatividad dispersa para evitar que existiera duplicidad de atribuciones además de facilitar el conocimiento de las áreas administrativas, en lo relativo al número, adscripción y competencias. La emisión de este acuerdo reguló la forma de organización y funcionamiento administrativo del Consejo de la Judicatura Federal, orientado a la consolidación de un sistema de administración que satisfaga la necesidad de orden y transparencia que impera en la sociedad de inicios del siglo XXI. Adicionalmente buscó favorecer el funcionamiento adecuado, independiente y con eficiencia de los órganos jurisdiccionales a los que gobierna el Consejo.

Figura 5. Organigrama de la Estructura Administrativa del Consejo de la Judicatura Federal al 31 de diciembre de 2007



Fuente: Elaboración del autor con información del Portal del Consejo de la Judicatura Federal en <http://www.cjf.gob.mx/>

E. La Evolución de la normatividad administrativa del Consejo.

En cuanto al manejo de los recursos, el Poder Judicial debe sujetarse, como sucede con los otros dos Poderes, a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, que a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados...”³⁶

El artículo 134 es aplicable a todos los entes estatales, aunque no sean formalmente parte del gobierno federal, debido a que manejan recursos económicos federales³⁷ y como entre las atribuciones del Consejo se encuentra la Administración del Poder Judicial de la Federación en los términos del párrafo segundo de artículo 94, entonces se encuentra sujeto en su actuación a lo dispuesto en ese ordenamiento.

El Poder Judicial Federal ejerce la soberanía del Estado en el momento que lleva a cabo la función jurisdiccional o las actividades directamente relacionadas con la garantía de independencia del mismo, pero en materia de recursos carece de autoridad para allegárselos y debe recurrir a la cooperación, a la contratación pública, para obtenerlos. Si se quisiera llegar al extremo de este razonamiento, se puede afirmar que el Consejo de la Judicatura Federal en esta materia actúa como particular (gestiona y actúa en atención a fines patrimoniales), beneficiándose, sin embargo, de su calidad de ente público para contratar con ventaja, cláusulas exorbitantes en su favor, y con un régimen especial en caso de la existencia de conflictos.

La atribución administrativa se lleva a cabo de tres formas primordialmente:

1. En ejercicio de una función legislativa;
2. En ejercicio de la función reglamentaria, y³⁸

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.*

³⁷ Carlos Matute González. “El artículo 134 constitucional y el contrato de obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal”. en *Foro estudios jurídicos sobre la contratación pública en México*. Decimacuarta época, tomo XIX, Número 2 (2006).

³⁸ Mario Melgar Adalid. *Op. Cit.* p. 128-129.

Este autor hace un listado de reglamentos que debe emitir el Pleno del Consejo y que de hecho algunos ha expedido para regular distintas materias de su competencia, entre las que se cuentan, evidentemente, la administrativa, los acuerdos generales de organización, las bases para los exámenes de

3. En ejercicio de la función ejecutiva.

En ejercicio de una función legislativa que se le otorga al Pleno del Consejo de la Judicatura.³⁹ la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1995, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 fr. XVII:

“Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

...

XVII. Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”⁴⁰

Esta función es sustancialmente legislativa⁴¹, toda vez que el resultado es un acto que crea, transforma, modifica o extingue situaciones generales de derecho, de manera abstracta, impersonal y universal, pero formalmente jurisdiccional en razón de que la lleva a cabo un órgano del Poder Judicial de la Federación. Los acuerdos generales que se han emitido en cumplimiento a esta obligación reglamentan en forma directa al artículo 134 Constitucional, en ejercicio de esta facultad el Pleno del Consejo ha emitido los acuerdos siguientes:

aptitud, para determinar las facultades de los secretarios ejecutivos y para investigar responsabilidades y sanciones.

³⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” en *Normas Fundamentales*. Tomo I. Consejo de la Judicatura Federal, México, 1995, p.281.

Una facultad similar se otorga a la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la fracción XXVI del artículo 209 del mismo ordenamiento.

⁴⁰ *Ibid.* p.203.

⁴¹ Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal Op. Cit.* p. 127.

“Otra de las atribuciones cuasi-legislativas y de carácter administrativo del Consejo es la de emitir bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y obra pública se manejen, en tanto se trata de recursos económicos federales, conforme a los criterios del artículo 134.”

- El Acuerdo General 32/1998 del Pleno del Consejo⁴² fijó, por primera vez desde su creación en 1994, las bases para las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal. El acuerdo referido fue modificado por el 43/2000⁴³, por el que se crea el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de hacer más ágil la administración del Consejo y permitir a los integrantes de la Comisión de Administración la atención de asuntos de mayor trascendencia.
- El acuerdo general 75/2000⁴⁴, que abrogó los anteriores y que ha sido reformado en cuatro ocasiones por los similares identificados con los números 40/2004⁴⁵, 38/2005⁴⁶, 53/2005⁴⁷ y 11/2006.⁴⁸ El acuerdo general 75/2000 está integrado por

42 Acuerdo General número 32/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Septiembre de 1998.

43 Acuerdo General 43/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se determina la creación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 2000.

44 Acuerdo General 75/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Noviembre de 2000.

45 Acuerdo General 40/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Acuerdo General 75/2000 del Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23/06/2004.

46 Acuerdo General 38/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el segundo párrafo del artículo 44 del Acuerdo General 75/2000, del propio Órgano Colegiado, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Octubre de 2005.

47 Acuerdo General 53/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo General 75/2000 del Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005.

48 Acuerdo General 11/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Acuerdo General 75/2000 del propio Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la

124 artículos, distribuidos en nueve capítulos, y regula tanto la materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, como la de obra pública.

En ejercicio de la función reglamentaria, la Comisión de Administración es la que posee la atribución de proveer en la esfera, lo necesario para la exacta observancia de los acuerdos. Esta acción la cumplimenta con la emisión de los procedimientos correspondientes en los que se detallan las cuestiones relacionadas con la bitácora de obra, la formulación y trámite de las estimaciones, el contenido de las actas de entrega recepción de las obras, las actas circunstanciadas de la rescisión, el cálculo de los costos, los procedimientos de determinación de los precios extraordinarios, el cálculo de las volumetrías, las etapas del proceso de finiquito, entre otras cuestiones vinculadas con la operación cotidiana.

Para concretar la función ejecutiva, la Comisión de Administración, por sí o a través del aparato administrativo, técnico, jerarquizado y subordinado a los Consejeros, lleva a cabo las actividades necesarias para proveer lo necesario para el desempeño de los órganos jurisdiccionales.

F. La Evolución de la normatividad inmobiliaria del Consejo.

En julio del 2000 dada la necesidad de regular el aspecto inmobiliario del Consejo, hacer más ágil la adquisición y arrendamiento de los espacios requeridos además de propiciar su óptimo aprovechamiento, se establecieron, mediante el acuerdo 39/2000 del Pleno del Consejo, los lineamientos para el arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles para el Poder Judicial de la Federación, con excepción de las Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

En dichos lineamientos se incluyeron las acciones y procedimientos a realizar en materia de arrendamientos y adquisiciones de bienes inmuebles, asimismo se creó el Comité de Arrendamiento de Inmuebles del Consejo, para supervisar y concluir el trámite de arrendamiento de inmuebles y contar con un cuerpo multidisciplinario dedicado específicamente a la atención de estos asuntos.

Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2006.

En julio del mismo año se elaboró un nuevo acuerdo, el 53/2006, en el que se adecuaron y actualizaron diversos aspectos normativos y competenciales, en congruencia con la nueva Ley de Bienes Nacionales y se creó la figura de responsable inmobiliario, cuya función recayó en el Secretario Ejecutivo de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, asimismo se creó el Comité de Administración Inmobiliaria en sustitución del Comité de Arrendamiento de Inmuebles, haciéndolos acordes con el nuevo marco legal en materia de bienes nacionales.

Este acuerdo compendió en un mismo cuerpo normativo las disposiciones relativas a la adquisición, aprovechamiento, conservación, mantenimiento, inventario, enajenación y desincorporación de bienes inmuebles federales al servicio del Poder Judicial de la Federación, así como al arrendamiento y comodato de aquéllos otros que requiera para el funcionamiento de sus órganos jurisdiccionales, auxiliares y administrativos. Esta norma estableció un procedimiento claro para la desincorporación de bienes inmuebles y ordenó una mayor coordinación entre las áreas de carrera judicial y de administración.

G. La Evolución de la normatividad financiera del Consejo.

El Consejo, como cualquier otro ente público estatal, obtiene recursos para operar en razón a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que autoriza anualmente la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74, que a la letra establece:

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.⁴⁹

La elaboración, presentación y ejercicio del Presupuesto, durante la existencia del Consejo, han estado reguladas por las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal⁵⁰ en conjunto con la Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁵¹

⁴⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.*

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

⁵¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

En atención a ese marco normativo y la autonomía presupuestal del Consejo, que proviene de lo dispuesto en el párrafo último del artículo 100⁵², este órgano del Poder Judicial de la Federación ha emitido los acuerdos generales 28/1997 y 66/2006 que regulan la materia financiera en sus aspectos de presupuesto, contabilidad y gasto.

Por su parte, los órganos responsables del ejercicio presupuestal se determinaron con precisión en el acuerdo 48/1998, que establece que la Secretaría Ejecutiva de Administración será la encargada de apoyar a la Comisión de Administración en lo referente a recursos humanos, financieros y materiales, para tal efecto se auxilia por las Direcciones Generales de Contabilidad y de Programa y Presupuesto, que son las responsables ante ésta de la materia financiera.

En el año 2000 se creó la Secretaría Ejecutiva de Finanzas como encargada de administrar y controlar los recursos financieros del Poder Judicial de la Federación. Para lo cual se apoyaría en las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (formada con las anteriores Direcciones Generales de Organización y Sistemas, así como de Programa y Presupuesto), Tesorería y de Contabilidad.

En 2003, con la finalidad de actualizar y perfeccionar la composición interna del Consejo, mejorando con ello la eficiencia en la prestación de los servicios, así como el uso de los recursos se integraron las atribuciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto con las de la Dirección General de Contabilidad, y se creó la Dirección General de Programación y Presupuesto.

En 2006, el Comité de Inversión de Recursos Financieros del Consejo se integró para ejecutar las acciones que en materia de inversión de sus recursos financieros fueran necesarias implementar para obtener una mayor rentabilidad de las diversas opciones de inversión que ofrecieran las instituciones financieras y de banca legalmente autorizadas.

52 “Artículo.- 100

(...)

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

Como parte de la transparencia en el manejo de los recursos financieros, a partir del 2003 se informa durante los primeros meses de cada año lo referente a los recursos presupuestarios devengados por capítulo de gasto al último día del año anterior y a partir del 2007 se informa de forma trimestral sobre saldos y productos financieros del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia, que fue creado por reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el 14 de febrero de 2006,⁵³ para encausar recursos provenientes de la inversión de los billetes de depósitos a favor del Poder Judicial de la Federación, donaciones y otros ingresos en la construcción y mantenimiento de infraestructura y la capacitación del personal de este poder.

El Acuerdo General 66/2006, referido con anterioridad, reglamenta el proceso presupuestario del Consejo, con base en la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y Presupuesto, tratando los temas siguientes:

- Objeto y definiciones, reglas generales y ejecutores del gasto;
- el Equilibrio y de los principios de responsabilidad presupuestaria;
- los mecanismos de comunicación y coordinación entre los órganos del Poder Judicial y con los otros Poderes de la Federación y de las Entidades Federativas;
- el ejercicio del gasto público en el Consejo;
- el presupuesto de egresos del Consejo;
- el registro del gasto publico en el Consejo;
- el control y vigilancia del gasto publico en el Consejo, y
- la evaluación, información y transparencia.

De lo expuesto en este capítulo, puedo concluir que la evolución administrativa estructural y normativa, así como de la normatividad inmobiliaria y financiera del Consejo, son una consecuencia del ejercicio de su autonomía de gestión y la función que desempeña dentro del Poder Judicial de la Federación.

Además, el hecho que el ejercicio de sus atribuciones administrativas se lleve a cabo en todo el territorio nacional y con respecto al personal adscrito al Consejo y a los órganos

⁵³ Decreto por el que se adiciona un Título Décimo Segundo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2006.

jurisdiccionales hace compleja la dotación de recursos y exige establecer con claridad normas que ordenen en forma objetiva la actividad de Consejo con respeto a la autonomía de los impartidores de justicia.

II. LA AUTONOMÍA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, TERRENO PROPICIO PARA SU MODERNIZACIÓN.

La naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal es difícil de determinar, dada la diversidad de Consejos de la Magistratura o de la Judicatura que existen en otros países y en nuestro país en las entidades federativas, de tal forma que no existe un concepto que aplique a todos los organismos que llevan a cabo las facultades que constitucionalmente le han sido asignadas.

Un elemento esencial de este tipo de órgano es la calidad de garantes de la independencia judicial que han adquirido y, en torno a éste, se han integrado los Consejos históricamente. El debate constitucional se ha presentado alrededor de la forma de elección, la procedencia y el número de los miembros, así como a las atribuciones de los Consejos, que son los elementos que los distinguen. Esta temática, reproducida durante las reformas judiciales, está ideológicamente orientada hacia la independencia judicial. Cualquier fórmula que se proponga respecto a los Consejos, suponiendo que los actores políticos actúan de buena fe, pretende garantizar el desempeño con autonomía, profesionalismo, objetividad, excelencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales.

En ese sentido, se puede afirmar que en esencia los Consejos de la Judicatura son órganos colegiados que pertenecen a los Poderes Judiciales y realizan funciones preponderantemente administrativas, con la finalidad de garantizar la independencia y autonomía judicial.⁵⁴ Formalmente, son parte del Poder Judicial como órganos con autonomía, lo que los diferencia de los organismos autónomos constitucionales, que no pertenecen a ningún poder, y tampoco son órganos dependientes de ningún ente jurisdiccional, como si lo es, por ejemplo, la Oficialía Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes y después de la reforma de 1994.⁵⁵

⁵⁴ Alfonso Oñate Laborde “Retos del Consejo de la Judicatura Federal en su Primera integración” en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Op. Cit.*

⁵⁵ Ediltrudis Alonso Barrón. *El Consejo de la Judicatura Federal a partir de la reforma constitucional de 1999* Tesis para obtener el título de licenciada en derecho, UNAM, México, 2000. pp. 87 y ss.

La autora trata de establecer la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal analizando el concepto de desconcentración y de organismos autónomos constitucionales, concluyendo que ninguno es aplicable a la institución creada en 1994. Sin embargo, lo concibe como un órgano formalmente jurisdiccional y materialmente administrativo subordinado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que minimiza la autonomía del mismo en razón a que el alto tribunal tiene facultades de revisión de las resoluciones del

Cabe subrayar la preponderancia de lo administrativo en la naturaleza del Consejo.⁵⁶ Además, es necesario delimitar lo que se entiende por administrativo, ya que, como se estableció en el capítulo anterior, en la definición de este término se incluye la función de gobierno y no sólo el manejo de los recursos. Además no necesariamente incluye el aspecto disciplinario de los Magistrados y Jueces o la determinación del número de circuitos y distritos judiciales.

También hay que tomar en cuenta que la diferencia entre acciones de gobierno y de administración es de grado y, por lo tanto, en la mayoría de las ocasiones se confunden en la realidad⁵⁷.

Este trabajo se restringe al análisis de la evolución del manejo de los recursos, sin pretender abordar los aspectos de gobierno del Poder Judicial de la Federación. No obstante, es necesario señalar que en la medida en que aumenta la eficiencia en lo relativo a lo propiamente administrativo, la gobernabilidad del Poder Judicial mejora y viceversa, en condiciones de baja gobernabilidad, los resultados en la asignación adecuada de recursos disminuye.

A. La Desconcentración funcional del Consejo: los Órganos Auxiliares.

El Consejo, además de sus unidades administrativas dependientes jerárquicamente del Pleno y las comisiones, cuenta con Órganos Auxiliares, que poseen autonomía de gestión, cuya organización interna corresponde al Pleno determinar a través de acuerdos generales. Estos órganos desconcentrados son:

- Instituto de la Judicatura Federal;

Consejo en determinadas materias y circunstancias.

⁵⁶ Mario Melgar Adalid. *El Consejo de la Judicatura Federal. Op. Cit.*

Este autor considera que la función del Consejo es administrativa enclavado en el Poder Judicial y que tiene rango constitucional y sus funciones son múltiples. Por su parte, Joel Carranco Zúñiga. *Poder Judicial*. Porrúa, México, 1999. Este autor considera que el Consejo de la Judicatura Federal, en sentido amplio, gobierna al Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral y, en sentido estricto, lo administra. En ese sentido considera que la vigilancia y correcciones disciplinarias, que se llevan a cabo preponderantemente con la resolución de quejas, al igual que el nombramiento de Jueces y la administración de bienes son actividades administrativas.

⁵⁷ Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2004. 89-92 pp.

- Instituto de la Defensoría Pública;
- Contraloría del Poder Judicial de la Federación;
- Visitaduría General, y
- Instituto Federal de Concursos Mercantiles.

El Pleno tiene la facultad de coordinarlos, así como de supervisarlos y se vinculan con las Comisiones, por ejemplo: la Visitaduría General con la de Disciplina, el Instituto de la Judicatura, con la de Carrera Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, con la de Administración. Los Órganos Auxiliares son el equivalente a los desconcentrados referidos el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la autonomía deriva de la función específica que desempeñan.⁵⁸

Estos órganos auxiliares, como sucede en el caso de algunos desconcentrados del Ejecutivo Federal (Sistema de Administración Tributaria, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, entre otros), están creados por ley. Por lo tanto, la emisión de los Acuerdos Generales que regulan su organización y funcionamiento deben respetar la autonomía técnica que gozan. El Consejo posee otros órganos desconcentrados de índole regional creados por el Acuerdo General 18/2000, que son las Administraciones Regionales y las Delegaciones Administrativas, cuya autonomía queda sujeta a los elementos de conveniencia y eficiencia que el Pleno determine ante diversas circunstancias. La desconcentración funcional del Consejo hace más compleja la administración, especialmente, en el ámbito regional.

B) La Autonomía administrativa y el Consejo.

El Consejo, debido a su condición instrumental en lo relativo a lo administrativo, tiene un impacto directo limitado en la población y sólo de forma tangencial beneficia mediante su intervención a los justiciables, pero sobre todo al gremio de los abogados

58 Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm> (consultada el 19 de octubre de 2007).

postulantes. De esta manera, se aleja del modelo administrativo aplicable al Poder Ejecutivo y se acerca más a una organización al servicio de otras, proveyendo bienes y servicios para un fin específico; con un contacto indirecto con el justiciable –quien interactúa con el órgano jurisdiccional, el defensor público o el asesor legal.

Un rasgo destacable de esta forma de organización del Poder Judicial de la Federación es la convivencia con numerosos órganos autónomos, con los que comparte espacios y tareas. De hecho, algunas de las facultades, definidas formalmente en la Constitución y las leyes, se traslapan e incluso confunden, cuando se ejecutan en el caso concreto.

Los integrantes del Poder Judicial de la Federación poseen autonomía, la cual oponen a las personas jurídicas ajenas a este Poder y que representa el fundamento de la independencia e imparcialidad con la que deben actuar en el momento de resolver una controversia o llevar a cabo las facultades no jurisdiccionales que les asigna tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Además, esta autonomía también es sostenible con respecto a los demás integrantes del Poder, es decir, la competencia objetiva que cada órgano tiene asignada otorga un campo de acción propio no sujeto al principio de jerarquía que impera en las administraciones públicas que pertenecen a los poderes ejecutivos.

De esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal y emite criterios obligatorios para los demás órganos jurisdiccionales por medio de la jurisprudencia.⁵⁹ Sin embargo, otras sentencias son simples antecedentes judiciales que

59 “Artículo 196.- Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y el rubro y tesis de aquélla.

Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá:

- I.- Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada;
- II.- Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio; y
- III.- Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial.

En la última hipótesis de la fracción III del presente artículo, el tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción. “

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. última reforma publicada en el diario oficial de la federación el 24 de abril del

orientan y conforman el criterio de los juzgadores sin obligarlos. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es superior jerárquico de los tribunales colegiados, ni juzgados de distrito, cuyos integrantes son autónomos en sus decisiones. Una relación similar existe entre tribunales y juzgados; el hecho de que los primeros sean revisores de las sentencias de los segundos no conlleva a una subordinación, como si sucede con el poder de revisión que tiene el superior jerárquico respecto al inferior en la administración pública.⁶⁰

En ese mismo sentido, el Consejo, que posee autonomía de gestión por mandato constitucional, no se encuentra, en principio, subordinado a ningún órgano del Poder Judicial de la Federación y para tal efecto sus resoluciones son inatacables. Esta autonomía de gestión también es oponible a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sólo por excepción puede revisar las resoluciones del Consejo en materia de designación, adscripción y remoción de Jueces y Magistrados; y únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.⁶¹ Esta facultad de revisión, que se amplió con la reforma de 1999, ha sido considerada como una forma de subordinación del Consejo a la Corte. Así, uno de los consejeros salientes como consecuencia de la referida reforma, Melgar Adalid, sostiene que:

“En tanto, a partir de la reforma de 1999, la Corte está facultada para solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales, para revisar los que expida y en su caso para revocar los acuerdos que el Consejo apruebe. Es clara la subordinación que ahora la Constitución establece, si bien se mantiene la facultad del Consejo de expedir sus propios acuerdos”.⁶²

2006

“Artículo 96.- Cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquiera persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones. En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá interponer la queja cualesquiera de las partes; salvo los expresados en la fracción VII del propio artículo, en los cuales únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, y la parte que haya propuesto la fianza o contrafianza.”

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf> (Consultado el 18 de octubre de 2007)

60 Sergio Valls y Carlos Matute. *Op. Cit.* pp. 501-510.
Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo*. (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Porrúa, México, 1998.

61 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 100, párrafo octavo

62 Mario Melgar Adalid. “Comentario al artículo 100” *Op. Cit.* p. 74

En ese sentido, el Pleno de la Corte podrá revisar y, en su caso, revocar los Acuerdos Generales que el Consejo emita por mayoría de cuando menos ocho votos y podrá solicitar que el Consejo averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal.

C) La Relación del Poder Judicial de la Federación y el Consejo.

El Consejo, que es el órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, cuenta entre sus facultades la disciplina de los servidores públicos que integran a los órganos jurisdicciones, incluidos sus titulares, es decir, Jueces y Magistrados. No obstante, dicha competencia no convierte a este órgano en superior de los jurisdiccionales, sino que la facultad es una garantía de comportamiento legal de los responsables de la impartición de justicia.

Esto ha sido ratificado en distintas resoluciones de la Suprema Corte, en las que se ha precisado la naturaleza de la queja que resuelve el Consejo, que no afecta el sentido de la resolución y que no puede ser el medio para combatir el criterio de un juzgador. Un Magistrado o Juez sólo incurren en responsabilidad, cuando se apartan de la aplicación estricta de la norma y sin que sea jurídicamente posible sancionar el arbitrio judicial, lo que es garantía de la independencia con la que deben actuar los órganos jurisdiccionales.

En ese mismo orden de ideas, el Consejo como administrador del Poder Judicial de la Federación, dentro de su competencia, tiene autonomía frente a los tribunales y juzgados y, por lo tanto, estos deben respetar y permitir las acciones del mismo en las cuestiones administrativas. No hay una relación jerárquica, sino de coordinación para conseguir los objetivos comunes del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, el elemento principal en las relaciones entre el Consejo de la Judicatura Federal y los órganos jurisdiccionales es el respeto a la autonomía de ambos y el ejercicio de su competencia objetiva bajo el principio de la coordinación para la obtención de un fin compartido.

Bajo esta perspectiva, la noción de gobernanza es necesaria para comprender la naturaleza y evolución del Consejo, sobretodo después de la reforma de 1999 y la conclusión de las funciones de los Consejeros de la primera integración.

Otra de las situaciones que favorece el funcionamiento autónomo del Consejo de la Judicatura Federal es que en su conformación participan los tres Poderes de la Unión, lo cual le da una característica distintiva con respecto a los demás órganos constitucionales.⁶³ Como se mencionó anteriormente, esta singularidad también ha sido interpretada como el abandono del principio de autogobierno del Poder Judicial Federal, puesto que en la integración del órgano que lo gobierna intervienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Otro rasgo característico es que el Consejero designado pierde al momento de recibir el nombramiento cualquier relación de dependencia o jerarquía que tuviera o hubiese tenido con el órgano designante, es decir, los Poderes que intervienen en la conformación del Consejo no tienen representantes en el mismo. Esta circunstancia tiende a fortalecer el espacio de autonomía de los Consejeros.

D. La Autonomía del Consejo en el entorno constitucional.

La clasificación constitucional del Consejo no resulta fácil. Por un lado es un órgano jurisdiccional por su pertenencia del Poder Judicial de la Federación, derivado del principio de autogobierno del mismo que proviene de la Constitución de 1917; y por el otro es un órgano primordialmente gubernativo-administrativo, que comparte en su organización algunos rasgos de la administración pública, pero que evidentemente no pertenece a ésta, ni funciona como tal y posee una normatividad administrativa propio, que el mismo Consejo expide.⁶⁴

La independencia de los miembros del Consejo respecto a los Poderes designantes, en específico para los que provienen del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados o Jueces nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está matizada por su procedencia profesional. Esto, que enriquece además de confrontar visiones y experiencias en beneficio del Consejo de la Judicatura Federal, también genera una aparente distinción

63 Sergio Valls Hernández. *Op. Cit.* pp. 21 y ss.

Mario Melgar. “Comentario al artículo 100” *Op. Cit.* pp. 71 y s.

64 Luis María Aguilar “El Consejo de la Judicatura Federal ene. Entorno Actual” en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, *Op. Cit.* pp. 220-221.

Carlos Matute González. “El artículo 134 constitucional y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal” *Op. Cit.* pp. 104-106.

entre los que provienen de dentro y de afuera del Poder Judicial de la Federación, aspecto que se relaciona con la endogamia que la reforma de 1994 buscó aminorar.

Esta circunstancia es uno de los beneficios que introdujo la creación del Consejo, ya que obliga a este órgano a comportarse siempre en un difícil equilibrio entre jerarquía y coordinación; haciendo que la labor administrativa esté influenciada permanentemente por la visión del usuario de los servicios que presta y bienes que dota el Consejo, asumida por los Consejeros magistrados, y la de otros individuos con formaciones más cercanas a la aplicación “burocrática-racional” de los principios de la administración pública.

La ventaja mencionada, sin embargo, también representó algunos obstáculos operativos relacionados con la desconfianza que los servidores públicos pertenecientes a la carrera judicial manifestaron con un Consejo integrado por personas “de fuera” del Poder Judicial de la Federación. La superación de los mismos requirió establecer una red de cooperación entre los diversos entes autónomos que conforman a este Poder, que si bien es una organización estatal única contiene una variedad de organizaciones en red sin relación jerárquica entre ellas.

De esta manera, cualquier estudio administrativo del Consejo debe plantearse en primer término lo siguiente: ¿Qué tipo de órgano estatal es? ¿Cómo ha cambiado el Consejo de la Judicatura Federal en los indicadores administrativos Poder Judicial de la Federación desde su creación? ¿Cómo ha cambiado la situación administrativa del Poder Judicial? y, en la medida de que se posible determinarlo, ¿Cómo ha contribuido el Consejo con su acción administrativa a fortalecer las garantías institucionales de la independencia de los órganos jurisdiccionales?

Estas preguntas pueden ser contestadas a partir de las diversas reformas que se han hecho al Poder Judicial de la Federación y lo que éstas han representado en su relación con los otros dos poderes y que, en general, se orientan a la consolidación de estructuras autónomas dentro del Poder Judicial con competencias objetivas distinguibles e interactuantes, que descentralizan la revisión de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de autoridad, que en adición acentúan en la cooperación al interior de la organización.

La precisión de esta circunstancia permite entender y valorar el desempeño administrativo de esta novedosa institución constitucional, en un entorno de renovación de las teorías de la administración, desarrollo de técnicas como la planeación estratégica y cambios organizacionales constantes.

E. La Evolución de la Teoría Administrativa y el Consejo.

a) Modelo Ortodoxo.

La teoría administrativa ortodoxa, que tiene sus fundamentos en la racionalidad legal-jerárquica a la que alude Max Weber, concibe al espacio institucional a partir de la separación entre la política y la administración y, por lo tanto, el comportamiento interno de las organizaciones corresponde al cumplimiento de la competencia objetiva en los términos que se concede en las leyes, conforme a los principios de jerarquía de las normas, y se orienta por los criterios de eficiencia y control. Desde esta perspectiva, el propósito de un cambio conveniente radica en ¿cómo burocratizar mejor? Es decir, ¿cómo consolidar la estructura jerárquica y vertical, que tiene su sustento y proyección en la concentración de las decisiones en un centro?

El modelo ortodoxo se preocupa por el control de la persona y el diseño de procedimientos que tienden a limitar la discrecionalidad del servidor público, en detrimento de los riesgos del uso indebido de recursos públicos.

Este modelo se presenta, en menor o mayor grado, en cualquier organización pública, cuya existencia depende del principio de legalidad y la división del trabajo con base en competencias. Si bien es el fundamento de la organización, no necesariamente debe ser el único comportamiento o estrategia de atención de los asuntos bajo su responsabilidad. Su efectividad disminuye en la medida en que el ambiente en el que se desarrolla es más complejo e incierto y la organización participa en igualdad de circunstancias con otras con las que la verticalidad jerárquica no se entabla.

En el Consejo, durante la primera integración, la tendencia era a la centralización de las decisiones en la Comisión de Administración, debido a la necesidad de consolidar una estructura administrativa que diera sustento a las funciones del Consejo. Lo esencial es integrar una organización y el siguiente paso es revisar el funcionamiento de la misma para

mejorar su desempeño. El modelo ortodoxo es indispensable en los inicios de cualquier organización burocrática y es el fundamento de su actuación en un Estado de derecho.

b) Modelo Heterodoxo.

La heterodoxia en la administración parte del supuesto de que hay un juego “democrático”, es decir, que las decisiones se toman en diversos centros, que conservan entre sí relaciones políticas y no puramente administrativas. La organización posee un papel político y su actuación no es neutra, sino que puede influir positiva o negativamente en el comportamiento de los usuarios a quienes sirve. La pregunta que se plantea entonces es ¿cómo controlar a la burocracia?

El caso en particular que ocupa a este trabajo puede aplicarse a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación: ¿cómo evitar que la acción administrativa del Consejo de la Judicatura Federal influya en las decisiones jurisdiccionales y afecte la independencia que por norma constitucional debe prevalecer en la emisión de sus sentencias? O, ¿cómo conciliar la autonomía jurisdiccional de los órganos con la necesidad de imponer un control de los recursos para lograr la eficiencia administrativa?

Desde esta perspectiva, las organizaciones de naturaleza administrativa, por las funciones que desarrollan, como sucede con el Consejo de la Judicatura Federal, nunca son neutrales. Tienen intereses que van más allá de su competencia objetiva, aunque no necesariamente son personales o desviados del fin último de la organización.

Los antecedentes y valores del individuo influyen en la toma de decisiones. Este hecho es el origen de que ante las mismas acciones y la aplicación de la misma norma se obtengan consecuencias distintas. El funcionamiento colegiado del Consejo permite amalgamar personalidades que provienen de distintas experiencias profesionales y aminorar la influencia personal en la toma de decisiones que favorece la aplicación objetiva de la normatividad.

Esta forma de concebir la administración concede cierta discrecionalidad en la implementación de las políticas de la organización y en la aplicación de forma diferenciada, conforme a la circunstancia en lugar de a la norma abstracta, de las medidas administrativas.

En el caso del Consejo, se incorpora la visión del usuario de los servicios administrativos que presta el Consejo, representado en el Consejero Magistrado; con las del Consejero con carrera en la política, la administración pública, la academia y el foro.

La relación entre autonomías es el origen de la complejidad e incertidumbre y esta situación sólo puede superarse recurriendo al análisis de las preferencias individuales en un momento determinado para mejorar las decisiones en términos institucionales.

Este enfoque administrativo es propenso a aumentar la satisfacción del usuario de la administración, pero puede crear asimetrías en la atención de las necesidades entre entes que formalmente son iguales.

El Consejo posee una característica especial por la función legislativa que posee que permite adecuar inmediatamente una norma que puede afectar su desempeño administrativo en relación con el usuario. El Pleno tiene la facultad de la emisión de normas y, por lo tanto, puede establecer la excepción a las mismas, cuando el caso lo amerite y con ello reducir los efectos negativos que pudiera ocasionar la rigidez racional normativa en la satisfacción del usuario.

c) Modelo Neoclásico

Los neoclásicos de la administración se enfocan en la dinámica de la organización y el control de las variables de las decisiones, sobre la base de la sistematización de la información, la cual procede del conocimiento técnico más la satisfacción de los usuarios. No obstante, mantiene la toma de decisiones en quien está facultado por la norma para hacerlo. La racionalidad que impera es la de los administradores, quienes analizan la circunstancia en que deciden, pero no comparten con otras organizaciones el sentido de lo que determinan.

La limitación de esta corriente del pensamiento administrativista es que el análisis está encuadrado dentro de una racionalidad formal absoluta y sustancialmente relativa. La racionalidad con la que un órgano administrativo aborda una situación es necesariamente distinta a la que asume uno jurisdiccional. Esta diferencia persiste aunque en el Consejo participen individuos que pertenecen a la carrera judicial y prevalecería en el extremo de que todos los miembros del Consejo fueran magistrados y jueces.

En ese sentido, las organizaciones no son simples maquinas decisorias que resuelven de la misma manera si se proporciona la misma información e insumos idénticos. La toma de decisiones se basa en un análisis complejo y detallado, que mejora la calidad de la decisión, pero no la hace totalmente objetiva.

En las organizaciones el factor humano sigue siendo decisivo y las líneas de acción están determinadas por la información y los valores tanto del individuo como de la colectividad. Las decisiones siempre, por lo menos en el nivel de la formalidad, son organizacionalmente racionales, ya que en términos jurídicos se expresan con las características esenciales de ser siempre fundadas y motivadas.

Las políticas públicas parten de la premisa que el ente con atribuciones de gobierno y la administración siempre interactúan con actores diversos, que reaccionan en forma diferenciada atendiendo a sus intereses o valores, por la toma de una decisión.

De ahí que, previo a que se emita la decisión administrativa, la organización “mide” las posibilidades de obtener determinado comportamiento de quienes se benefician o sufren por su intervención. El uso de encuestas de satisfacción se inscriben dentro de este enfoque administrativo.

En el proceso decisorio, el apoyo o rechazo a una determinación de la administración es uno de los factores concluyentes que la condicionan. Sin embargo, esta visión tiene una grave carencia producto, dado que la satisfacción de todos los involucrados no necesariamente es lo mejor en términos de eficiencia y aprovechamiento de los recursos.

En este enfoque, lo que interesa es el producto de la organización, la eficacia para obtener satisfacción del conjunto de los usuarios o, en el extremo, causar el menor desagrado en el destinatario de la instrucción administrativa. La cantidad de los recursos e incluso la calidad de los mismos o su posible desvío pasan a un plano secundario. El riesgo de un mal manejo pierde importancia frente a los resultados y los indicadores de desempeño, mismos que son la herramienta de medición más adecuada en detrimento de los controles previos y posteriores al presupuesto, sin que estos dejen de aplicarse.

Este tipo de administración sólo puede llevarse a cabo con un sistema confiable de medición en conjunción con el registro de datos objetivos y de satisfacción del usuario, que con base en inferencias estadísticas permita determinar la orientación estratégica de la

misma y, por lo tanto, sólo puede realizarse a través de un aparato administrativo profesionalizado y disciplinado.

Cabe señalar que este enfoque, es decir, la nueva administración pública tiene su génesis en los cuestionamientos de la legitimidad de los gobiernos y la vinculación de ésta con la eficiencia y eficacia de los mismos, así como en la renuncia a la centralidad del aparato administrativo y el reconocimiento de que el individuo es el fin y razón de existir del gobierno.

En este sentido, la burocracia tiene la misión de servir a un grupo poblacional determinado y para hacerlo debe compartir sus valores sociales. El Consejo de la Judicatura Federal, bajo esta óptica, tiene la obligación de obtener la confianza de los usuarios de sus servicios, en principio los órganos jurisdiccionales e indirectamente los justiciables, para consolidar su función constitucional de administración del Poder Judicial de la Federación y confirmar que el legislador no se equivocó cuando ordenó su creación como un órgano con autonomía de gestión.

La nueva administración pública propone como elemento indispensable para el éxito de una organización, que la burocracia esté menos preocupada por la instauración de órganos y más ocupada en la medición de los resultados de los programas y los efectos de su actuación.

Este enfoque requiere de la integración de bases de datos confiables que permitan medir el desempeño de la organización y de los individuos en el transcurso del tiempo en forma uniforme. De ahí que una parte importante de los procesos modernizadores sea la integración estas bases de datos.

Además de los resultados es importante la interacción entre los diversos niveles jerárquicos, que trabajan en proyectos compartidos y, por lo tanto, se deben intensificar las relaciones horizontales en la organización, reduciendo la intervención jerárquica.

Una de sus principales estrategias consiste en impulsar una administración basada en equipos que trabajen por proyectos, que privilegien las relaciones horizontales sobre las verticales y que abandonen la relación jerárquico-piramidal ortodoxa de las organizaciones. Por ejemplo, la instauración de Comités de Calidad contribuye a lograr estos objetivos, lo que se ha impulsado en algunas áreas administrativas del Consejo.

Sin embargo, la pertenencia del Consejo al Poder Judicial de la Federación, la procedencia de la mayoría de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Federación y la influencia de los defensores del formalismo jurídico dificulta la preeminencia de este tipo de visiones, aunque en los últimos años, a partir de la capacitación, se ha disminuido su importancia de la formalidad y en algunos proyectos, como sucede en la implantación de los sistemas de gestión de calidad, se ha privilegiado la comunicación horizontal frente a la vertical.⁶⁵

Esta forma de concebir la administración considera que el desempeño normal de una organización incluye las variaciones en los resultados de las políticas y en la rendición de cuentas por parte de los servidores; e incluso la tolerancia, a ciertos grados, de ineficiencia e ineficacia. Asimismo, la Nueva Administración Pública muestra preferencia por que las bases de la organización tengan un cierto grado de autonomía. De esta forma se genera un franco enfrentamiento con dos valores aceptados por los ortodoxos, la eficiencia contra la equidad y la jerarquía contra la participación.

Bajo esta perspectiva, el funcionario, abandona el prototipo del burócrata y se obligó a participar activamente en la toma de decisiones, haciendo uso de su discrecionalidad a efecto de privilegiar a los más desprotegidos y conseguir una redistribución más justa del ingreso y una mayor igualdad. Pero quizá este intento por crear una administración pública dirigida a resultados con equidad entre los usuarios de los servicios, sin una propuesta clara de que es esencial que persista un cierto grado de control de los funcionarios sobre los subordinados sea el eslabón débil de la Nueva Administración Pública. Hay que señalar que esta corriente del pensamiento no abandona en su totalidad las tendencias normativas propias de una administración burocrática tradicional.

⁶⁵ El nivel jerárquico de los integrantes del Comité de calidad. 1 Secretario Ejecutivo, 1 Director de área y 3 Jefes de Departamento (formalmente están también los 3 Directores Generales, 1 Director de área de DGPP y 1 Jefe de Departamento de DGPP)

d) La Nueva Economía Política.

Los autores más representativos de esta corriente del pensamiento administrativo son Ostrom⁶⁶, Niskanene⁶⁷, Buchanan⁶⁸, Tullock⁶⁹ y Olson⁷⁰. Parten del supuesto que el espacio institucional, que es un concepto primordialmente económico, es el elemento que determina la eficiencia en la toma de las decisiones colectivas. La racionalidad individual de maximizar sus rendimientos es la razón última que orienta el comportamiento y, por lo tanto, las organizaciones administrativas deben atender a este hecho si pretenden lograr sus objetivos.

Entonces las políticas administrativas deben considerar las expectativas del individuo con respecto a la organización y de esa manera la obediencia a la norma atiende a un principio de conveniencia, en el que el aspecto económico tiene una significación especial.

En este enfoque, la medición del grado de satisfacción subjetiva del usuario del bien o servicio que produce la organización e incluso del integrante de la misma adquiere importancia y orienta los objetivos de la organización. La decisión que asume la cúspide de la organización se somete a un proceso de verificación democrática, con el que se pretende potencializar los resultados de la misma. Por ejemplo, no es suficiente que el órgano administrativo dote de los insumos para la operación de los órganos jurisdiccionales, sino que éstos cumplan con las expectativas del individuo, que recibe el material.

Sin embargo, este enfoque debe resolver el dilema de la convivencia entre la búsqueda de una mayor democracia en las decisiones de la administración pública y el

66 Vincent Ostrom. *The intellectual crisis in american public administration*. University of Alabama, EUA, 1973.

67 William Niskanen. *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa-Calpe, España, 1980.

68 James Buchanan. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Espasa Calpe, España, 1980.

69 Gordon Tullock. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft" *Western Economic Journal*, 5: 224-32. Citado por Antonio de Haro, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez. "Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas" en David Arrellano Gault coord. *Más allá de la reinención del gobierno.... Op. Cit.* pp. 70 y 71.

70 Mancur Olson. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press.

nuevo concepto de eficiencia, que involucra necesariamente la reducción de los costos de la administración con el simultáneo aumento de los resultados. ¿Es posible cubrir las expectativas de los individuos a un costo razonable? ¿Cuánto cuesta elevar el grado de satisfacción subjetiva? Esto último asumiendo que rara vez se presenta el cien por ciento de identificación entre lo que el individuo espera y lo que la organización provee.

A pesar de que es improbable obtener la satisfacción de la totalidad de los individuos, esta corriente introduce un nuevo método para el estudio de los resultados de la administración pública, en la que los objetivos de la misma deben tomar en cuenta el comportamiento del individuo. Esta consideración debe incorporarse en forma sistemática en el proceso de la toma de decisiones colectivas y el método de análisis de las preferencias parte de principios económicos. El individuo tiende racionalmente a maximizar sus beneficios y reducir sus pérdidas. De ahí que en los procesos administrativos se incorporen actividades de medición de las preferencias y se orienten a inducir el comportamiento del individuo con base en la detección de las mismas.

A partir de un argumento simple pero poderoso – el egoísmo humano –, este enfoque administrativo considera el bien común como un mero resultado de la sumatoria del bienestar logrado por cada individuo, quienes merced a su comportamiento individual-egoísta requieren de una organización para llegar a consensos sobre decisiones colectivas, es decir, el Consejo es indispensable para concertar acciones administrativas en el Poder Judicial de la Federación y sería insuficiente que se entregaran directamente recursos presupuestarios a los órganos jurisdiccionales para que con una auto administración se allegaran de los elementos para cumplir con sus funciones constitucionales. El equilibrio entre una organización centralizada que dirija y establezca una orientación con las preferencias de los órganos jurisdiccionales y los individuos, en específico, es el método para la definición de las estrategias y prioridades administrativas.

La teoría de la nueva economía política tiene como punto de partida una visión negativa. La organización centralizada es un mal necesario para generar una sinergia a favor de la unidad de propósitos, que es la administración de justicia pronta e imparcial.

Las afirmaciones que sustentan el análisis de la perspectiva de la nueva economía política, en su aplicación dentro del campo de la administración pública, establecen que la

teoría de la elección pública, es decir, el análisis racional-material que hace el individuo, aporta elementos científicos útiles para la toma de decisiones en la administración del Poder Judicial Federal; ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación en torno a un fin común y hace propuestas, tales como medir el grado de satisfacción u obtener opiniones previas a la acción administrativa de aquel a quien pretende beneficiar, que permiten mejorar la eficiencia de la administración y hacerla más democrática.

Dentro de las principales críticas a esta perspectiva se encuentra la falta de solidez y múltiples cuestionamientos que se le pueden hacer a la validez del postulado acerca del individualismo, que puede conducir al solipsismo administrativo, es decir, que el usuario considere que nada es aceptable o racional si no llena absolutamente sus preferencias y se puede llegar a perder de vista que la gestión administrativa para ser eficiente y económica requiere de la homogeneidad y la minimización de costos.

Además, la idea de que los costos de los procesos colectivos de decisión son una “carga” para los individuos no necesariamente es cierta y la participación de los usuarios en la toma de decisiones que propone no es necesariamente productora de administraciones más incluyentes de las preferencias individuales. El sacrificio de una satisfacción individual en ocasiones es lo adecuado para la eficiencia de la administración y el logro de los objetivos institucionales.

e) La Gestión Pública.

Los autores más representativos de esta corriente del pensamiento administrativo son Bozeman⁷¹, Peters, Waterman⁷², Drucker⁷³ y Murray⁷⁴. Estos autores parten del supuesto

71 Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública: su Situación Actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

72 T. Peters y R. Waterman Jr. *In Search of excellence*, N.Y., Harper Collins, 1982.

73 P. F. Drucker. *The Frontiers of Management*. Nueva York, Dutton, 1986.

74 M.A. Murria. “Comparing Public and Private Manegement: An Exploratory Essay” en J. L. Perry y K.L. Kraemer (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto California, Mayfield, 1983 citado por Nancy C. Roberts en “Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias” en Barry Bozeman (coord.). *La Gestión pública. Su situación actual. México*, Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 216.

que las organizaciones se desarrollan en una sociedad compleja, con intereses contradictorios e igualmente legítimos, en un contexto de cambio permanente y con recursos insuficientes para atender las necesidades de los usuarios de una administración pública. El Consejo, como toda organización pública, se desenvuelve en un ambiente de cambio permanente que obliga a planear acciones en distintos escenarios.

Este enfoque recurre como metodología de trabajo a las técnicas gerenciales, así como a las estructuras flexibles y adaptables, lo que se dificulta hacer compatibles en organizaciones que se rigen por el principio de legalidad.

La paradoja legalidad contra las llamadas tres “e” (economía, eficiencia y eficacia) se manifiestan al momento de poner en práctica algunas de las propuestas de estos teóricos. ¿Cómo desburocratizar a la burocracia? es la pregunta que se formulan, pero existe una mayor complejidad ¿cómo hacerlo bajo el esquema legal racional que impera en las administraciones de los entes públicos estatales en nuestro país? Las dificultades para aplicar estas técnicas son mayores en el Poder Judicial de la Federación que es el garante de la legalidad y se comporta en consecuencia.

Por ejemplo, las demandas de mayor eficiencia y eficacia exigidas a las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, desde su creación, se generaron por la necesidad de justificar su existencia. Entonces, ya no basta con que provea servicios y dote de insumos, sino que el Consejo debe hacerlo con oportunidad y calidad. Uno de los fenómenos que se han presentado en la administración del Poder Judicial de la Federación a partir de 1994 ha sido la constante mejora de las condiciones de trabajo de los órganos jurisdiccionales y las solicitudes de atención se han modificado sustancialmente.

El enfoque de gestión administrativa tiene la intención de buscar el beneficio del usuario en su conjunto y el éxito de la administración depende del cómo se lleve a cabo la prestación de los servicios y no del qué o en el cuánto. En este sentido, se emplean técnicas como la de calidad total, FODA, rutas críticas, histogramas, gestión de la calidad, Pareto, Ishikawa, *benchmarking*, *empowerment*, reingeniería de procesos, entre otras

En este enfoque los aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas a la administración pública. El cliente se transforma en usuario, se capacita al servidor público en conceptos como mejora continua,

diseño y prevención, calidad controlada, planeación estratégica, estadísticas de procesos, satisfacción total del usuario y se levantan encuestas de satisfacción. Estas actividades se llevaron a cabo en forma significativa en los años de consolidación del proceso de modernización administrativa del 2000-2006.

También se debe considerar que el término gestión tiene, por lo menos, tres acepciones:

1. La gestión, como una estrategia corporativa y una práctica de los negocios, que en el sector público está definido por la competencia del órgano y la función que la constitución otorgue;
2. el gerente diferenciado del líder, que implica la existencia de una carrera profesional de administradores, cuya permanencia en el puesto público es ajena a los procesos de selección de los líderes de las organizaciones públicas; y,
3. el gerencialismo como una ideología, que consiste en una visión del individuo orientada a la maximización de costos y la obtención de resultados, con un cierto alejamiento de las cuestiones del entorno o del efecto negativo en la colectividad en su conjunto por el dejar de hacer algo que en términos económicos no es racional.

Estas tres dimensiones tienen en común que el valor primario es la eficiencia económica y minimizan la existencia de otros valores. Por ejemplo, si un juicio tiene un costo x en promedio es irracional en términos financieros llevarlo a cabo si la cuantía del asunto es inferior al costo, pero esta visión no atiende a otros valores como la justicia o la certeza jurídica que debe existir en las relaciones humanas; o el más competente de los gerentes que no otorgue el derecho de audiencia a sus subordinados por razones de eficiencia contraviene uno de los principios esenciales que protege el Poder Judicial de la Federación. La relación costo-beneficio no es la razón única o valor máximo en un órgano que pertenece al Poder Judicial de la Federación y que tiene principios más amplios que los puramente económicos.⁷⁵

En esta perspectiva, se toma conciencia que la aplicación de la ley es insuficiente para obtener resultados, es necesario tener organizaciones capaces de diagnosticar y

⁷⁵ Código de Ética del Poder Judicial de la Federación. Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

predecir con rapidez y flexibilidad. La legalidad, el respeto a los acuerdos generales que emite el Consejo por parte de las áreas administrativas, necesita conciliarse con la exigencia de ser competitivos en el plano económico, siendo eficientes en el uso de los recursos al tiempo que se protege la primacía del principio de legalidad.

En la práctica, a pesar de su pragmatismo, esta corriente encuentra enormes dificultades en la ortodoxia de la administración pública y el estricto régimen de responsabilidades al que se somete al servidor público e intentar reducir esta complejidad lleva a sobrestimar el valor de la gestión administrativa, que facilita buenas técnicas de administración, pero es insuficiente para comprender la totalidad de los aspectos organizacionales del sector público.

F. A manera de conclusiones. La gestión pública: teoría y práctica.

Todo proceso de modernización tiene un referente teórico, expreso o implícito, que en el caso del Consejo éste puede encontrarse en las teorías mencionadas en diversos grados de aplicación y dependiendo del momento específico. Este trabajo permite descubrir, en términos de los que establece Robert Behn, “combinaciones y permutaciones tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas”⁷⁶ que guiaron a los responsables de la modernización del Consejo.

Este libro más que presentar una teoría de la modernización de las organizaciones une el conocimiento ordinario un aparato crítico teórico disperso, pero que tenían como denominador común la administración estratégica y las idas de la gestión pública, que ofrece algunos modelos de aplicación de mejoras administrativas y la lógica de la explicación de la situación administrativa.

En el estado que guarda el conocimiento de la teoría administrativa en los entes públicos⁷⁷ un análisis de caso no prueba nada, sólo ofrece una experiencia, ya que es

76 Robert D. Behn. “La Investigación de análisis de casos y la eficiencia administrativa: como guiar a las organizaciones a la cima de dunas de arena” en Barry Brozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su situación actual. Estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000. p81.

77 Un buen ejemplo de estudio de caso es María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez. *El Proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategia, redes y liderazgo*. México, El Colegio de México, 2006. 302 p

imposible ejercer un control experimental suficiente para aislar los procesos y encontrar constantes que permitan identificar causas y efectos. Comparto la opinión de Robert D. Behn “que sencillamente no es posible realizar la investigación experimental de las acciones administrativas que en realidad importan a una dependencia pública...”⁷⁸

En ese sentido, la exposición de las teorías administrativas establece formas de enfocar una realidad administrativa para emplear “la mejor manera” de llevar a cabo un proceso de cambio que tienda a legitimar a un ente público con responsabilidades administrativas con base en argumentos de eficiencia, eficacia y economía. El trabajo del administrador consiste en elegir el enfoque óptimo para una circunstancia determinada para conseguir la misión de la organización. Entonces, se parte de la premisa que no existe un modo único, una estrategia administrativa correcta, que pueda obtenerse en forma pura de la teoría y aplicarla a una realidad específica.

Por esta razón, el estudio de caso, la modernización del Consejo, que se expone en este libro se aleja de pretender demostrar la veracidad o falsedad de los supuestos teórico de cualquiera de los enfoques reseñados y se dedica a describir prácticas que dieron resultados tangibles y que pueden resultar útiles. En los términos propuestos por Behn, el propósito de la investigación es ayudar a un administrador público a producir resultados siguiendo la metáfora de la duna de arena:

“El administrador reconoce que la búsqueda de una estrategia eficaz es más parecida a la búsqueda de un modo de llevar a un grupo de personas al punto más alto de las dunas de arena. Cada duna tiene su propia cima vasta, pero no está claro cuál de las dunas más altas es en realidad la más elevada, aun cuando todos estén ya sobre ella. El administrador no sólo trata de identificar una o varias de las dunas de arena más altas; está intentando llevar a la organización a la cima. Pero las dunas no tienen pico sino pendientes anchurosas, lo que hace que la tarea sea mucho más difícil y el resultado menos claro. También hay muchos caminos hacia la cima. Un administrados nuevo puede llegar a ella siguiendo un camino totalmente nuevo, que nadie había ni siquiera probado. Puede tomar uno que otros habían probado, pero no habían logrado seguir. El nuevo administrador también puede partir de un camino trillado y nunca llegar a lo alto. Tal vez el viento haya cambiado la disposición de las dunas y el camino trillado ya no conduzca a ninguna parte...”⁷⁹

78 Robert D. Behn. *op. cit.* p. 86

79 *Ibid.* pp. 87 y 88

El estudio de caso, que se presenta respecto al Consejo, es un camino que sirvió para llevar a la parte más alta de las dunas, tal vez no a la duna más alta, puesto que lo más alto de la duna también depende de los vientos que modifican la geomorfología, es decir, de la circunstancia. Entonces, la pretensión es describir acciones específicas, que al relacionarse con el ambiente y cultura organizacional arrojaron resultados relativos, que dan una guía de un posible camino en situaciones similares. Este tipo de trabajos son útiles debido a que a pesar de la dificultad de crear una teoría explicativa al fenómeno del cambio administrativo en un ente público, en la medida que estos procesos sean descritos disminuirán las probabilidades de fracasos y aumentarán las del éxito. En cuanto a la conducción de una organización a metas específicas no hay acciones infalibles, ni indispensables, cada administrador debe elegir la duna más alta y el camino más adecuado, con base en los recursos disponibles para la tarea.

Otro elemento importante en este trabajo es que comparto la idea de que la gestión estratégica en las entidades públicas tiene limitaciones importantes:

“Hallamos por lo menos cuatro grandes áreas de dificultad al intentar transferir la gestión estratégica a las dependencias públicas... 1) al director general de una dependencia se le pide que compártale poder con otros actores clave... al formular las políticas de la organización; 2) las dependencias públicas operan en una economía política, no en una económica, y carecen de los indicadores –basados en el consenso- para medir el desempeño de la organización; 3) el director general de la dependencia pública tiene menos autonomía y control, comparado con el gerente general de una empresa, para producir coherencia de sistemas, integración y coordinación durante la aplicación de las políticas, y 4) la toma de decisiones estratégicas de la dependencia pública, como consecuencia de los factores anteriores, es mucho más compleja e incierta que la toma de decisiones estratégicas en una empresa”⁸⁰

Estas limitaciones, que no pretendo probar empíricamente con el estudio de caso, por lo menos reduce el optimismo de quienes consideran que la aplicación de la teoría de la gestión estratégica en la práctica es el camino para el “éxito” organizacional. Lo que muestra este estudio es en los procesos de cambio los principios teóricos de la administración estratégica son herramientas útiles de análisis para adoptar nuevas tecnologías o modificar la forma de supervisar el trabajo administrativo, por ejemplo, pero sólo en la medida que se adapten al medio en que se pretenden aplicar.

80 Nancy C. Roberts. “Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias” en Barry Bozeman. *La Gestión pública ... op. cit.* p. 220.

La modernización del Consejo, aunque no haya pronunciamientos sobre el particular durante la segunda integración del mismo, se apoyó en la teoría de la administración estratégica en la medida que la capacitación de los diversos mandos estuvo orientada por esos supuestos y algunas de las técnicas derivadas de este tipo de administración se utilizaron para cambiar procesos, aumentar la eficiencia e introducir mejoras.

Teoría y práctica, la combinación del conocimiento teórico y el aplicado compartido por una organización, explican el desarrollo de la misma. Sin embargo, la teoría explicativa que se genera a partir del estudio de caso no puede convertirse en una teoría prescriptiva. El lector, con los datos que se ponen a su disposición, será quien valore la utilidad de la experiencia e incluso será un crítico más respecto a la ruta seguida para intentar llegar a la duna de arena más alta.

III. LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO MODERNIZADOR (1995-1999).

El propósito de este capítulo es describir el estado de la administración del Poder Judicial de la Federación desde la perspectiva del Consejo de la Judicatura Federal y las acciones emprendidas en la búsqueda de cumplir con su cometido constitucional y de legitimarse frente a los órganos jurisdiccionales, cuyo gobierno y administración eran su responsabilidad.

Este recorrido por los años de formación del Consejo permitirá entender y contextualizar las estrategias de modernización que llevó a cabo la segunda integración a partir del año 2000, proceso que es el principal objetivo de este trabajo, y el estado en que se encontraba la administración en ese año.

El punto de partida de este análisis necesariamente debe considerar que el Consejo de la Judicatura Federal tiene la obligación de proveer los recursos necesarios para la operación de los órganos jurisdiccionales para que éstos se dediquen preferentemente a las funciones jurisdiccionales, sin que ello signifique que no lleven a cabo algunas labores administrativas. Esto deriva del hecho que los titulares de los órganos conservan tareas propias del liderazgo que les corresponde ejercer y de la organización de las labores del

personal a su cargo, que implica la realización de actividades de índole no estrictamente jurisdiccionales.⁸¹

Así, ante la realidad jurídica de que los órganos jurisdiccionales no están facultados para allegarse de recursos y que, desde la perspectiva de la búsqueda de mayor eficiencia, si lo hicieran se distraerían esfuerzos que deben dedicarse a la labor sustancial, entonces la presencia del Consejo en el ámbito administrativo se ha incrementado paulatinamente desde su creación.

A. Diagnóstico.

La autonomía de los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura Federal; la división de competencias entre estos órganos; la interacción que existe y la exigencia de mayor eficiencia, eficacia y economía originada, entre otras causas, por la necesidad de crecimiento de órganos y las limitaciones presupuestarias obligó a elaborar un diagnóstico de la situación administrativa del Poder Judicial de la Federación en 1996, que se encargó a la Secretaría Ejecutiva del Pleno, bajo la dirección del Magistrado Adolfo Aragón Mendía, que después fue Consejero del 2000 al 2006, durante la segunda integración, y que se plasmó en el Plan Estratégico de Desarrollo Informático.

De esta manera, uno de los fines constitucionales del Consejo, como es la administración del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, tuvo el imperativo de fijarse metas específicas y dar resultados inmediatos, marcada por un ánimo de modernización de la organización y encaminada a una administración por procesos.

El diagnóstico es sólo un primer paso para la implantación de un programa de modernización y mejora en los procesos de atención. Por supuesto que este esfuerzo confrontó experiencia profesionales diversas y propuestas de solución opuestas, pero logró consensos respecto a lo fundamental: poner al día, por lo menos en materia informática y de comunicación a distancia, al Poder Judicial de la Federación.

Esta acción evidenció las carencias de los inmuebles en que se ubicaban los órganos jurisdiccionales, la falta de capacidad eléctrica de los mismos, en primera instancia, y la

⁸¹ Ariel Rojas Caballero. *Administración y Liderazgo para Órganos Jurisdiccionales*. México: Editorial Porrúa, 2006.

falta de espacio, que en algunos casos, daba lugar a condiciones de hacinamiento y falta de lugares idóneos para el manejo de procesados en las oficinas de los juzgados de distrito, competentes en materia penal.

A partir de mayo de 1995, se inició un proceso de reordenamiento de los elementos administrativos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había transferido al Consejo y se partió de la limitante de que la información con la que se cuenta es de baja calidad, dispersa y, en el mejor de los casos, recabada y registrada con metodologías distintas que impedían su uso confiable. Esta circunstancia dificultaba la planeación en el corto y mediano plazo. Por tal motivo, se ordenó a la Secretaría de Pleno y Carrera Judicial la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Informático, que fuera el rector de los procesos de planeación administrativa y estableciera una plataforma de información básica que pudiera servir a definir estrategias, que superaran la inmediatez.

Esta tarea en condiciones normales de operación hubiera correspondido a la Secretaría Ejecutiva de Administración, tal y como sucedió en el 2000 con la segunda integración, pero los Consejeros determinaron que por su importancia debía desarrollarse por un órgano que informara de los avances directamente al Pleno. Por otra parte, las áreas administrativas dedicaron parte importante de su tiempo a la elaboración de una normatividad en materias financieras, recursos humanos, adquisiciones y obra pública.⁸²

82 Acuerdo General 32/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Septiembre de 1998.

Acuerdo General 5/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las direcciones generales que les corresponden. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2000.

Acuerdo General 43/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se determina la creación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 2000.

Acuerdo General 75/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal se ajusten a los criterios contemplados en el Artículo 134 Constitucional y sus reformas a texto corrido. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2000.

Acuerdo General 40/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Acuerdo General 75/2000 del Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2004.

Acuerdo General 38/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el segundo párrafo del artículo 44 del Acuerdo General 75/2000, del propio Órgano Colegiado, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura

La insuficiencia de espacios para impartir justicia, que ya se mencionó, y la falta de oportunidad en la entrega de insumos eran los limitantes para lograr un sistema de administración eficaz e independiente. Además, la dispersión de los órganos jurisdiccionales en más de sesenta ciudades de la República, la creciente demanda de impartición de Justicia Federal y la falta de un órgano especializado en la administración habían provocado, que las necesidades de recursos se atendieran en forma desigual y diferenciada, sin una homogeneidad mínima. Por ejemplo, no existía una norma para determinar los espacios que correspondían a los servidores públicos en relación con la función que desempeñaban, ni el equipo de administración o de cómputo que requerían, las plantillas de mobiliario por órgano eran obsoletas, no existían bases de datos electrónicas e interconectadas por medios remotos en línea y tiempo real en materia de recursos humanos, financieros, inmobiliarios y materiales.

La actividad administrativa se enfocaba a la entrega de insumos, mobiliario o equipamiento con una visión de corto plazo y la instalación o reubicación de órganos jurisdiccionales obedecía a la capacidad de los titulares del circuito de obtener apoyo de algún Ministro o a la conjunción de factores externos al Poder Judicial de la Federación.

A todo lo anterior, había que añadir el aumento constante de las cargas de trabajo y la acumulación del rezago histórico en la resolución de asuntos, que aumentaba el agobio de los órganos jurisdiccionales y, en ciertos casos, hasta un sentimiento de abandono o descuido por parte de las instancias centrales.

Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Octubre de 2005.

Acuerdo General 53/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo General 75/2000 del Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005.

Acuerdo General 11/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Acuerdo General 75/2000 del propio Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2006.

Acuerdo General 66/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta el proceso presupuestario en el Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 2006.

La falta de los recursos materiales o la disposición de espacios adecuados en los órganos jurisdiccionales eran problemas complejos, porque era aceptado entre los titulares que, en caso de desabasto de insumos o insuficiencias, ellos debían hacer lo indispensable para que se siguiera cumpliendo con el principio de inmediatez y prontitud en la administración de justicia. La normalidad era que los servidores públicos, en casos de emergencia, aportaran sus recursos personales para el funcionamiento del órgano y que las instalaciones fueran casas o edificios acondicionados, que habían sido adaptados a la función, con bajo presupuesto, sin previsión de futuro y sin consideraciones técnicas como carga eléctrica y cableado estructural para la instalación de redes de voz y datos, en lugar de construcciones realizadas ex profeso para la prestación de ese servicio público.

Por otro lado, la concentración de más del veinte por ciento de los órganos jurisdiccionales en la zona metropolitana del Distrito Federal y su cercanía geográfica con la Suprema Corte de Justicia de la Nación había generado un trato preferente a estos en detrimento del resto.

En 1995, no se contaba con información fidedigna sobre el tiempo que tardaba la administración en atender una petición de un órgano jurisdiccional, ni existía control sobre la respuesta que se daba a la misma. En 2000, a pesar de los esfuerzos de la primera integración, todavía no se implantaba un sistema de información capaz de identificar necesidades, clasificarlas y priorizarlas, aunque habían avanzado significativamente al crear una red interna de comunicación de voz y datos. De ahí, que en el ámbito administrativo, la principal preocupación estuviera vinculada con el aprovechamiento de la tecnología de la información, que involucraba aspectos organizacionales fundamentales.

La propuesta de incrementar las acciones en torno al impulso de introducir adecuadamente el uso de los recursos tecnológicos en el trabajo jurisdiccional fue aprobada por el Pleno e inscrita en un proceso de implantación de estrategias con la meta de obtener fines determinados, lo que sentó las bases de una planeación por objetivos.

Cuando en 2000 se puso en operación la red de informática, el desarrollo de sistemas era escaso, la dotación de aplicaciones comerciales e institucionales inoportuna y el personal jurisdiccional y administrativo no estaban debidamente capacitados.

El entrenamiento en el uso de las herramientas informáticas fue lento y se dificultó por el dominio de la cultura del papel, que consiste en el uso excesivo del mismo, el cosido de legajos, el archivo físico de expedientes y el llenado manual de los libros de gobierno y en las áreas administrativas en el uso del fax en lugar de los medios de comunicación más avanzados como el correo electrónico o la difusión de información por las redes internas (Intranet), entre otros.

El diagnóstico detectó que no había controles de gestión y los que existían no eran compartidos por las áreas administrativas; no había un sistema de seguimiento de asuntos; los sistemas de información no apoyaban a la toma de decisiones; y no había automatización de los flujos de trabajo. La generación de información era manual y aislada.

Entre 1996 y 1999 el Consejo inició los trabajos de ordenamiento administrativo enfrentando una situación complicada. Por un lado, tiene que dar continuidad a la dotación de bienes y prestación de servicios a los órganos jurisdiccionales federales y, por el otro, regular los aspectos básicos de la administración, que quedaron normados por los acuerdos que había emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸³ También empezó a reorganizar las estructuras administrativas.

Ahora bien, los defensores teóricos de los consejos de las magistraturas consideraban que la autonomía de gestión de este órgano y su especialización eran la vía para superar los problemas administrativos, como los que ya se habían manifestado desde el 1988 con la ampliación de las facultades de los tribunales colegiados y la consecuente reducción de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta idea se expresa en forma reiterada en los informes del Consejo de la Judicatura y en los Congresos Internacionales que se organizaron en México a instancias de este órgano.⁸⁴

83 QUINTO. Los acuerdos administrativos dictados por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno y por la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia con fundamento en la Ley Orgánica que se abroga mediante el presente decreto, continuarán en vigor en lo que no se opongan a la presente ley hasta que el Consejo de la Judicatura Federal o la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno dicte las normas administrativas que correspondan. Ley Orgánica del Poder Judicial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

84 Consejo de la Judicatura Federal *Información Básica* Febrero de 1995, Enero de 1998. México: Consejo de la Judicatura Federal, 1998, Consejo de la Judicatura Federal. *Cinco Años del Consejo de la Judicatura Federal. Logros y avances*, febrero 2000, José Luis Soberanes Fernández “El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del derecho comparado” en la obra editada por Mario Melgar Adalid, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro. *El Consejo de la Judicatura*.

B. Los Primeros años de la actividad administrativa del Consejo.

Consignada la creación del Consejo en la Constitución Política en el artículo 100, esta institución se instaló el dos de febrero de 1995, correspondiéndole la presidencia del mismo al Ministro Aguinaco Alemán, quien además era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Consejero nombrado por el Ejecutivo Federal había sido el Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los consejeros magistrados o jueces, provenientes del Poder Judicial, habían sido designados por el procedimiento de insaculación. Había experiencia en los nuevos consejeros respecto a las formas y procedimientos tradicionales del Poder Judicial de la Federación.

Una de las primeras acciones del Consejo, después de los tiempos difíciles de definición de sus principales objetivos, fue conseguir un inmueble para su operación y para albergar a las áreas administrativas subordinadas, que se distinguiera de las que pertenecían a la Suprema Corte.

“Al iniciar sus actividades, el Consejo estableció su sede provisional en el Edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ubicado en Pino Suárez 2, Centro Histórico de la Capital de la República. El Consejo dedicó sus dos primeros años de trabajo a la definición de los marcos generales de actividad, al señalamiento de prioridades y metodologías y a la toma de decisiones en la constelación temática de sus responsabilidades... Solamente cuando se encontraron consolidados sus esfuerzos iniciales, el Consejo decidió establecer una sede propia que, a partir del 24 de marzo de 1997, se ubica en la Avenida Insurgentes Sur número 2417”⁸⁵

Además, uno de los retos era acumular experiencia en la administración por procesos y la aplicación del presupuesto por objetivos, ya que el Consejo estaba en una etapa de consolidación administrativa y no contaba con mucha práctica sobre el particular. Los primeros tres años fueron de pasos titubeantes y en direcciones diversas.⁸⁶

UNAM, 1996, Consejo de la Judicatura Federal. *Coloquio Internacional sobre al Consejo de la Judicatura*. México, CJF, 1995, Héctor Fix Zamudio. *Breves Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal*. México, CJF, 1997.

⁸⁵ Ministro José Vicente Aguinaco Alemán “Presentación” en *Consejo de la Judicatura Federal. Información Básica febrero 1995-Enero de 1997*. CJF, México, 1997. p. 11.

⁸⁶ En un documento de trabajo mimeografiado, escrito en 2001, Alicia Safa Barraza, quien colaboró en los trabajos de elaboración de la normatividad del Consejo durante su primera integración y en los procesos de reestructuración, opina lo siguiente:

“...en los primeros años de existencia del Consejo, la concentración en la toma de decisiones en el Pleno del mismo, propició que las mismas retardaran la ejecución de acciones y, en algunos casos, que no llegaran a realizarse en el momento oportuno. Además, con la carga histórica y cultural heredada del Poder Judicial de la Federación, difícilmente se logró una planeación integral sobre las metas y objetivos a alcanzar a corto, mediano y largo plazos, por la disposición al cambio y a la

- En febrero de 1996 el Pleno dispuso que la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, en coordinación con la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y las Direcciones Generales de Organización y Sistemas y de Apoyo Técnico y Gestoría – estas últimas dependientes de la Secretaría de Administración – elaboraran el Reglamento interno.

En junio de 1997, se inició un levantamiento de las cargas de trabajo de las áreas administrativas y un estudio sobre la organización del Consejo, con la finalidad de presentarlo a la consideración del Pleno.

Los principales problemas encontrados fueron:

- la falta de un marco normativo adecuado a la naturaleza del Consejo;
- la existencia de centralización de las decisiones;
- los órganos de dirección y planeación realizaban actividades de operación y trámite;
- la falta de delegación de facultades;
- las funciones se desarrollaban con estructuras desvinculadas;
- las funciones se duplican y sobreponen;
- los procesos claves no estaban claramente identificados;
- la existencia de dispersión de responsabilidades y procesos;
- la carencia de un programa estratégico;
- la falta de planeación en la creación de nuevos órganos, y
- el predominio de largos plazos para la atención de peticiones y altos costos de operación, entre otros.

Sin embargo, este diagnóstico sólo tendría una primera reacción efectiva hasta el 2000, cuando la segunda integración del Consejo aprobó la reestructuración administrativa y la desconcentración de funciones mediante los acuerdos generales 5/2000 y 18/2000.

Un efecto normativo inmediato fue que el 2 de septiembre de 1998 se expidió el Acuerdo General que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública se ajustaran a los criterios contenidos en el artículo 134 constitucional.

Con anterioridad a esa fecha, estos procesos se regían por la normatividad existente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no había sido derogada y que establecía

búsqueda de instrumentos y mecanismos modernos y adecuados... los cambios constantes de los funcionarios ejecutivos de las áreas sustantivas provocaron retrasos y falta de continuidad en proyectos de trascendencia, así como (proyectaron) una imagen de inestabilidad del Consejo...”
pp. 43.

que las asignaciones de contratos y órdenes de trabajo correspondían a la Comisión de Gobierno y Administración, con lo que por analogía esta facultad en el Consejo pertenecía a la Comisión de Administración y, por lo tanto, había un alto grado de centralización de la toma de decisiones.

Asimismo, en octubre de ese año se emitieron los primeros manuales de procedimientos de las áreas financieras del Consejo, aprobados por la Comisión de Administración y sustituyeron a los que en había expedido, en su momento, la Suprema Corte.

Ambos acuerdos y los manuales establecieron instancias distintas a la Comisión de Administración para la toma de decisiones. Sin embargo, prevalecía la centralización. Por ejemplo, la compra de equipos de fax era autorizada por este órgano hasta que por un acuerdo del 25 de marzo de 1998 se determinó delegar esta facultad a la Secretaría Ejecutiva de Administración y algo similar ocurrió en un acuerdo del 14 de mayo de ese año con la encuadernación de los tomos del Semanario Judicial de la Federación, apéndice, gacetas y jurisprudencia.

C. El Impulso al cambio de tecnología informática.

Conforme al programa de modernización informática, el Consejo asumió un propósito modernizador, es decir, sustituir las prácticas tradicionales de administración por procedimientos administrativos escritos, entre otras acciones, y se convirtió en un instrumento del cambio en las formas de trabajar dentro de los órganos jurisdiccionales.

Lo anterior permitió que sustituyera para el trabajo cotidiano paulatinamente la máquina de escribir tradicional por la computadora y se extendiera el uso de mecanismos de reproducción documental y de comunicación más avanzados.

En 1995, la planta de equipos de cómputo totalizaba 2,276 y a partir de 1996 se impulsó la adquisición del mismo hasta llegar casi a los 20,000, en menos de cuatro años. Para el 2000, la razón de computadoras por servidor público era de casi uno, es decir, cada servidor público adscrito a un órgano jurisdiccional que realizaba un trabajo que requería de esta herramienta informática contaba con ella.

En contraste con lo anterior, el personal administrativo adscrito al Consejo, especialmente el ubicado en el ámbito regional, recibió el equipo indispensable para desarrollar sus labores hasta 2002. Esto fue una limitante importante, durante los primeros años de existencia del Consejo, para el impulso de la modernización que requería de la automatización de procedimientos administrativos y la concentración oportuna y eficiente de la información.

En el Plan Estratégico de Desarrollo Informático 2003-2006 se reconoce que a partir de 2002 se iniciaron los programas nacionales de capacitación informática mediante cursos de autoaprendizaje y mediante la contratación de un proveedor especializado en la materia para impartir los cursos en forma presencial.⁸⁷ Esta situación se revirtió parcialmente en 2005, fecha en la cual se habían registrado casi 22,000 participaciones en esta materia.

Por otro lado, en 1999 se comenzaron los trabajos de rehabilitación integral de instalaciones eléctricas con lo que los inmuebles, en una mayoría significativa, tuvieron la capacidad de carga eléctrica suficiente para soportar el trabajo de un órgano jurisdiccional con equipo de cómputo y fotocopiado idóneos.

Las remodelaciones posteriores a este año ya se realizaron considerando la demanda de carga de energía eléctrica suficiente. Sin embargo, cabe remarcar que los programas de capacitación en materia informática se implantaron hasta 2002, con lo que el aprovechamiento del equipamiento fue inferior al ideal durante los primeros años del cambio tecnológico.

Una red de voz y datos funcionaba en la mayoría de los inmuebles administrados por el Consejo debido a que la Red Nacional de Telecomunicaciones, en su primera fase concluida en 1999, comprendió la instalación de redes locales en algunos circuitos, la segunda fase, se concluyó en 2000 con base en cinco nodos regionales.⁸⁸

87 Plan Estratégico de Desarrollo Informática (PETI). Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Administración, Dirección General de Informática, 2002, p. 21 y ss. Actualizado en 2005.

88 Confr. Morales González, Juan Carlos. “Análisis para la evaluación y fortalecimiento de los servicios informáticos de soporte técnico en el Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

Luna Villegas, Baldo Alejandro. “Análisis del control interno y evaluación de riesgos de tecnologías de la información y comunicaciones en el Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

Esta infraestructura de comunicaciones propició que a partir del año 2000 se desarrollaran aplicaciones de informática para el intercambio de información nacionalmente. Para 2001, ya estaba constituida por 7 nodos regionales y por nodos secundarios. Lo destacable de este proceso es que el proyecto, en sus orígenes, fue adquirido y suministrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que comenzó como una forma de comunicar información de índole jurisdiccional a través de las Casas de la Cultura y equipo que la Corte dotó directamente a los titulares de órganos jurisdiccionales.⁸⁹

A partir de 2001, el Consejo realiza el cableado de voz y datos en los inmuebles en los que operan las distintas áreas jurídicas, administrativas o auxiliares del Consejo y los órganos jurisdiccionales, con base en una plantilla de nodos ampliada, pero la contratación de los enlaces y contratación de equipo de comunicación permaneció bajo la responsabilidad de la Suprema Corte.

Es pertinente señalar que el sistema nacional de voz, en 1999, convivía con conmutadores telefónicos en las ciudades de México y Guadalajara, con lo que no había un correcto aprovechamiento de los recursos de telefonía. Además, la red de voz operaba, pero no se había publicado el directorio nacional de números telefónicos de cada uno de los órganos jurisdiccionales, por lo que el uso era limitado. La comunicación telefónica se aseguró en un 95% hasta el año 2001 con la difusión del directorio y las políticas de racionalización y austeridad del gasto, impulsadas por la primera integración del Consejo y continuadas por la segunda.

De lo anterior, se puede afirmar que al momento en que concluye la primera integración del Consejo la red funciona parcialmente, con una infraestructura suficiente para las necesidades detectadas en el Programa Estratégico de Desarrollo Informático (PEDI) 1996-2001. Con esto se superaron los problemas principales detectados en el diagnóstico de 1996, a saber, el alto costo inicial debido a la poca infraestructura informática, con base en una estrategia de implantación por etapas, pero en 1999 había un déficit en los planes de difusión y capacitación de los usuarios.⁹⁰ Asimismo había un avance

⁸⁹ Plan Estratégico de Desarrollo Informático *Op. Cit.* Pp. 37 y ss.

⁹⁰ Plan Estratégico de Desarrollo Informática. 1996-2001. Secretaría Ejecutiva del Pleno y Carrera Judicial. Dirección General de Informática, en el capítulo de Programas de Trabajo. Noviembre de 1996.

importante en los servicios de teleconferencias que se prestaban en las Casas de la Cultura, dependientes de la Suprema Corte.

D. La Instalación de nuevos órganos y reubicación de órganos.

Para 1999 el Consejo administraba 366 órganos jurisdiccionales y tenía a su cargo 189 inmuebles, en el ámbito regional, y sin embargo, había creado 31 órganos que no se podían instalar por falta de espacios adecuados.⁹¹

Esta situación en la que las reubicaciones y remodelaciones se retrasaban por falta de espacios físicos propios o arrendados adecuados que se presentaba desde el surgimiento del Consejo se agravó en 1998 a tal grado que la Comisión de Administración solicitó a la Secretaría Ejecutiva de Administración que presentara “un esquema realista en torno a las obras susceptibles de concluirse en el último trimestre de 1998 y el primer semestre de 1999, con la finalidad de cumplir, a la mayor brevedad posible, con la instalación de los órganos jurisdiccionales ya creados”⁹², pero no instalados.

En 1998, el déficit de instalación de órganos jurisdiccionales ascendía a 38. Durante ese año y el siguiente iniciaron operación 42, pero esta meta se logró porque se utilizaron espacios existentes o creció el número de inmuebles arrendados.

Lo primero generó que los espacios disponibles por servidor público se redujeran en forma dramática, como sucedió en el Palacio de Justicia de Jalapa, inaugurado en 1992, que para el año 2000 tenía una densidad 9.7 metros cuadrados por servidor público⁹³ y que el manejo de procesados se dificultara en detrimento de la seguridad de los usuarios de los inmuebles y en aumento del riesgo de fugas.

Lo segundo provocó que la dispersión de órganos jurisdiccionales aumentara en forma significativa, al grado que para el año 2001 había ciudades en las que había un órgano o unidad administrativa por inmueble y esta situación afectaba la operación administrativa del Consejo, así como la prestación del servicio, ya que el justiciable y

91 Fuente: Información de la Secretaría Técnica de Creación de Nuevos Órganos.

92 Poder Judicial de la Federación. Informe de actividades de la Comisión de Administración 1998. Consejo de la Judicatura Federa, México, D.F.: 1998. pp. 19-20.

93 El metraje cuadrado por servidor público aceptable es de 10 a 13 y el óptimo de 14 en adelante.

litigante se tenían que desplazar a varios inmuebles para revisar los asuntos en los que era parte o patrocinaba.

En este mismo sentido, en junio de 1998, la Comisión de Administración estableció políticas para la localización y adaptación de inmuebles para acortar los tiempos de instalación de órganos jurisdiccionales de nueva creación y durante ese año se ordenó la coordinación entre las Secretarías Ejecutivas de Administración y de Creación de Nuevos Órganos para que planearan conjuntamente las actividades de instalación de tribunales y juzgados.

Esta acción era necesaria debido a que la planeación para la instalación de nuevos órganos tiene dos limitantes:

- La incertidumbre sobre el lugar y la cantidad del incremento de los asuntos litigiosos competencia del Poder Judicial de la Federación.
- La escasa oferta inmobiliaria y la normatividad a la que se sujeta el arrendamiento o adquisición espacios adecuados para el funcionamiento de órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, la coordinación era secuencial, es decir, la Secretaría de Creación de Nuevos órganos, con base en la estadística judicial y con fundamento en sus atribuciones legales, proponía a la Comisión correspondiente y ésta al Pleno la creación. Una vez aprobada la misma, el acuerdo se comunicaba a la Comisión de Administración para que comenzara con la búsqueda de inmuebles y, en su caso, a la contratación de la obra de remodelación o adaptación.

Salvo las instalaciones que se hacían en espacios previamente ocupados por órganos jurisdiccionales y que se llevaban a cabo reduciendo el espacio al servidor público por metro cuadrado, el lapso que transcurría entre la creación y la entrada en operación no era inferior a un año y en ocasiones fue de más de tres años.

Ante esta situación se aprobó el Plan Rector para la Integración y Desarrollo de los Centros de Impartición de Justicia Federal 1998-2000, que incluía tanto los aspectos de proyectos, ejecución de obra para la instalación de órganos, así como la reubicación y mantenimiento de los juzgados y tribunales. No obstante, el rezago en la instalación se abatió hasta el 2001, ya que en ese año y el anterior se instalaron 103 órganos jurisdiccionales.

Durante la primera integración no existieron acciones efectivas de reubicaciones y mantenimiento de órganos jurisdiccionales que mejoraran sustancialmente las condiciones de los órganos jurisdiccionales. La prioridad era la instalación de los creados. Esta situación se corrigió en los últimos años de la segunda integración del Consejo y se consiguió a través del programa de construcción de Palacios de Justicia Federal.

E. La Consolidación administrativa del Consejo.

En 1998, operaban distribuidos en 23 circuitos judiciales de la República, 92 tribunales colegiados, 49 tribunales unitarios y 185 juzgados de distrito, correspondiendo 80% en el ámbito regional y el resto en el Distrito Federal. En estas condiciones de dispersión, el Consejo, en materia administrativa, logró sus primeras metas orientadas a establecer un orden administrativo y mejorar los tiempos de respuesta a las solicitudes de atención de los órganos jurisdiccionales y se emitieron los acuerdos siguientes:

- Acuerdo General 27/1997 por el que se reglamenta el presupuesto por programa en el Consejo de la Judicatura Federal, que si bien se expidió el 5 de noviembre de 1997, de facto se empezó a aplicar hasta el ejercicio presupuestal siguiente;
- Acuerdo General 32/1998 que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública se ajustaran a los criterios contenidos en el artículo 134 constitucional;
- Acuerdo General 48/1998 que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal;
- manuales de organización y procedimientos de las áreas financieras;
- manual de normas técnicas y acabados de las construcciones, que preveía un conjunto de reglas y parámetros de diseño para la realización de obras de adaptación y/o construcción de inmuebles, a los cuales deberían apegarse los proyectos ejecutivos y, en su caso, el proceso de ejecución de obra y la plantilla tipo de mobiliario y equipo de los órganos jurisdiccionales;
- formatos para la elaboración de los programas de ejecución de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con los mismos, que homologaban la presentación de este tipo de documentos a la consideración de las instancias de dirección y gobierno del Consejo de la Judicatura Federal;
- reglas para que se proceda a la enajenación de los desechos que se generen en las distintas áreas del Consejo; y
- reglas para la adquisición y reemplazo de vehículos utilitarios, reglas para el uso de los vehículos asignados a las administraciones regionales y delegaciones administrativas, reglas para el establecimiento de una ventanilla única de atención a los órganos jurisdiccionales en el ámbito regional, reglas para el mantenimiento menor desconcentrado, reglas para el manejo de fondos fijos, normas y tarifas de

viáticos, reglas para aumentar la seguridad en las instalaciones del Consejo de la Judicatura Federal.

A comienzos de 1998, ya se habían establecido administraciones regionales en cada uno de los circuitos foráneos y realizados los primeros esfuerzos de unificación de la normatividad y procedimientos administrativos en estas unidades administrativas, así como de desconcentración a través de asignaciones de fondos fijos para cubrir gastos urgentes y mantenimiento correctivo menor. Asimismo se había hecho el primer intento de establecer una red de comunicación de datos con equipos de fax y fax módem.

En cuanto a las obras, se había concluido la construcción del Palacio de Justicia de Puente Grande, Jal. y se habían adquirido inmuebles en Monterrey (edificio Constitución), Guadalajara (edificio Américas), Cd. de México (terrenos adyacentes al Palacio de Justicia de San Lázaro), Aguascalientes, Hermosillo, León y Puebla, así como arrendado el edificio Sede del Consejo de la Judicatura Federal.⁹⁴

Durante 1998, se iniciaron las construcciones de los Palacios de Justicia Federal en Toluca, Estado de México, Chihuahua, Chih., y Guanajuato, Gto., éste último en instalaciones provisionales, y la ampliación del Palacio en Mérida, así como el programa de rehabilitación integral de instalaciones eléctricas de los inmuebles ocupados por órganos jurisdiccionales federales, para que estos pudieran soportar la carga mínima que requería la operación automatizada, con base en computadoras, y los equipos de comunicación de las redes de informática.

Cabe destacar que la asignación en su mayoría era por adjudicación directa. Estos procedimientos eran excepcionales, ya que por el monto correspondía la asignación por licitación pública, pero en ese momento ya era urgente la instalación de órganos por el rezago que existía y las dificultades que existían para conseguir bienes inmuebles adecuados para la administración de justicia.

Por primera vez, desde la creación del Consejo, se aprobó un programa de obras y proyectos para el periodo 1998-2000, que incluía la construcción de nueve Palacios de

⁹⁴ Los logros administrativos del Consejo del 1995-enero de 1998, así como las cifras vinculadas con creación de nuevos órganos, adscripciones y nombramientos de jueces y magistrados se sintetizan en: Consejo de la Judicatura Federal Información Básica Febrero de 1995, Enero de 1998. México, D.F, 1998. 411p.

Justicia, la adaptación de espacios para veintisiete órganos de nueva creación y la remodelación de 11 espacios para órganos jurisdiccionales existentes.

De esta manera, durante 1998 se instalaron ocho tribunales colegiados y tres juzgados de distrito y se planeó la instalación de 35 órganos más en 1999, alcanzando más del 85 por ciento, ya que en ese año iniciaron actividades 31. Esto último se llevó a cabo por la desintegración del Consejo de la Judicatura Federal, por la reforma constitucional, publicada el 11 de junio de 1999, en el Diario Oficial de la Federación, que marcó el inicio de la segunda integración del Consejo.

Esto muestra que, a pesar de la crisis de los órganos directivos, las áreas ejecutivas y operativas del Consejo ya tenían una inercia suficiente para conseguir las metas establecidas en programas previamente aprobados por las instancias de gobierno, desintegrados al finalizar el primer semestre de 1999.

En ese sentido, se puede afirmar que 1998 fue el momento en el que el trabajo de reordenación del aparato administrativo que el Consejo había heredado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó a rendir sus primeros resultados, aunque todavía prevalecían procedimientos heterodoxos en la asignación de las obras, puesto que alrededor del veinticinco por ciento del monto contratado procedía de adjudicaciones directas.

Por otro lado, la Comisión de Administración comenzó, en forma gradual, la delegación de facultades y desconcentración de atribuciones para otorgarles a las áreas operativas mayor capacidad de respuesta ante las peticiones de los titulares de órganos jurisdiccionales. Estos procesos se impulsarían significativamente durante la segunda integración.

La revisión del informe de 1998 de la Comisión de Administración muestra que ese órgano de dirección se involucraba directamente en los aspectos operativos y autorizaba incluso los calendarios de las licitaciones públicas y esto provenía, en parte, de la inexistencia de órganos intermedios, como los Comités de Adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios relacionados con la misma, que ya operaban en la Administración Pública Federal y que se establecen en el Consejo hasta la emisión del acuerdo general 75/2000.

En la primera integración que abarca de 1995 a 1999, en la que la prioridad en materia administrativa fue la conformación de una estructura más acorde con la misión del Consejo, al final del periodo esta prioridad se tradujo en una necesidad de reestructurar, en la emisión de una normatividad propia y en la instalación de órganos jurisdiccionales. Los Consejeros se vieron obligados a intervenir directamente en trámites y aspectos operativos que diversificaron y dificultaron su labor de gobierno, que era la función que les correspondía. El hecho de que la Comisión de Administración determinara si procedía la compra de un fax para un órgano jurisdiccional era ineficiente y hacía inoportuna la respuesta a las peticiones que se formulaban.

Esta circunstancia, entre otras, fue minando la imagen del Consejo interna y externamente y para revertir esta situación, a finales del 1998, se determinó dividir los circuitos por regiones para que los consejeros los visitaran y hubiera un acercamiento con los titulares de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, estas acciones no se pudieron consolidar y rendir los resultados esperados por los acontecimientos del siguiente año, entre los que destaca, el nombramiento del Ministro Genaro Góngora Pimentel, como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por ende, del Consejo, quien consideraba que este órgano debía reformarse, para evitar las confrontaciones que habían ocurrido con Ministros, Magistrados y Jueces, durante la primera integración.

A pesar de las dificultades que enfrentó el Consejo de la Judicatura Federal en sus primeros años, este órgano administrativamente estaba consolidado en los inicios de 1999 y había demostrado que, aun con las ineficiencias que prevalecían, la vía para la mejoría en la dotación de bienes y servicios para los órganos jurisdiccionales era el fortalecimiento de un órgano con autonomía de gestión perteneciente al Poder Judicial de la Federación y que, por lo tanto, la existencia de un Consejo con independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tuviera la responsabilidad de gobierno y administración de este Poder, con exclusión de la Corte, era la mejor solución constitucional. Esto quedaría patentizado en la discusión que se generó en 1999 el proceso de reforma constitucional, que daría lugar a la segunda integración del Consejo.

F. La Desintegración del Consejo.

El 21 de marzo de 1999, en el discurso en ocasión del CXCIII Aniversario del Natalicio de Don Benito Juárez García, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, el Ministro Genaro Góngora Pimentel declaró:

“El Consejo de la Judicatura Federal es hoy en día, un órgano en perfeccionamiento que ha dado y deberá seguir dando los frutos necesarios en beneficio de la correcta impartición de justicia... Llegó el momento de dar el siguiente paso... este es el momento preciso para aprovechar la resaca derivada de la experiencia que nos han dejado estos últimos años y llegar con ella al destino de la justicia que reclama la nación... Han sido notables los beneficios que como consecuencia de la creación del Consejo de la Judicatura Federal generó la reforma de 1994. Ahora debe precisarse su naturaleza jurídica y delimitarse los alcances y la extensión de sus facultades. Debe quedarnos claro que administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial de la Federación, no es juzgar, sino reglar la organización a la que, como funcionarios, pertenecen los jueces, magistrados y el resto del personal colaborador. La iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal (la de reformas a los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución) no conlleva como objetivo malograr o debilitar a tan importante órgano, sino sólo delimitar en la propia constitución el sitio que tiene tanto el Consejo de la Judicatura Federal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Pretende puntualizar, únicamente, que la Suprema Corte, es y ha sido a lo largo de la historia, el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación y que ello hace que el Consejo de la Judicatura Federal sea, ni más ni menos, que la institución encargada de la destacada función de administrar al Poder Judicial Federal, salvo, claro está, a la Suprema Corte...**”⁹⁵

Este fue el comienzo del fin de la primera integración del Consejo, que concluyó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999.

En el Primer Informe del Ministro Genaro Góngora Pimentel, como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, después de la reforma del Consejo, en diciembre de 1999, sintetizó su opinión respecto a esta de la forma siguiente:

“A mi juicio, la reforma de 1994 fue atinada... sin embargo, la naturaleza jurídica, los límites y la extensión de las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, no fueron determinados con precisión, por lo que en sus primeros años de funcionamiento se

95 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Conoce a la Corte. Ministros. Breve Biografía de los ministros. Genaro David Góngora Pimentel. Discursos. <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/default.htm>. Discurso Pronunciado Por el Señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Día 21 de marzo de 1999, en ocasión del CXCIII Aniversario del Natalicio de Don Benito Juárez García, pp. 11-13. El subrayado es propio.

extendían o estrechaban conforme al criterio de la oportunidad. Esa imprecisión hizo pensar que el Consejo de la Judicatura contaba con facultades jurisdiccionales... Algunos le llamaron el órgano extrapoder, debido a su composición tripartita... Se dudó, incluso, de cuál era su lugar frente a la Suprema Corte de Justicia... por tanto, con la aprobación de la última reforma constitucional, que afectó a los operadores y a la organización judiciales, se ha dado un gran paso adelante en la unidad del Poder Judicial Federal, las piezas del reloj nuevamente vuelven a su lugar y la maquinaria judicial retoma su andar con un nuevo ritmo, **más armonioso que el anterior, más constante y más firme, pero sobre todo, con un “ritmo melódico de unidad”...**⁹⁶

Entre marzo y julio de ese año las áreas administrativas del Consejo hicieron lo indispensable para mantener la operación y ejecutar los programas prioritarios de instalación de órganos jurisdiccionales aprobados en el año anterior. La dirección de la administración estuvo a cargo, en forma excepcional, por los Secretarios Ejecutivos y presidido por el Ministro Presidente, hasta que se integraron nuevamente el Pleno y las Comisiones del Consejo.

En medio de una crisis institucional, cuyo principal síntoma en el ámbito administrativo fue el desabasto de formas impresas y las dificultades para concluir con las obras de rehabilitación eléctrica y de instalación de la red nacional de telecomunicaciones, las áreas operativas continuaron su labor en forma inercial, aunque con pocos apoyos, particularmente, aquellas unidades ubicadas en el ámbito regional.

Las áreas administrativas se enfrentaban cotidianamente a una disyuntiva: continuar la operación con acuerdos tomados en 1998 y aplazar aquellos que requirieran de la autorización de los órganos de gobierno, por lo que en el momento en que se instala la primera Comisión de Administración de la segunda integración, Presidida por el Consejero Aragón Mendía –quien había sido el Secretario Ejecutivo de Pleno del Consejo de 1995 a 1999– había un rezago de peticiones que atender. Los otros dos Consejeros que formaron parte de esta Comisión fueron los consejeros Valls Hernández y Sánchez Bringas.

Lo anterior se tradujo en que durante el último semestre de 1999, la segunda integración mantuvo la dinámica de la primera, es decir, la Comisión de Administración

96 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Conoce a la Corte. Ministros. Breve Biografía de los ministros. Genaro David Góngora Pimentel. Discursos. <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/default.htm>. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal Ministro Genaro David Góngora Pimentel, diciembre 1999. pp. 15 y 16.

concentraba demasiado el proceso de toma de decisiones, que debiera corresponder a la Secretaría Ejecutiva de Administración y a las Direcciones Generales adscritas a ésta.

Para 2000, la segunda integración del Consejo reconoció que el aparato administrativo tenía un gran potencial que debía aprovecharse a través adoptar una estrategia de modernización con base en el modelo ortodoxo de administración pública y para ello aprobar procedimientos administrativos claros y equilibrar las cargas de trabajo de las áreas. Asimismo, había grandes posibilidades de abatir el rezago en la instalación de órganos jurisdiccionales a partir de los resultados obtenidos en este rubro entre septiembre y diciembre de 1999 además de la efectividad de los llamados programas prioritarios de remodelación y adecuación de espacios.

Asimismo, era consciente que la centralización como forma de imponer un control sobre las áreas administrativas había generado problemas graves en la atención de necesidades apremiantes para la operación de los órganos y prefirieron sustituir los controles previos por los posteriores. El Consejo emprendió algunas acciones propias del modelo heterodoxo de administración pública.

A cinco años de su creación, el Consejo había sido capaz de afirmarse como una institución valiosa para lograr la autonomía del Poder Judicial de la Federación, como se demuestra en las cifras siguientes:

- El Consejo instaló 62 órganos jurisdiccionales, que representaban un aumento de 25% con respecto a los que existían en 1994;
- El Consejo administraba, en el ámbito foráneo, 196 inmuebles, que representaban 25% más con respecto a los que poseía en 1998, es decir, se había superado parcialmente la dificultad que representaba la búsqueda de lugares idóneos para la instalación de órganos jurisdiccionales, y
- El Consejo Administraba 278 casas del Fideicomiso del Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces, que es un aumento significativo si se compara con las 175 que existían en 1994.

En este panorama institucional, la segunda integración tenía la obligación de aprovechar el cimiento institucional que se había dejado en las áreas administrativas y encausarlo en procesos que mejoraran la eficacia y eficiencia de la operación, con base en técnicas provenientes del modelo de la nueva economía política.

G. El Impulso de la modernización y desconcentración administrativa.

La segunda integración del Consejo inició un proceso de modernización de magnitud y alcances considerables, que confrontaría muchas de las prácticas tradicionales del Poder Judicial de la Federación, pero que era indispensable llevar a cabo para legitimar al Consejo después de la reforma constitucional publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 1999.

El entorno político-institucional, vinculado con la relación del Consejo con los jueces, magistrados y ministros, condicionaba la actuación de la nueva integración e imponía un ritmo acelerado a los cambios, así que durante el último semestre de 1999, además de aprovechar la inercia que traían las áreas operativas, puesto que se instalaron 21 órganos jurisdiccionales, que representaban más del treinta por ciento del total del periodo 1995-1999, se hizo un concurso de mérito para nombrar a los jueces suficientes para encargarse de los órganos de nueva creación.

También, durante el segundo semestre de 1999, se crearon el Vigésimo Cuarto y el Vigésimo Quinto Circuitos con jurisdicción territorial en Tepic, Nayarit y en Durango, Durango, respectivamente. Asimismo se reanudó la celebración de los Congresos Nacionales de Jueces y Magistrados y se amplió la cobertura de los servicios del Instituto Federal de la Defensoría Pública: se dotó de infraestructura física a 11 Delegaciones Regionales de dicho Instituto.

Asimismo, se revisaron los diagnósticos y estudios encargados por la primera integración del Consejo en 1998, se creó la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación y su respectiva Secretaría Ejecutiva, con la finalidad, entre otras, de establecer los medios adecuados para consolidar los programas institucionales y alcanzar el óptimo funcionamiento de las áreas administrativas. Se autorizan las primeras acciones de desconcentración administrativa en materia de informática y adquisición de materiales, útiles de administración, equipo y mobiliario de administración.

Estas acciones esbozaron el camino que seguiría el Consejo en el 2000: reestructuración administrativa, desconcentración, identificación de los procesos sustantivos, mejora en la eficiencia de las operaciones, elaboración y actualización de procedimientos administrativos, manuales de organización, así como de simplificación y

automatización de funciones. Todas formaban parte de un proceso de modernización, que permitiera al Consejo legitimarse internamente ante los otros órganos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y externamente al ser identificado por el justiciable, en especial, el foro como el órgano competente para garantizar la autonomía judicial.

La reestructuración se puede sintetizar de la manera siguiente:

Las funciones que concentraba la Secretaría Ejecutiva de Administración desde su creación en octubre de 1995 se dividen. La mencionada Secretaria conserva las facultades normativas y operativas relacionadas con la dotación de bienes y servicios a los órganos y se crea la Secretaría de Finanzas, que absorbe las funciones de programación, presupuestación, contabilidad, organización y tesorería. Esta división disminuye el tramo de control de la Secretaría Ejecutiva de Administración mejorando con ello la supervisión sobre las Direcciones Generales que le estaban adscritas y permite a la Comisión de Administración obtener información de dos instancias y con ello favorece a los controles *a posteriori* de la operación.

La desconcentración de funciones continuó con un proceso iniciado en 1997 en el que las administraciones de edificios y pagadores se integraron en una sola instancia administrativa, bajo el nombre de Administraciones Regionales Foráneas. Se fortaleció el mismo con la transferencia de facultades de decisión y recursos financieros a estos órganos desconcentrados e implantó un sistema de coordinación de las Administraciones Regionales, responsables de un circuito, respecto a las delegaciones administrativas, responsables de una ciudad dentro de un circuito.

Con la modernización emprendida se buscaba simplificar el trabajo administrativo, eliminar duplicidades, identificar los procesos sustantivos, establecer rutas críticas para la atención de necesidades, conservar el esfuerzo administrativo y traducirlo en resultados verificables, homologar la actuación de la administración, modificar la cultura administrativa, facilitar la delegación de autoridad y desconcentración de funciones, establecer los métodos de trabajo eficientes, ordenar el trabajo y eliminar las actividades no programadas o de urgencia, facilitar las acciones de control y mejorar la coordinación de actividades, entre otros objetivos. Estrategias propias del modelo de gestión pública.

Uno de los resultados más visibles de este proceso de modernización fue la mejora sustancial de los espacios físicos y la reducción de los tiempos de atención de las solicitudes de los órganos jurisdiccionales. Otro efecto fue que al final del periodo estudiado se inició un programa de construcción de Palacios de Justicia Federal muy ambicioso relacionado con la mejora continua de la administración del Consejo.

H. Conclusiones.

En la creación del Consejo confluyeron por los menos dos razones de índole administrativa: transferir las actividades administrativas a un órgano especializado para concentrar a los juzgadores en su labor sustancial, con lo que se mejora la eficiencia en la dotación de los recursos indispensables para el cumplimiento de los principios constitucionales de la administración de justicia y preservar la independencia de los Magistrados y Jueces al existir una instancia, perteneciente al Poder Judicial de la Federación, que trámite ante los distintos actores públicos y privados los apoyos y recursos necesarios para el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

El Consejo se fungió como una vía idónea para operar administrativamente el crecimiento de la demanda de justicia federal y el consecuente incremento de la carga, apoyándose para tal efecto en el fortalecimiento de la carrera judicial y los principios de objetividad, profesionalismo, independencia, excelencia e imparcialidad que la rigen.

Sin embargo, el arranque no estuvo exento de tropiezos y dificultades propias de una nueva institución que surge con la asunción de funciones que correspondieron hasta el año de 1994 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se erigía como una organización paralela a los órganos jurisdiccionales.

Esta situación obligó a la primera integración del Consejo a dedicar los primeros tres años de existencia a la consolidación de un aparato administrativo propio y a la emisión de la normatividad mínima para su operación, lo que provocó que hubiera rezagos en la atención de los requerimientos de recursos de los órganos jurisdiccionales y retraso en la instalación de órganos jurisdiccionales, que habían sido creado en razón a la creciente carga de trabajo de los tribunales y juzgados federales.

Lo anterior, condujo a que los órganos de gobierno asumieran funciones operativas y de trámite que dificultaron el desempeño administrativo y conservaron la centralización en la toma de decisiones. Esta circunstancia, si bien no era lo suficientemente grave como para proponer un retorno al estado de cosas que existía antes de la reforma judicial de 1994, si provocó una corriente de opinión en 1999, dentro y fuera del Poder Judicial de la Federación, que buscó con éxito la reforma del Consejo y la desintegración del mismo.

Sin embargo, el periodo comprendido entre 1995 y 1997 rindió frutos tangibles en 1998, año en el que se logró consolidar la administración tanto normativa como operativamente, a tal grado que durante el proceso de cambio de los consejeros de 1999, la actividad de dotación de bienes y servicios se mantuvo sin grandes altibajos e incluso se pudo avanzar significativamente en el programa de instalación de nuevos órganos y en la implantación de la red nacional de telecomunicaciones del Poder Judicial de la Federación.

De esta manera la primera integración del Consejo puede caracterizarse como aquella que estableció los cimientos básicos para que en el 2000 se emprendiera un proceso de modernización profundo en el Poder Judicial de la Federación.

El impulso que el Ministro Presidente Genaro Góngora Pimentel (1999-2002), quien presidió en sus inicios la segunda integración del Consejo, y del grupo de personas que tuvieron la oportunidad de participar en ella “sacudió” al Poder Judicial Federal, quien era consciente que debía adaptarse a las nuevas circunstancias jurídicas, políticas y sociales que se vivían en el país, pero que no encontraba las fórmulas administrativas idóneas para lograr cumplir con esta exigencia. El Ministro Presidente Mariano Azuela Huitrón contribuyó a que los órganos del Consejo asumieran la dirección del proceso de modernización e hizo una labor profunda de divulgación y crear conciencia sobre la importancia de su existencia.

En contraste con las dificultades operativas que sufrieron los Consejeros de la primera integración, los aparatos administrativos se encontraban preparados para iniciar los procesos de modernización que se enfrentaron en 2000.

Los resultados en cifras de la primera integración son desiguales. Si bien es cierto de avanzó, especialmente en 1999, en la instalación de órganos y en la emisión de la normatividad, también es correcto afirmar que había un rezago entre los órganos creados e

instalados y que los proyectos de Red Nacional de Telecomunicaciones; de rehabilitación eléctrica de los inmuebles, esencial para avanzar en la automatización de los procesos; así como de mejora tecnológica y de ventanilla única no habían rendido los resultados esperados.

Los consejeros de la segunda integración estaban conscientes de que era necesario dar respuesta inmediata a la demanda de instalación de nuevos órganos lo cual se logró, puesto que en menos de tres años se instalaron más de 120 órganos y se redujeron significativamente los tiempos de respuesta a las peticiones de recursos de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, el proceso de modernizador era más amplio, tal y como se expone en el capítulo siguiente.

IV. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (2000-2006).

A partir de 1999, con la segunda integración del Consejo, se inició un proceso de modernización con el propósito de legitimar a este órgano estatal entre los integrantes del Poder Judicial de la Federación y entre la sociedad.

En este capítulo se describen las acciones realizadas en el periodo 1999-2006, que tuvieron un resultado tangible y medido respecto tanto a la eficacia como a la eficiencia administrativa del Consejo, además de la mejora sustantiva el servicio que se brindaba a los órganos jurisdiccionales.

El capítulo está dividido en seis partes. En la primera, se analiza la nueva reglamentación orgánica y los acomodos orgánicos generados por la escisión de las funciones financieras de la Secretaría Ejecutiva de Administración con la creación de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas. En la segunda, se describe el fortalecimiento de la administración desconcentrada, en conjunción con la transferencia de funciones y recursos a los órganos administrativos distribuidos en los distintos circuitos judiciales. La tercera parte, se dedica a describir el proceso de instalación de órganos y reubicación de los mismos, acciones efectuadas con el fin de abatir el rezago jurisdiccional y mejorar los espacios para la impartición de justicia. El cuarto subcapítulo, está vinculado con el uso eficiente de la red de comunicaciones y la implantación de sistemas administrativos automatizados. Adicionalmente se asocia con la integración de bases electrónicas de datos con consulta y mantenimiento en línea. En la quinta sección, se describen las acciones en materia de planeación inmobiliaria y la determinación de las prioridades de construcción. Finalmente la sexta sección se explica los procesos de medición objetiva y subjetiva de desempeño administrativo del Consejo y la retroalimentación en los procesos sustantivos.

El propósito y contenido de los acuerdos administrativos más importantes de los inicios del año 2000 comparten parcialmente la motivación del discurso gubernativo sobre

la modernización administrativa, contenido en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP 195-2000).⁹⁷

La toma de decisiones en la segunda integración del Consejo estuvo orientada por los principios de planeación estratégica y el impulso de procesos más cercanos a la técnica, a la gestión participativa y a la incorporación de los factores endógenos y exógenos en el gobierno de los juzgados y tribunales.

El Pleno, en el ámbito administrativo, se puso seis objetivos fundamentales: el aumento de la eficacia y eficiencia, el abatimiento del rezago en la instalación de órganos jurisdiccionales, el acercamiento de los servicios a los órganos jurisdiccionales, el impulso a la automatización de procesos, la documentación en manuales de organización y procedimientos de la actividad administrativa y la implantación de programas de trabajo con metas cuantificables.

La estrategia se basó en los procesos de modernización, de desconcentración administrativa y de sistematización de las acciones de tecnología de información.

Esta estrategia administrativa se inscribe en una mayor relacionada con la Misión del Consejo:

“Garantizar la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, que permitan el funcionamiento de juzgados de Distrito y tribunales de Circuito y aseguren su autonomía, así como la objetividad, honestidad, profesionalismo e independencia de sus integrantes, a fin de coadyuvar a que la sociedad reciba justicia pronta, completa, gratuita e imparcial”⁹⁸

Las técnicas aplicadas partieron de una prospectiva-estratégica, el autodiagnóstico, la revisión periódica de los avances en reuniones de alta dirección, la gestión de calidad, la aplicación de encuestas, la transparencia, el rediseño institucional y el uso de nuevas tecnologías,

97 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 se integra de cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana, descentralización y la desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. *PROMAP, 1995-2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

98 Fuente: Tríptico de Conmemoración de los 10 años de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, México, noviembre 2005.

A. La Nueva reglamentación orgánica.

En esta sección se describe las principales acciones, en materia de rediseño institucional, reflejada en la nueva reglamentación orgánica que iniciaron con un diagnóstico administrativo, efectuado por el Pleno, en enero del 2000, en un ejercicio de prospectiva estratégica. Éste tuvo como consecuencias inmediatas la división de las funciones administrativa y financiera, la creación de órganos desconcentrados y la renovación de la dirigencia de los órganos administrativos.

Con la segunda integración y la nueva conformación de la Comisión de Administración⁹⁹, el aparato dependiente de ésta informó sobre el estado de la administración del Consejo, los programas de trabajo de las distintas áreas y los datos relevantes de la operación.

Una primera conclusión de este diagnóstico era que la falta de coordinación de las áreas provenía, en una parte importante, de la excesiva concentración de facultades en un órgano administrativo: la Secretaría Ejecutiva de Administración, que tenía bajo su adscripción nueve Direcciones Generales¹⁰⁰, controlaba los recursos financieros y realizaba su ejercicio.

Entonces, dos acciones eran indispensable: por un lado, reducir el tramo de control de la Secretaría Ejecutiva de Administración, y por el otro, separar las funciones administrativas de las financieras, es decir, que la Secretaría Ejecutiva de Administración se dedicara a los procesos de adquisiciones, obra pública, recursos humanos, informática y la atención directa de necesidades, tanto en la Zona Metropolitana del Distrito Federal como en el ámbito regional, y se creara una Secretaría Ejecutiva de Finanzas que tuviera facultades presupuestarias, contables, organizacionales y de tesorería. Ambas se plasmaron en el Acuerdo 5/2000, que en este sentido dispuso:

⁹⁹ Esta primera Comisión de Administración fue la que comenzó el proceso de modernización y estuvo integrada por Adolfo Aragón Mendía (Presidente), Sergio A. Valls Hernández y Enrique Sánchez Bringas.

¹⁰⁰ Antes de la reforma del año 2000 las Direcciones Generales dependientes de la Secretaría Ejecutiva de Administración eran: Administración Regional; Contabilidad; Inmuebles y Mantenimiento; Organización y Sistemas; Programación y Presupuesto; Recursos Humanos; Recursos Materiales y Servicios Generales; Tesorería General, así como Unidad de Apoyo Técnico y Gestoría, que hacía las veces de Dirección General de Asuntos Jurídicos.

“La Secretaría Ejecutiva de Finanzas se encargaría de administrar y controlar los recursos económicos del Poder Judicial de la Federación autorizados por la Cámara de Diputados, proporcionando a las diversas áreas del Consejo de la Judicatura y a los órganos jurisdiccionales federales los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento. Para lo cual tendría a su cargo las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto y la de Tesorería.”¹⁰¹

La función primordial de la Secretaría Ejecutiva de Administración, a partir de 2000, consistió en apoyar a la Comisión de Administración en el manejo óptimo de los recursos humanos, materiales y de servicios, del Poder Judicial de la Federación.

La segunda conclusión era que el Consejo tenía poca presencia en los circuitos del interior de la República por falta de un aparato administrativo desconcentrado con facultades y recursos suficientes para ejercer en forma directa; además, la toma de decisiones estaba concentrada en las instancias centrales.

De ahí que se determinara constituir a las Administraciones Regionales en órganos desconcentrados del Consejo. Esta determinación se expresó mediante el acuerdo 18/2000, que contiene, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Establece que las Administraciones Regionales son órganos desconcentrados del Consejo de la Judicatura Federal y las responsables de proporcionar los servicios administrativos que en materia de recursos humanos, materiales, informáticos y financieros requieren para su operación las Unidades Foráneas;
- Establece que las Administraciones Regionales deben acatar los criterios de operación que establezcan las Secretarías Ejecutivas de Administración y de Finanzas, así como la Dirección General de Administración Regional, siendo ésta la responsable de vigilar su aplicación, en coordinación con las demás Direcciones Generales normativas, y
- Consigna las atribuciones específicas de las Administraciones Regionales y las funciones desconcentradas en materia de recursos humanos, recursos materiales, recursos informáticos y recursos financieros.

La tercera conclusión consistió en la sustitución de los titulares de los órganos administrativos. Durante el primer trimestre del año 2000, en la estructura administrativa

¹⁰¹ *Acuerdo General 5/2000 Op. Cit.*

del Consejo, se nombraron a dos Secretarios Ejecutivos nuevos, el de Administración y el de Finanzas, y a siete Directores Generales, a saber, el de Recursos Humanos, el de Recursos Materiales y Servicios Generales, el de Inmuebles y Mantenimiento, el de Programación y Presupuesto, el de Tesorería, el de Administración Regional y el de Informática. A fines de 1999, se sustituyó en dos ocasiones al Contralor del Poder Judicial de la Federación.

Estas tres conclusiones y los cambios que se desencadenaron generaron incertidumbre entre los servidores públicos del Consejo, quienes, en esos momentos, desconocían la orientación del nuevo Pleno y las políticas de renovación de mandos de las áreas administrativas. Con el tiempo, sin embargo, la rotación de mandos de menor nivel fue relativamente baja en contraste con las expectativas, que eran altas, ya que en los comienzos de 2000 la situación laboral de muchos era impredecible debido a los cambios en los titulares de los mandos superiores y medios.

El Acuerdo General 18/2000 ordenaba, en un esfuerzo de documentar la operación de los órganos encargados de la atención directa de casi el ochenta por ciento de los juzgados y tribunales¹⁰², la presentación de los procedimientos administrativos desconcentrados en un plazo perentorio de sesenta días naturales. Esta disposición obligó a las áreas normativas y a las operativas a realizar la sistematización de las prácticas administrativas. Este esfuerzo concluyó con la aprobación de 145 procedimientos y la determinación de conservar los aspectos financieros concentrados hasta que se automatizaran los procedimientos de control, seguimiento y ejercicio del gasto, lo cual sucedió hasta 2003, con la puesta en operación del Sistema Integral Financiero¹⁰³.

102 Juan Pablo Guerrero Amparán. “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por donde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, publicado en Presupuesto y gasto público.” Org. (CIDE), *Documento de trabajo 89*, 2000, DAP. p. 11

Este autor destaca que uno de los principales problemas de la administración pública es el reino de la informalidad, ya que existen amplias zonas de la actuación burocrática en la que “se salta o se dobla la norma”, sin embargo, la apreciación no es necesariamente correcta. En las áreas operativas suele haber lagunas normativas con lo que, en ocasiones, ni siquiera existe la norma a saltar o doblar. La formalización de los procesos son parte de los procesos modernizadores.

103 La automatización de los procesos financieros era el requisito indispensable para profundizar la desconcentración, ya que los órganos regionales tenían facultades de contratación, que no podían ejercer por falta de flexibilidad en la norma financiera. A partir del 2003, se modificaron en forma sustancial las Políticas y Lineamientos del Gasto Regional y se autorizó a las administraciones regionales a emitir los documentos de afectación presupuestal y registrar directamente el gasto en el sistema integral financiero. Este hecho marca el

En octubre de 2004, el Pleno de la segunda integración del Consejo de la Judicatura Federal ordenó una segunda reestructuración administrativa, que consistió en otra división de la competencia de la Secretaría Ejecutiva de Administración, con la creación de la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, que asumió las funciones de Inmuebles y Mantenimiento, Recursos Materiales y Servicios Generales junto con Administración Regional.¹⁰⁴

El principal efecto de la reestructuración administrativa y la desconcentración en el ámbito regional fue crear dos formas distintas de dar servicio a los órganos jurisdiccionales: la primera en la zona metropolitana del Distrito Federal y la segunda en el resto de la República. Esta circunstancia convertía a las Direcciones Generales dependientes de la Secretaría Ejecutiva de Administración en áreas normativas para todo el país y operativas en la zona metropolitana del Distrito Federal.

Uno de los propósitos de la reestructuración administrativa de 2004 fue transferir la operación a la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales e impulsar la desconcentración de funciones en la zona metropolitana del Distrito Federal con el fortalecimiento de las administraciones de edificio, que se crearon formalmente en el periodo del 2001-2004.¹⁰⁵

B. El Proceso de desconcentración.

La propuesta de cambio de la operación administrativa que se contiene en el acuerdo 18/2000¹⁰⁶, relacionado con la desconcentración de funciones, tuvo como base acciones previas de mejoramiento que se habían llevado a cabo durante la primera

inicio de lo que pudiera ser una segunda etapa de la desconcentración.

104 En el capítulo V se aborda con profundidad esta segunda reestructuración y se analizan sus causas y efectos.

105 Un ejemplo de la concentración de funciones normativas y operativas era lo que ocurría con la Dirección de Servicios Generales dependiente de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Esta dirección de área, en el 2000, además de ser responsables de la adjudicación de los contratos de servicios en toda la República, supervisar su cumplimiento, llevar a cabo su renovación y trámite de pago, tenía a su cargo la materia de seguridad y protección civil, así como la administración del Palacio de Justicia Federal de San Lázaro, la concentración más grande de órganos jurisdiccionales, de los reclusorios norte, sur y oriente, así como de los órganos ubicados en Ciudad. Nezahualcóyotl.

106 *Acuerdo General 18/2000 Op. Cit.*

integración, aunque el registro, reporte y estadísticas de operación de las administraciones regionales y delegaciones administrativas eran escasos y todavía no estaban sistematizados. Los datos disponibles eran aquellos vinculados con los tiempos de atención y las reiteradas solicitudes de atención de dotación de bienes y servicios no satisfechas. Cabe señalar que el antecedente inmediato a esta propuesta había sido la desconcentración de los servicios de informática y la integración de las administraciones regionales en 1998.¹⁰⁷

La importancia de comenzar la desconcentración en el ámbito regional radica en su universo de atención. En el momento en que se comenzó, alrededor del 77% del total de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación se ubicaban en el interior de la República, es decir, fuera del Distrito Federal y la Zona Metropolitana.

Antes de 1998, las administraciones regionales y las delegaciones administrativas no funcionaban como órganos desconcentrados y sus facultades eran limitadas, casi estaban reducidas a ser la ventanilla de recepción de las peticiones de los órganos jurisdiccionales. Carecían de atribuciones para ejercer presupuesto en forma directa y bajo su responsabilidad. En 1998, se efectuó la Primera Reunión Nacional de Administraciones Regionales y visualizó la importancia de crear un sistema coordinado con procedimientos similares. Durante ese año se otorgaron algunas facultades a los mencionados órganos regionales del Consejo.

Sin embargo, todavía en 2000, se mantenía la imagen de que la función de esos órganos del Consejo se reducía a la que “tradicionalmente” les había correspondido: ser pagadores de la nómina. Incluso, no había identificación con el Consejo, ni sentido de pertenencia al mismo. Por ejemplo, en ninguna de las oficinas físicas de las administraciones regionales o delegaciones administrativas había señalización que las identificara como parte del Consejo y en muchos casos compartían los espacios con los órganos jurisdiccionales, confundiéndose con los mismos.

Esa era la dimensión del “reto del cambio” y las causas eran múltiples: inexistencia de procedimientos; falta de recursos humanos; estructuras disímboles, ya que se fueron integrando durante más de veinte años en forma desigual; carencia de comunicación

¹⁰⁷ El proceso de integración de las administraciones regionales y delegaciones administrativas fue un gran avance logrado en la primera integración del Consejo, sin embargo, el tiempo no fue suficiente para continuar en el proceso de desconcentración.

eficiente entre las áreas normativas y las operativas en el área regional; falta de autonomía técnica respecto a los órganos jurisdiccionales, bajos niveles de sueldos en comparación con los órganos jurisdiccionales, líneas de mando difusas y confusas, entre otras.

En atención a que uno de los propósitos fundamentales de la creación del Consejo de la Judicatura Federal era descargar a los órganos jurisdiccionales de las tareas administrativas, concentrando a los Jueces y Magistrados en cuestiones puramente de carácter jurisdiccional, era particularmente importante para la segunda integración del Consejo, tal y como se expresa en los considerando del acuerdo de desconcentración, que a los órganos jurisdiccionales y auxiliares se les proporcionaran en forma oportuna los recursos humanos, materiales, informáticos y financieros con calidad y oportunidad sin que intervinieran en las cuestiones administrativas. Esta circunstancia se presentaba con mayor fuerza en los circuitos foráneos, en los que la lejanía de los órganos de gobierno del Consejo favorecía a que los titulares de los órganos jurisdiccionales intervinieran en algunas decisiones de índole administrativa.

a) Las áreas responsables de la desconcentración.

Uno de los aspectos fundamentales del acuerdo general 18/2000 era distinguir con precisión a los órganos operativos, los de enlace y supervisión, así como los normativos, además era determinar las facultades de los mismos y las formas de cooperación entre ellos.

En ese sentido, el acuerdo establece que:

Las administraciones regionales son:

“Órganos desconcentrados del Consejo de la Judicatura Federal y para el cumplimiento de sus atribuciones contarán con la estructura y el personal que el Pleno del Consejo determine con base en el presupuesto. Las Administraciones Regionales dependerán de la Dirección General de Administración Regional”

Las delegaciones administrativas son

“las responsables de otorgar el apoyo administrativo a las Unidades Foráneas ubicadas en la ciudad respectivas, y contarán con la estructura y el personal que el Pleno del Consejo determine con base en el presupuesto, a propuesta de las Secretarías Ejecutivas de Administración y Finanzas”

El área de enlace y supervisión era la Dirección General de Administración Regional, con las facultades siguientes:

“XXIII. Evaluar la operación de las administraciones regionales y delegaciones administrativas y promover ante las unidades administrativas normativas, estrategias de modernización, desconcentración o mejora continua de los procesos administrativos;

(...)

XXV. Fomentar acciones en materia de capacitación y desarrollo del personal responsable de la función administrativa en el ámbito regional;¹⁰⁸

(...)

IV. Difundir entre los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas del interior de la República, la normatividad que en materia de recursos humanos, materiales y financieros emitan las unidades normativas respectivas;

V. Dirigir y supervisar la operación de las administraciones regionales y delegaciones administrativas y vigilar que los servicios en materia de recursos humanos, materiales y financieros se proporcionen a los órganos jurisdiccionales con estricto apego a la normatividad aplicable;

VI. Realizar la difusión, implantación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que en materia de recursos humanos, materiales y financieros determinen las unidades normativas para el ámbito regional;”¹⁰⁹

Otro elemento esencial era delimitar el universo de atención del ámbito regional y de la zona metropolitana del Distrito Federal, lo que se llevó a cabo a través de la definición de unidad foránea:

Estas son los órganos de naturaleza jurisdiccional, auxiliar o administrativa que se ubican en una localidad distinta a la del Distrito Federal y la zona metropolitana. En esta definición se contiene a los juzgados, tribunales unitarios y tribunales colegiados, pero también a las extensiones del Instituto de la Judicatura Federal, delegaciones del Instituto de la defensoría pública, así como las administraciones regionales y delegaciones administrativas.

Ambos, tanto los órganos desconcentrados como los centrales, tenían como objeto primordial de atención a las unidades foráneas.

b) **Los procedimientos desconcentrados.**

La necesidad de responder en forma inmediata a la urgencia de mejorar la oportunidad en la atención provocó que se ordenara la desconcentración y se determinara un plazo para que ésta operara en plenitud, previa emisión de los procedimientos administrativos correspondientes, en conjunción con la elaboración de diagnósticos más

108 Artículo 23 B, *Acuerdo General 5/2000 Op. Cit.*

109 Artículo 23 E, *Acuerdo General 5/2000 Op. Cit.*

precisos. Dicho diagnóstico se apoyó dos técnicas primordialmente: la documental y la recopilación de información de campo.

El primer análisis se llevó a cabo como parte de la tarea de la elaboración de los procedimientos, que estuvieron concluidos en el plazo señalado en el acuerdo general 18/2000, en el transitorio correspondiente, en los términos siguientes:

Las Secretarías Ejecutivas de Administración y de Finanzas someterán a la consideración de la Comisión de Administración, en el término de treinta días naturales a partir de la aprobación de este Acuerdo, los lineamientos para la operación de las Administraciones Regionales, las normas técnicas conforme a las que ejercerán las funciones desconcentradas en el presente Acuerdo y los mecanismos de control por parte de las áreas normativas; así como en un término de sesenta días naturales a partir de la misma fecha, los Manuales de Procedimientos correspondientes.¹¹⁰

Además, se estudiaron las plantillas de personal, las cargas de trabajo existentes y aquellas que la desconcentración implicaría, las estructuras de las administraciones regionales y delegaciones administrativas, así como las relaciones de dependencia y el perfil de los titulares.

El segundo análisis corresponde a las observaciones directas que hicieron los responsables de implantar el programa de desconcentración con visitas en sitio, entrevistas individuales o colectivas con el personal adscrito en el ámbito regional y con los titulares de órganos jurisdiccionales, es decir, se entrevistó a los encargados de la operación y a los beneficiarios de las mismas.

Durante el primer semestre de 2000, se hizo un primer diagnóstico, el cual estuvo vinculado estrechamente con la elaboración de los procedimientos, ya que incluso en este proceso participaron activamente los titulares de las administraciones regionales de Mérida, Mazatlán, Toluca, Cuernavaca, Guanajuato, entre otras.

Las entrevistas fueron la fuente primordial de información, que permitieron confirmar o desechar varias hipótesis sobre las causas de la falta de atención oportuna, en razón a que el registro documental se efectuaba a partir de criterios no homogéneos. No obstante este método tiene la desventaja de captar apreciaciones subjetivas o fragmentadas, las cuales se consiguieron en el proceso de implantación del programa de desconcentración.

¹¹⁰ *Acuerdo General 18/2000, Segundo Transitorio.*

En esta tesitura, la primer tarea fue identificar, conforme al acuerdo de desconcentración y el acuerdo general 5/2000, que reorganizó administrativamente al Consejo, los procedimientos desconcentrados, agrupados por áreas de responsabilidad y definir el grado deseado de transferencia de facultades para cada uno de dichos procedimientos. Por ejemplo, se determinó, entre otras políticas, que los órganos desconcentrados ejercerían recursos hasta el monto autorizado por el Pleno del Consejo para las adjudicaciones directas¹¹¹ y, con respecto al mobiliario, sólo procederían a su compra para dotar los faltantes en la plantilla previamente aprobada o sustituir a los que se encontraran en mal estado. Durante los años subsecuentes se mantuvo la revisión permanente de los procedimientos.

Tabla 3. Procedimientos revisados con las áreas normativas en 2004, 2005 y 2006¹¹²

Materia	No. de procedimientos	Revisados	Por revisar	%
Recursos Humanos	24	24	0	100
Recursos Materiales	39	39	0	100
Conservación y Mantenimiento	19	19	0	100
Recursos Informáticos	21	21	0	100
Recursos Financieros	12	9	3	75
Transparencia	8	8	0	100
Programa de vivienda	22	11	11	50
TOTAL	145	127	14	89.3

Como parte de una práctica de mejora continua, después de la emisión de los procedimientos, hubo una retroalimentación de las áreas operativas y los usuarios, lo que permitió concluir en diciembre del 2006 una primera revisión y actualización de los procedimientos.

¹¹¹ *Acuerdo General 75/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal se ajusten a los criterios contemplados en el Artículo 134 Constitucional y sus reformas a texto corrido.* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2000.

Actualizado mediante:

- *Acuerdo General 38/2005* del 11 de octubre de 2005
- *Acuerdo General 53/2005* del 22 de diciembre de 2005
- *Acuerdo General 11/2006* del 8 de febrero de 2006
- *Acuerdo General 26/2007* del 21 de agosto de 2007

¹¹² Los procedimientos de recursos financieros desconcentrados quedaron sin aplicación hasta que se liberaran los procedimientos automatizados en la materia, lo cual sucedió en enero de 2003.

c) **El inicio de la administración desconcentrada.**

La aprobación y revisión constante de los procedimientos sólo fue el primer paso para propiciar una mayor autonomía de gestión administrativa en los circuitos, la cual enfrentaba la situación siguiente:

- Falta de coordinación entre las áreas centrales (normativas) y las regionales (operativas);
- Insuficiencia de personal calificado;
- Escaso desarrollo informático;
- Inexistencia de manuales de procedimientos y de organización;
- Estructuras administrativas integradas con personal que, en su momento, había laborado en órganos jurisdiccionales como apoyo administrativo o que realizaban las funciones de pagadores, es decir, estaban exclusivamente orientados a la operación de la nómina;
- Desvinculación entre las administraciones regionales y delegaciones administrativas que pertenecían a un mismo circuito;
- Carencia de sistemas de información compartidos entre las administraciones regionales y delegaciones administrativas ubicadas en distintos circuitos, y
- Falta de un sistema de control de documentos compartido, que permitiera conocer con precisión las cargas de trabajo, los asuntos pendientes de atender y el estado de los mismos y el área responsable de llevar a cabo las acciones para la atención de las peticiones de las unidades foráneas.¹¹³

113 Juan Pablo Guerrero Amparán *Op. Cit.* pp. 16 y ss.

Este autor diagnóstica gruesamente a la administración pública y sintetiza en 15 puntos sus conclusiones. Algunas de ellas, con sus reservas, pudieran ser aplicables al estado de la administración del Consejo en el 2000, por ejemplo,

“los controles internos están limitados a restringir el flujo de efectivo y supervisar los procedimientos para ejercer el gasto, son rígidos y dieron poder a las instancias administrativas que supervisaron esos aspectos, y dejaron de lado el estudio del impacto de las políticas en la sociedad (en el caso del Consejo, al personal jurisdiccional)... la responsabilidad de las políticas y acciones y omisiones de autoridad no está concentrada (o demasiado concentrada) en los actores estratégicos... de tal forma que, con sustento legal, nadie resulta responsable... el sistema normativo excesivo y en ocasiones inconsistente, incita a resolver los problemas y orienta las acciones haciéndolo a un lado...el sistema informal favorece la desconfianza y dificulta la colaboración... el sistema informal concentra la toma de decisiones en la cima de la pirámide burocrática...”.

Esta situación ocasionaba que las administraciones regionales y las delegaciones administrativas funcionaran como “ventanillas de trámites”, su papel se limitaba casi a recibir la solicitud de atención y enviarla a las áreas normativas o de coordinación para su atención, situación que prolongaba en forma considerable los tiempos de atención e incrementaba los costos.

En marzo de 2000, existían:

- 22 Administraciones Regionales y
- 33 Delegaciones administrativas.

El propósito fundamental de cada una de ellas, antes de 1998, consistía en operar la nómina de los servidores públicos adscritos a las unidades foráneas que se ubicaban en la ciudad.

Entre 1998 y la emisión del Acuerdo General 18/2000 se les asignaron más atribuciones: eran el primer contacto de una oficina del Consejo en la localidad además de atender directamente algunas solicitudes de mantenimiento menor y dotación de bienes a través de un fondo fijo, que ejercían previa autorización de las áreas centrales. Asimismo, realizaban labor de apoyo a las áreas normativas del Consejo, especialmente en acciones de obra. También proveían de servicios a los defensores públicos adscritos a ministerios públicos ubicados en ciudades distintas a aquellas en las que se encuentran instalados los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, durante el 2000, se revisó la estructura de estos órganos desconcentrados y se identificaron desequilibrios, provenientes en gran parte de la forma de integración. La conformación de estos órganos no estaba basada en criterios objetivos tales como universo de atención o cargas de trabajo, ni correspondían a las necesidades del circuito, ni al número de unidades foráneas, ni al número de inmuebles que requerían mantenimiento.

El número de servidores públicos y el nivel de los mismos procedían de la transferencia del personal de la Tesorería de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Consejo en 1994, que estaban ubicados físicamente dentro de los órganos jurisdiccionales, cuya función primordial era el pago de la nómina, y que informaban directamente a la instancia central, sin que existieran oficinas regionales como tales.

En 1995 se integraron las administraciones regionales y las delegaciones administrativas. En 1998 se llevó a cabo el primer intento de transferirles facultades y organizarlas en torno a una oficina central, que coordinara su esfuerzo y sirviera de enlace con las áreas del Consejo y en 2000 se inició un proceso amplio de desconcentración.

d) La prospectiva de la desconcentración.

Este proceso se llevó a cabo con base en la prospectiva estratégica que es uno de los instrumentos básicos del modelo de la gestión pública. Para tal efecto, se emitió un programa de desconcentración que incluía el proceso evolutivo de la función administrativa en el ámbito regional (autodiagnóstico) y su prospectiva, los servicios a desconcentrar, las acciones programadas para la consolidación del proceso, el programa de control operativo y el programa de evaluación.¹¹⁴

La prospectiva era la siguiente:

Objetivos:

1. Atender las necesidades de los órganos jurisdiccionales y auxiliares en el lugar en el que se generan, constituyendo a las administraciones regionales responsables de la gestión.
2. Efectuar la gestión administrativa para la impartición de justicia, de tal forma que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito se concentren en su elevada encomienda de juzgadores.
3. Propiciar una mayor autonomía de gestión administrativa en las regiones.
4. Coadyuvar a una administración integral en cada circuito.¹¹⁵

Las vertientes de la desconcentración fueron cuatro:

- Fortalecimiento del ámbito de administración regional.
- Reordenación del área de enlace y seguimiento de la Dirección General de Administración Regional.
- Elaborar procedimientos, lineamientos y manuales que tiendan a aumentar el ahorro e incrementen la productividad en su operatividad, incrementos en la productividad y transparencia en el manejo de los recursos.

¹¹⁴ Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Administración, Dirección General de Administración Regional, Programa de Desconcentración. Mayo, 2000.

¹¹⁵ *Ibid.* pp. 5

- Coadyuvar con las áreas normativas a difundir, aplicar, evaluar y controlar los lineamientos de operación de la función administrativa.¹¹⁶

La desconcentración, por la magnitud de la tarea se planteó por etapas, sin señalar fechas precisas y que se traslaparon. La primera fue la implantación de una estructura ocupacional tipo por cada administración regional y delegación administrativa y la segunda la elaboración de lineamientos, procedimientos, formatos y la capacitación de los servidores públicos. Otras actividades que se programaron en el corto plazo y se concluyeron en forma inmediata fueron la celebración de Reunión Nacional para la automatización de la nómina (septiembre de 2000) y liberar de la principal carga de trabajo a los administradores regionales y ocupar el tiempo en las nuevas funciones (enero 2001), el funcionamiento de la Red Nacional de Voz y Datos, segundo semestre de 2000 y la instalación de un sistema de gestión documental julio de 2000.

La estrategia fue la siguiente:

- Revisar la plantilla de personal administrativo;
- Impulsar programas de capacitación relacionadas con las funciones y responsabilidades asignadas;
- Mejorar las condiciones laborales en las administraciones regionales, tales como equipo de administración e informático y espacio de oficina, entre otros;
- Previa a la desconcentración de un procedimiento, se emitirá y divulgará oportunamente la normatividad;
- Todo procedimiento que se desconcentre se incluirá en el manual correspondiente, considerando formato de evaluación, control e información, y
- Los procedimientos desconcentrados se evaluarán con base en indicadores de desempeño, que permitan impulsar una administración con base en objetivos y metas programadas.¹¹⁷

Las acciones de corto plazo fueron la revisión de los procedimientos administrativos, la sustitución del sistema de nómina foránea, el desarrollo de las aplicaciones de cómputo de los servicios desconcentrados, la implantación del Sistema Global de Gestión Administrativa y la emisión de un informe gráfico del avance de obra, ya que ante la urgencia de instalación de órganos jurisdiccionales las obras de remodelación se entregaban para su ocupación en un promedio de avance del 50%, sin servicio de red o

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibid.* pp. 8

telefónico, y con carencias que los administradores regionales resolvieron en sitio y, con ello, mitigaron en gran medida las incomodidades para el personal jurisdiccional que cumplía sus funciones en situaciones precarias. Cabe señalar que a partir del 2003 la importancia de este informe disminuyó y se convirtió en una guía de trabajo, en razón a que las obras se entraron para su ocupación en un 99% de avance en promedio y con los servicios básicos en funcionamiento.¹¹⁸

Las acciones de mediano plazo eran la reestructuración de la Dirección General de Administración Regional, el fortalecimiento de la estructura orgánico-funcional e infraestructura de las administraciones regionales y delegaciones administrativas, capacitación, emisión de los lineamientos de operación financiera desconcentrada, el control de almacenes tendiente a integrar estadísticamente las peticiones de los órganos jurisdiccionales sobre bienes de consumo e inversión y la dignificación de la estructura física y funcional de los inmuebles con la consecuente mejora de la imagen de los órganos jurisdiccionales, así como la homologación de la nomenclatura y señalizaciones del Poder Judicial de la Federación.

De igual manera se formularon los programas operativo y de evaluación. El primero puso énfasis en el trámite y seguimiento de las solicitudes, la información básica de las ciudades y las visitas de supervisión. El segundo se enfocó a diseñar una metodología de evaluación con valores objetivos y la integración de bases de datos confiables. Asimismo se hizo una primera clasificación de administraciones regionales, que se basaba en el tamaño de la ciudad que era cabecera del circuito, criterio que, como se conocería después no era del todo adecuado. El criterio que prevaleció combinó el tamaño de la ciudad cabecera de circuito ponderado con el número de ciudades integrantes del mismo y su dispersión geográfica.

De las visitas de supervisión se confirmó que faltaba un sistema de control de documentos compartido por estos órganos regionales. De ahí que se intensificara el trabajo en el primer semestre del 2000 se concluyera en el primer semestre la base indispensable

118 El Palacio de Justicia de Puebla se ocupó con los servicios funcionando, incluso con sucursal bancaria, comedor y consultorio médico y sólo quedaron pendientes las pruebas de los equipos de aire acondicionado y automatización del edificio, que por su naturaleza sólo pueden realizarse una vez que el mismo se encuentre ocupado, y la calibración depende del comportamiento climático durante el año.

para impulsar la desconcentración, es decir, se diseñó, implantó y comenzó la operación el sistema de control documental llamado Sistema Global de Gestión Administrativa (SIGGA), cuyo objetivo principal era registrar tanto las solicitudes que presentaban las unidades foráneas ante la administración del Consejo, a través de los órganos desconcentrados, como la forma y estado de atención de las mismas.

Este sistema difería sustancialmente de la ventanilla única que se practicó a partir de 1998 durante la primera integración y que consistía en concentrar las peticiones, a través de la Dirección General de Administración Regional, para que esta instancia de enlace y supervisión tramitará ante las áreas normativas lo conducente. Sin embargo, las administraciones regionales y delegaciones administrativas no eran responsables frente a los órganos jurisdiccionales y las áreas centrales proveían el bien o servicio directamente y la labor de enlace agregaba tiempos a los procesos y poco valor a los mismos.

e) **La reestructura de la administración desconcentrada.**

El tramo de control de la Dirección General de Administración Regional, con anterioridad a la emisión del acuerdo general de desconcentración, era de órganos, ya que tanto las administraciones regionales como las delegaciones administrativas le reportaban directamente. Esto cambió sustancialmente a partir del acuerdo mencionado, ya que éste se redujo a las administraciones regionales, las cuales asumieron funciones de supervisión y control presupuestal con respecto a las delegaciones administrativas dentro de su circuito.

De esta manera, con la segunda integración del Consejo se adoptó un nuevo modelo organizacional desconcentrado en el que las administraciones regionales comenzaron a realizar funciones de coordinación y supervisión en el circuito judicial; también se ocuparon de la atención de las demandas de servicios y bienes que las unidades foráneas gestionaban en la ciudad en la que se ubicaban. Las labores de enlace se redujeron a divulgar y verificar el cumplimiento de las normas administrativas, así como evaluar el desempeño e intervenir en las gestiones de las administraciones regionales con las áreas centrales cuando lo requirieran.

Asimismo, dentro de las administraciones regionales se especializaron las funciones por materia y se asignaron las mismas a una jefatura de departamento, con lo que se generó una doble dependencia: por un lado, reportaban el cumplimiento de programas y el estado

de atención en que se encontraban las solicitudes a la Dirección General de Administración Regional y, por el otro, acataban las políticas y lineamientos que en cada materia emitía el área normativa. Incluso, la contratación de personal técnico debía ser evaluada por el área normativa antes de que la Dirección General de Administración Regional otorgara el nombramiento respectivo. El único canal de comunicación formal con los órganos centrales era esta última Dirección General y se homologaron las formas de hacerlo mediante circulares y volantes de instrucción.

Bajo este modelo organizacional se propuso la plantilla tipo de administraciones regionales y delegaciones administrativas, aprobada el 5 de abril de 2001, con base en la redistribución de las plazas autorizadas de mandos medios y la estructura orgánica de personal operativo. Adicionalmente se fundamentó en los criterios de reestructuración de conformidad con cargas de trabajo y complejidad del ámbito laboral de cada circuito.

Además, en el lapso mencionado, se realizó un esfuerzo de adaptación al modelo organizacional propuesto en el acuerdo de desconcentración, especialmente, en las administraciones regionales que tenían bajo su supervisión a delegaciones administrativas del mismo tamaño o, incluso, más grandes (Chilpancingo-Acapulco y Mexicali-Tijuana) o los problemas de organización que enfrentaron las administraciones que en su circuito había tres o más delegaciones a las que debían coordinar (Tamaulipas y Veracruz).

El esquema, basado en el reenvío de información a distintas instancias, afectó el flujo de información, la cual se recibía deficiente e incluso deformada por el número de órganos que intervenían en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, una petición de dotar una silla a un órgano jurisdiccional en una ciudad pudiera recorrer el camino siguiente: administración regional (operativa), Dirección General de Administración Regional (supervisora), Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (normativa) y Comisión de Administración (directiva). La ruta anterior originaba que en algunos casos decidieran tomar “atajos”, el salto de la norma o el doblez de la misma, recurrir a los canales informales o no idóneos desde la perspectiva de la racionalidad administrativa, es decir, hacer la petición directamente a las áreas directivas (a los Consejeros) o a la Visitaduría General del Poder Judicial de la Federación.

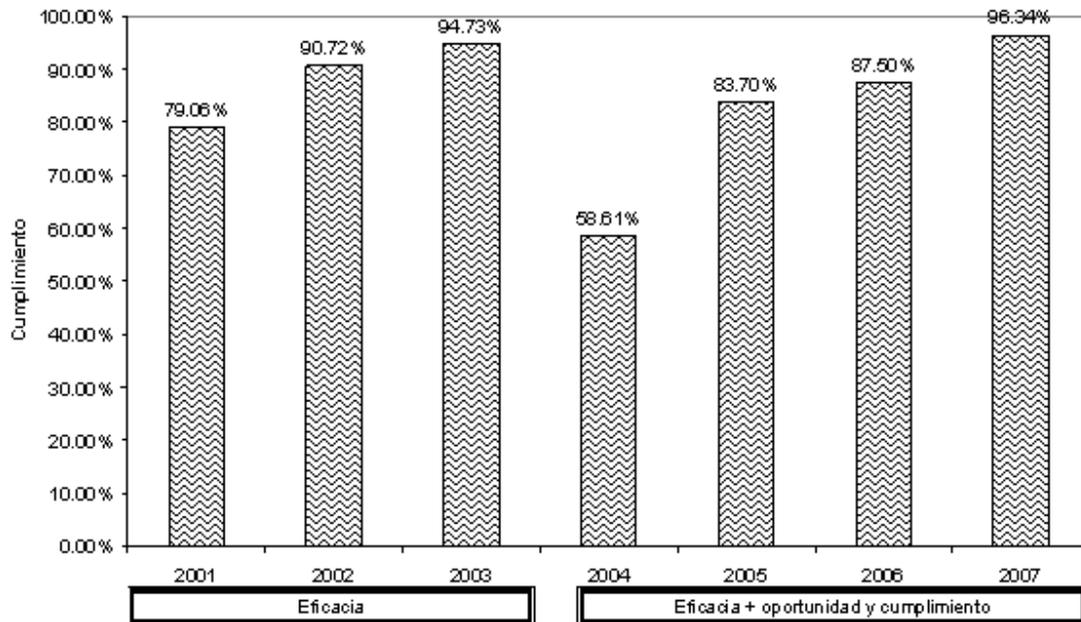
Con este tipo de acciones se corría el riesgo de duplicar peticiones o que la solicitud recorriera el camino indicado, pero en sentido contrario con el propósito de validar en el área operativa la solicitud de la silla. De esta forma, la atención administrativa de los órganos jurisdiccionales era desigual y poco oportuna.

Una parte esencial del proceso de desconcentración fue el establecimiento de un canal único de comunicación y coordinación. Antes de 2000 las áreas normativas centrales emitían instrucciones a las instancias regionales sin que hubiera un canal único; después de ese año toda comunicación se efectuó a través del área de enlace y supervisión, que comenzó a evaluar periódicamente el cumplimiento de las instrucciones.

Finalmente, una parte importante en el nuevo esquema desconcentrado era la necesidad de llevar un control y seguimiento de las funciones de las administraciones regionales y las delegaciones administrativas. En este rubro se hizo hincapié en la evaluación del cumplimiento de circulares y volantes de instrucción periódicos, ya que era lo mínimo que se requería para garantizar que las políticas y lineamientos de las áreas normativas se cumplieron con oportunidad y eficiencia, éste se tornó en un elemento para hacer homogéneo el servicio prestado.

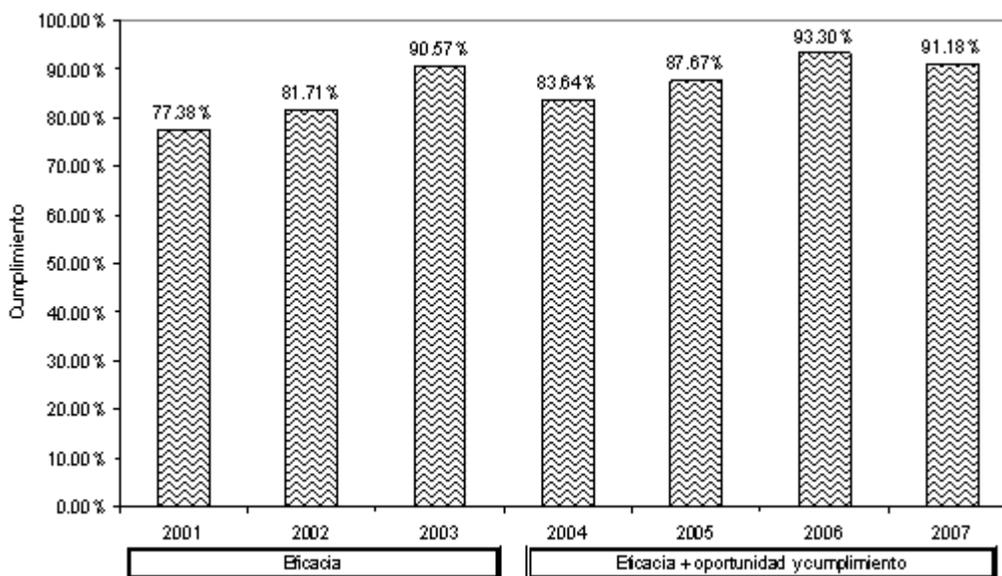
La evaluación fue sistemática y periódica, además se registró en forma consistente, conforme se muestra en la figura siguiente:

Figura 6. Promedios anuales del cumplimiento en el envío oportuno de información en el 2007.



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Administración Regional del Consejo de la Judicatura Federal, 2007

Figura 7. Promedios anuales del cumplimiento de circulares y volantes de instrucción por circuito a 2007



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Administración Regional del Consejo de la Judicatura Federal, 2006

En las figuras anteriores se muestra una constante mejora y el cambio en los criterios de evaluación, que se tradujo en una disminución en el 2004. Esta circunstancia se debió a que se agregó la oportunidad como elemento a medir, ya que se había detectado que un porcentaje significativo cumplía fuera del plazo señalado por el área normativa.

Otro elemento de evaluación fue la aplicación de encuestas de opinión a los titulares de los órganos jurisdiccionales y personal de las unidades foráneas, cuyos resultados retroalimentan la planeación y operación del sistema desconcentrado de atención administrativa del Consejo.

C. La Transformación de la administración desconcentrada.

a) La Distribución y capacitación de los recursos humanos.

Durante el primer año del proceso de desconcentración, con base en los procedimientos aprobados, se analizó el desarrollo del trabajo en cada una de las oficinas y se identificó la duplicidad de funciones entre quienes las integraban además de las actividades de escaso y nulo valor agregado.

En el periodo comprendido entre 2000 y 2002, se revisaron el total de plazas de las oficinas desconcentradas, la relación entre los manos medios y los operativos, la proporción de cada administración con respecto al total nacional y se hizo un levantamiento de las actividades que desarrollaba el personal, a partir de la aplicación de cuestionarios y con entrevistas personales de los responsables del proceso de desconcentración.

Asimismo se procedió a identificar las plazas dedicadas a actividades específicas de apoyo directo a órganos jurisdiccionales, como fotocopiado, conmutador, jardinería, entre otras actividades, y aquellas que estaban adscritas al órgano administrativo del Consejo, con obligación de prestar servicio a la totalidad de las unidades foráneas, pero que por alguna razón sólo apoyaban a un órgano jurisdiccional determinado y con dependencia de facto del titular del mismo.

Por otro lado, se detectó que los niveles jerárquicos no correspondían al grado de responsabilidad visto desde tres perspectivas: la primera consiste en que existían puestos administrativos con menor responsabilidad y mayor remuneración que otro de igual naturaleza dentro del ámbito regional, la segunda es que algunas categorías del personal jurisdiccional estaban mejor remunerados que las de servidores públicos responsables de la administración y, por ende, del manejo de recursos; y la tercera es que el nivel de sueldo del funcionario central era superior al regional y éste último, aun antes de la desconcentración, tenía la responsabilidad de relacionarse con los titulares de los órganos jurisdiccionales y terceros institucionales.

También había un desfase entre el nivel de sueldos apropiado para las funciones de administrador regional y la oferta en el mercado, por lo que el ingreso no generaba motivación, ni satisfacción al personal. Esto adicionado a que en algunas administraciones regionales había deficiencia o exceso de personal.

La aprobación de los procedimientos fue el detonante de la implantación de los procesos de capacitación y evaluación técnica de los mandos de las administraciones regionales y delegaciones administrativas. Con base en una información compartida mínima, se aplicaron pruebas de conocimientos técnicos básicos, conforme a la especialización del servidor público, y al conocimiento de los procedimientos administrativos.

Las políticas de evaluación del desempeño y de la capacitación se emprendieron simultáneamente a la revisión de las plantillas del personal, así se presentó la oportunidad de ofrecer oportunidades de desarrollo dentro de la organización vinculadas con expectativas reales de obtener promociones dentro de la misma sobre la base del desempeño. Esta circunstancia generó una adecuada motivación para apoyar los cambios administrativos y los aumentos de cargas de trabajo que propusieron las instancias centrales del Consejo a las áreas regionales.

De acuerdo con el diagnóstico de los recursos humanos, en 2002, había 32.77 servidores públicos administrativos en el área regional por cada uno de los que estaban adscritos a un órganos jurisdiccionales. La razón en diciembre de 2006 era 31.68 en promedio, es decir, con el mismo personal aumentó la productividad en forma significativa, ya que en el 2006 las administraciones regionales atendían en forma directa más del noventa y cinco por ciento de las peticiones y su labor ya no estaba enfocada al pago de la nómina y a la tramitación de asuntos en las áreas centrales.

Mediante criterios similares se crearon tres tipos de administraciones regionales con distinta estructura de mandos acorde a la situación de cada circuito, añadiendo al criterio de tamaño de la ciudad cabecera del circuito, el número de delegaciones administrativas supervisadas y el de inmuebles bajo su responsabilidad. Se llevaron a cabo conversiones de plazas y con esto se equilibró la relación entre personal administrativo y jurisdiccional, así como se eliminó la desigualdad entre los servidores públicos de las áreas normativas y las operativas regionales. Más aún se resolvió el desequilibrio existente entre las ciudades grandes que no eran cabecera de circuito como Acapulco con Chilpancingo, ya que la última, con menos carga de trabajo en la ciudad, aunque con funciones de supervisión respecto a la primera, tenía una estructura administrativa más amplia y con mayor nivel.

Adicionalmente, con esta renivelación se generó la motivación y satisfacción suficientes por parte del personal, que permitieron continuar con los procesos de mejora administrativa y aumento constante de la productividad. Un beneficio adicional fue que la rotación a los administradores regionales en los distintos circuitos se convirtió en una forma de promoción.

Respecto al personal operativo, a la fecha del primer diagnóstico de 2001, las administraciones regionales y delegaciones administrativas contaban alrededor de 360 plazas y sus plantillas incluían plazas de nivel bajo, que no correspondían ni al perfil, ni al puesto, ni a la responsabilidad que desempeñaban y algunas plazas estaban adscritas a las áreas centrales.

Además, carecían de una adecuada distribución de la fuerza de trabajo: las ciudades grandes, que tenían números importantes de órganos jurisdiccionales antes de 1994, como por ejemplo Guadalajara, Puebla y Toluca, contaban con el mayor número de mandos medios y operativos, pero los primeros llevando a cabo labores de bajo valor agregado y los segundos con tareas específicas y asignados a órganos jurisdiccionales. En el caso de los operativos con baja escolaridad y que requerían de procesos de capacitación intensos para reestrenarlos en las nuevas actividades que debían desarrollar los órganos desconcentrados.

En cuanto a los mandos medios, la estrategia consistió en aplicar las plantillas tipo aprobadas en 2001 y las plazas sobrantes en algunas ciudades se adscribieron a las ciudades en que se necesitaban, tratando de no afectar los intereses personales de quienes las ocupaban. En cuanto a los operativos, la estrategia consistió en separar las plazas con funciones específicas de las plantillas tipos y mantenerlas como necesidades preexistentes al proceso de modernización. El resto de las plazas operativas ocupadas por personal de baja escolaridad y mucha antigüedad, con respeto a los derechos laborales, se les ubicó en áreas menos dinámicas del Consejo o su capacitación se intensificó.

b) Las Condiciones físicas de los órganos desconcentrados:

En el primer diagnóstico que se levantó sobre las condiciones de los espacios en que desarrollaban sus funciones los órganos desconcentrados resultó lo siguiente:

Tabla 4. Grado de concentración de servidores públicos en las Administraciones Regionales, 2002.

	Administración Regional	M² por Servidor Público
1	Guadalajara, Jal	9.52
2	Hermosillo, Son	9.59
3	Tlaxcala, Tlax	2.86
4	Boca Del Río, Ver	5.29
5	Morelia, Mich	8.93
6	Mazatlán, Sin	8.14
7	Oaxaca, Oax	6.00
	PROMEDIO	7.19

Como puede observarse en la tabla 4, el espacio disponible era desigual, puesto que en ciudades como Tlaxcala, Boca del Río y Oaxaca era a todas luces insuficiente, en otras ciudades apenas era aceptable y en todas las ciudades las condiciones de trabajo no eran idóneas por la ubicación y estado de las instalaciones.

El equipo de cómputo, los sistemas de comunicación y el mobiliario era insuficiente¹¹⁹. Estas circunstancias limitaban en forma significativa la cantidad y calidad del servicio otorgado y, por lo tanto, era difícil generar la plena satisfacción del usuario o soportar en forma eficiente la operación de la ciudad en la que se encontraban los órganos desconcentrados. Estas condiciones de trabajo afectaban el bienestar y seguridad del personal, así como el desempeño del equipo de trabajo. También distanciaba a las áreas operativas regionales de las normativas centrales y dificultaba la comunicación. Cabe destacar que en los programas de reubicación de unidades foráneas no se incluía a las administraciones regionales, delegaciones administrativas y delegaciones de las defensorías públicas.

En el 2000, la imagen física de las instalaciones del Consejo en el interior de la República, es decir, las oficinas de los órganos desconcentrados distaban mucho de la deseada. No había espacio suficiente en las instalaciones para el desempeño de las funciones del personal y la atención de los usuarios, que eran los servidores públicos

119 Sobre estos rubros en particular no se cuentan con datos sistematizados, es decir, número de computadoras por servidor público administrativo o número de entradas a la red nacional de comunicación de datos por servidor público administrativo, entre otros. Este levantamiento no se hizo en el 2000 debido a que la necesidad ingente era el espacio físico. En alguna ciudad, el despacho de la delegación administrativa, que estaba integrada por cinco personas, se reducía a 12 metros cuadrados útiles de oficina dentro de un órgano jurisdiccional con lugar para colocar dos escritorios.

adscritos a las unidades foráneas; la ubicación era inapropiada, ya que en su mayoría compartían espacios con algún órgano jurisdiccional o se encontraban en inmuebles separadas de quienes eran sus usuarios.

El sistema de cómputo era insuficiente para la operación y, en general, sólo había dos equipos en cada administración y uno estaba dedicado en forma exclusiva para la nómina. En razón a que en la mayoría de los casos compartían espacios con órganos jurisdiccionales o estaban en inmuebles distintos a los que estos ocupaban, carecían de entrada a la red de datos interna y el envío de datos se hacía por modem o por fax, además las cuentas de correo electrónicos estaban asignadas y no habilitadas.

En el 2000, las instrucciones se transmitían por fax, de modo que el envío y confirmación de recepción ocupaba en forma excesiva el tiempo de los operativos del área central de enlace y de las regionales operativas. El uso de la red de voz y datos del Consejo era poco significativo con lo que la comunicación no era efectiva, ni rápida, ni oportuna. De ahí que una de las acciones de corto plazo en el Programa de desconcentración era el uso de la red de voz y datos del Consejo.

Un aspecto a destacar era que las oficinas de los órganos desconcentrados carecían de identificación y, por lo tanto, la presencia en imagen del Consejo era casi nula, salvo en los Palacios de Justicia inaugurados en 1998, donde existía una señalización que incluía referencias al Consejo. Una de las primeras acciones que emprendió la segunda integración del Consejo es enviar a cada oficina regional una señalización que la identificara como un órgano dependiente de la administración técnicamente autónoma del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, el diagnóstico en este rubro reveló que las condiciones físicas y funcionales de las oficinas de las administraciones regionales y delegaciones administrativas tenían un rezago considerable, al grado que no existía en el área de proyectos de inmuebles, un levantamiento de las necesidades de este tipo de oficinas.

Para fortalecer en forma integral los recursos materiales de las oficinas desconcentradas, éstas se incorporaron a los programas de reubicación, dotación y sustitución de equipo de cómputo.

Asimismo, en el programa de reubicaciones se consideró al titular del órgano desconcentrado del Consejo como titular de unidad foránea y, por lo tanto, con las mismas necesidades de comunicación y de recursos materiales que los demás órganos en el ámbito regional. Esta circunstancia permitió definir los espacios óptimos para estas oficinas y diseñar proyectos tipos, que consideraran las funciones que desempeñan y la necesidad de contar con espacios adecuados para recibir al usuario, que mayoritariamente son los servidores públicos judiciales.

Bajo esta premisa, las oficinas desconcentradas mejoraron en sus espacios físicos, en la generalidad de los casos, al mismo ritmo que los órganos jurisdiccionales y, en ese sentido, primero ocuparon inmuebles arrendados, como parte de la estrategia empleada entre 2000 y 2004, posteriormente se incluyeron como un servicio esencial en los proyectos de Palacios de Justicia.

En diciembre del 2006, la situación de los espacios de las administraciones regionales y delegaciones administrativas había mejorado sustancialmente.

En cuanto al equipo de cómputo, como cualquier unidad foránea recibió los beneficios de la dotación y sustitución, con lo que la razón entre servidor público y equipo era de uno. Por la naturaleza de los procesos automatizados que manejaban, hay seguimiento especial y constante para evitar la obsolescencia. Además, desde el 2003, los órganos desconcentrados compraban directamente las refacciones del equipo de cómputo y contratan los servicios en forma regionalizada lo que ha contribuido a la oportunidad en el mantenimiento tanto preventivo como correctivo.

Asimismo, con la mejora de los espacios inmobiliarios, los órganos desconcentrados del Consejo se enlazaron a la red de voz y datos con la misma prioridad que los órganos jurisdiccionales e incluso tuvieron un trato preferencial cuando se trata de la operación de los Sistemas Integrales de Recursos Humanos y de Recursos Financieros. El uso del fax era excepcional y la forma de comunicación más común que se impuso fue el correo electrónico y los foros en las páginas de la Intranet. El cambio en esta materia fue fundamental para aumentar la productividad de los operativos y los mandos medios. En la actualidad opera una valija que redujo significativamente el uso de la mensajería

acelerada¹²⁰, en promedio de 15 guías semanales por oficina a 2, y el ahorro en servicio telefónico ha sido significativo, con el uso de la red de voz.

c) La desconcentración de los recursos financieros.

Conforme a lo dispuesto en el acuerdo general 28/1997, que reglamentaba al Presupuesto por Programa en el Consejo de la Judicatura Federal y el 66/2006, que abrogó al anterior, el Consejo ha emitido anualmente las políticas y lineamientos para el ejercicio del Presupuesto de Egresos.

Estas políticas constituyen las directrices generales que orientan a las unidades responsables en el ejercicio del gasto, por lo que, si bien es cierto la desconcentración de funciones se determinó en el acuerdo general 18/2000 su aplicación se limitó por lo dispuesto en las políticas mencionadas. El gasto en capítulo 2000 se mantuvo constante con en términos reales y el 3000 aumentó en el año en que se modificaron las reglas financieras para autorizar a los órganos desconcentrados para contratar directamente los servicios en los circuitos.

En el 2000, el primer acercamiento a la problemática que enfrentaban las oficinas desconcentradas reflejaba que los recursos financieros eran manejados centralmente con una escasa responsabilidad de las áreas operativas, con lo que éstas no podían atender las solicitudes de los órganos jurisdiccionales en forma directa.

Un análisis de los capítulos 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales) arrojó como resultado que no era posible distinguir el monto ejercido centralmente del ejercido regionalmente, ya que el registro del mismo se hacía preferentemente por área de gasto, es decir, quien recibía el beneficio del mismo y no por unidad responsables que es la que solicita la asignación y ejercicio de los recursos autorizados. Además, parte del gasto ejercido por las oficinas regionales se efectuaba por medio de Documentos de Afectación Presupuestal, emitido por el área financiera central, que afectaban el presupuesto de una unidad responsable correspondiente a un área normativa central.

120 El sistema de valija utiliza al proveedor de mensajería acelerada contratado y no se creó un área interna de mensajería. Entre 2001-2006 el tamaño de la valija disminuyó por el uso de medios electrónicos de envío de información y por la automatización de procesos, que reduce el tráfico de documentación.

Un efecto positivo de la desconcentración, tal y como se mostró en las figuras anteriores, fue la posibilidad de obtener promedio de gasto desconcentrado por tipo de órgano, por capítulo, lo que permite conocer el comportamiento financiero de las solicitudes de cada área de gasto y establecer, en su caso, políticas de racionalidad o criterios de ejercicio del gasto. Este registro se empezó a levantar desde el 2001.

En los años subsecuentes, los órganos desconcentrados, con participación de los coordinadores de los circuitos (magistrados o jueces que fungían de enlace con los titulares de órganos jurisdiccionales del circuito y otros órganos del Poder Judicial de la Federación) identificaban necesidades regionalmente y las incluían en el presupuesto desconcentrado y, en su caso, hacían la solicitud para incorporarlo al central.

Para el presupuesto 2002, comienzos del segundo semestre de 2001, ya se contaba con la experiencia del primer año de la desconcentración y, como resultado de los resultados positivos en la atención a los órganos jurisdiccionales, la Comisión de Administración apoyo de manera extraordinaria la reestructuración de las administraciones regionales y desconcentró más recursos.

La intención, en esta etapa de la desconcentración, era completar la transferencia de funciones a los órganos desconcentrados con una mejor distribución del gasto de los capítulos 2000 y 3000, así como una distribución clara de responsabilidades entre las áreas normativas y operativas, que permitiera exigirle a un área en específico el cumplimiento de los compromisos asumidos con el personal jurisdiccional y la atención rápida de las peticiones de las unidades foráneas.

La mayor agilidad en la disponibilidad de recursos para la operación y la calendarización más adecuada, que son los requisitos para una operación desconcentrada eficaz, se logró con tres modificaciones en las normas financieras. De esta manera, en las Políticas y Lineamientos para el ejercicio del presupuesto de egresos 2003:

- Se otorgaron facultades más específicas de supervisión financiera a la Dirección General de Administración Regional sobre las administraciones regionales y se autorizó a que se hicieran adecuaciones entre capítulos dos o más capítulos de gasto, previo informe a las áreas de presupuesto y programación;

- Se autorizó a los órganos desconcentrados a registrar directamente el gasto, librar cheques dentro de los montos autorizados, realizar adecuaciones entre partidas del mismo capítulo y se modificó el manejo del fondo fijo, y
- Se autorizó el gasto desconcentrado en partidas como accesorios de equipo de cómputo y el capítulo 5000, limitándose a la sustitución o reparación.

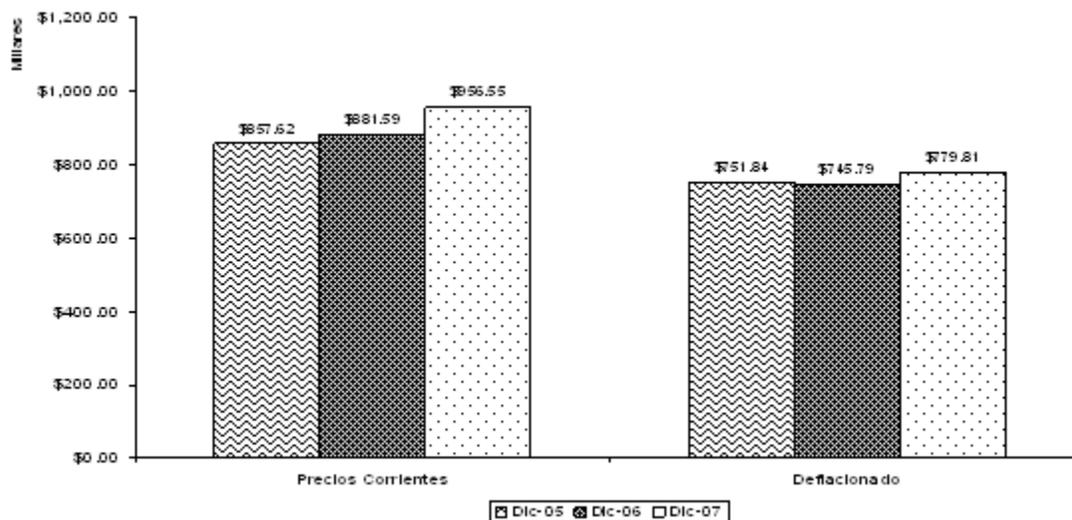
Lo anterior favoreció a que en el periodo 2003-2006 el promedio del porcentaje del ejercicio del gasto al cierre supera el 98% y permitiera la orientación del gasto al inicio del segundo semestre, de tal forma que se destinara a necesidades detectadas durante el primer semestre o aquellas que habían quedado fuera de los programas de ejecución anual por falta de recursos.

En el 2005, se autorizó la emisión desconcentrada de los documentos de afectación presupuestal y de certificación presupuestal con la liberación Sistema Integral Financiero, que sustituyó al que Sistema Integral Financiero Foráneo, que estaba limitado a la emisión de póliza-cheque.

El nuevo sistema tuvo dos efectos:

1. El gasto desconcentrado se incrementó en forma considerable y se pudo conocer el gasto promedio por órgano jurisdiccional en el ámbito foráneo en la operación normal, es decir, sin considerar los gastos extraordinarios relacionados, por ejemplo, con el mantenimiento mayor de un edificio.

Figura 8. Comparativo anual del gasto desconcentrado promedio anual por órgano jurisdiccional (capítulos 2000 y 3000)



Fuente: Elaboración del Autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Administración Regional del Consejo de la Judicatura Federal.

En la figura también se puede observar que la tendencia del gasto operativo tiende a disminuir. Esta tendencia, que fue creciente en los primeros años de la desconcentración, se explica por el rezago en la atención, especialmente el mantenimiento preventivo, y en el periodo 2005-2006 se observan los efectos de las políticas de racionalización del gasto. La reducción del gasto en arrendamiento por desocupación de inmuebles para la instalación de órganos en Palacios de Justicia se reflejará en el segundo semestre del 2007-2008.

La información desagregada de este tipo de figuras con las que operaron cada una de las administraciones regionales permitió identificar las partidas en que se incrementó el gasto y tomaron medidas oportunas de racionalidad e implementaron acciones para prevenir cualquier desviación o explicaron una situación externa al Poder Judicial de la Federación, que provocó crecimiento en el gasto como fue el aumento de las tarifas de energía eléctrica.

2. El número de pólizas de mantenimiento y de contratos de servicios disminuyó en forma significativa y ello permitió que las áreas normativas se concentrarán en la renovación de aquellas cuyos montos implicaban la adjudicación mediante invitación restringida y las que corresponden a la zona metropolitana del D.F.

El proceso de desconcentración en las administraciones de edificios del Distrito Federal y Zona Metropolitana se llevó a cabo con la experiencia del ámbito foráneo y en el 2008 iniciara la desconcentración financiera con lo que las áreas normativas podrán destinar más recursos a su función primordial, que es la mejora de los procesos, y a la supervisión técnica de las áreas operativas.

d) La Operación de los sistemas automatizados.

Los sistemas informáticos son estratégicos en los programas de mejora administrativa y la eficiencia depende en gran medida de su diseño, implantación y aplicación adecuados. En ese sentido, lo primordial es que los sistemas respondan a las necesidades de la institución y apoyen las operaciones de los órganos desconcentrados y no solamente sirvan de instrumento de control. En la misma medida en que el servidor público, que opera los sistemas, los visualice como herramientas que facilitan su labor y que contribuyen a aumentar su productividad, se reducirán los obstáculos e inercias contra los cambios que introducen los procedimientos automatizados.

Cabe destacar que en el proceso de desconcentración una de las áreas más comprometidas con el mismo fue la Dirección General de Informática, por lo que hubo un intenso soporte y capacitación al personal de los órganos desconcentrados con ello se aceleró la adopción de una cultura informática en un plazo relativamente breve.

A partir de 2000, los sistemas de computo se diseñan para soportar las operaciones administrativas; se hace uso intensivamente de la red de datos y, en los lugares en los que todavía no existe, se dota de modem para suplir esta carencia, se ordena la sustitución de las comunicaciones por fax para recurrir al correo electrónico, también se establecen programas de capacitación virtual y en sitio, con el apoyo de los ingenieros de informática en las administraciones regionales y delegaciones administrativas.

El proyecto de desconcentración dio un giro trascendente y iuna orientación a los procesos, con el propósito de integrar acciones que hacían las distintas áreas administrativas del Consejo. Para tal efecto, en el 2003, con fundamento en el diagnóstico de las tecnologías de información, se fortaleció la cultura de la Planeación Estratégica y se promovió la evaluación a partir del análisis de fortalezas y debilidades; oportunidades y amenazas.

En este sentido, los sistemas operativos de informática fortalecieron la orientación integral y el trabajo se encamina a mejorar el mantenimiento, los reportes de los sistemas y la mejora de los mismos mediante la inclusión de nuevos módulos o la vinculación de los existentes para hacer más efectiva su explotación. Por ejemplo, el Sistema Integral de Recursos Humanos se enlazó con el Sistema de Administración de Inmuebles con lo que se puede conocer en tiempo real el espacio en que se ubica un servidor público del Consejo o de cualquier órgano jurisdiccional.

A partir del 2002, se intensificó la simplificación, integración y desconcentración de los procesos automatizados, por medio del aprovechamiento de la infraestructura tecnológica y el alcance de los servicios de telecomunicaciones. Empero, en el 2005, la red se encontraba saturada debido al incremento en el uso del servicio y ello afectó el crecimiento de los sistemas para la operación. La anterior limitación redujo el trabajo a la actualización y modernización de los procesos automatizados existentes.

Una de las tareas que se llevaron a cabo entre 2003 y 2006 fue la integración de los flujos de los procesos de las áreas centrales y regionales; la conciliación de información de los distintos sistemas y la reducción del manejo de documentación en exceso.

Por eso, uno de los ejemplos del progreso de la productividad y la reducción de los tiempos de atención a través del uso de los sistemas de operación automatizados es el SISUBI, que eliminó duplicidad de funciones, disminuyó en forma significativa el manejo del papel, mejoró el control y aumentó la uniformidad en el registro de la información, la consulta en línea del catálogo de bienes de consumo, entre otros.

La implantación de los sistemas de operación automatizados tuvo como base:

- La elaboración de manuales de organización;
- La aprobación y revisión de los manuales de procedimientos;
- Los manuales de operación de los sistemas de informática liberados (todo sistema era liberado con un manual electrónico y, en algunos casos, con láminas y portafolios virtuales);
- La impartición de cursos y talleres presenciales y virtuales para la aplicación de los procedimientos operativos automatizados;

- El reforzamiento de la coordinación entre las áreas normativas, enlace y operativas, con especial participación de la informática;
- La celebración de reuniones anuales de Administraciones Regionales.

El mejoramiento de los sistemas de información era esencial para controlar el modelo de administración desconcentrada, pero había que evitar el exceso de solicitudes de información de las áreas centrales a las regionales. De ahí que la definición de un canal único de comunicación de instrucciones, que determinara cuáles eran las labores prioritarias, mediante un mecanismo confiable con el apoyo de información en tiempo real, fue una de las acciones importantes en el proceso.

e) El servicio a las unidades foráneas.

En contraste con las administraciones públicas, Federal o estatal, que su existencia y servicios deben justificarse en términos de demanda social y de costo-beneficio, el aparato administrativo del Consejo está condicionado en su ubicación y tamaño a la función primordial del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, los análisis de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos respecto a las cargas de trabajo, la procedencia geográfica de los asuntos, la naturaleza y complejidad de los mismos, entre otros elementos, es lo que determina la instalación de un órgano jurisdiccional y, por ende, el crecimiento, en su caso, de los órganos jurisdiccionales.

En este sentido, se puede afirmar que los servicios que prestaban los órganos desconcentrados a las unidades foráneas eran conocidos y homogéneos. Sin embargo, eso no era cierto cuando se inició el proceso de desconcentración en el 2000 y uno de los propósitos explícitos era regularizar esa situación.

Para tal efecto, se estableció la prioridad de realizar procedimientos, lineamientos y manuales, así como difundir, aplicar, evaluar y controlar las directrices de las áreas normativas, con el propósito que las operativas prestarán un servicio homogéneo. En este sentido, el Consejo ha emitido plantillas de mobiliario por órgano, normas sobre las características en espacio y acabados de las oficinas en que se ubican los órganos, normas de señalización institucional, normas para la procedencia de sustitución de aires acondicionados, normas para el otorgamiento de espacios de estacionamiento al personal, normas para la instalación de consultorios médicos, entre otras.

Las normas contienen los parámetros del servicio y a partir de estos se generaron universos pendientes de atención y detectaron déficit, con lo que se llevaron a cabo diversos programas.

Con este método se atendieron las solicitudes de los órganos, las que existían y las que iban surgiendo. Una solicitud reiterada o una necesidad detectada por la administración pudiera ser causa de un cambio en la forma de prestar el servicio o una ampliación del mismo, previo un estudio de costo-beneficio que se analiza por las áreas directivas.

Otra estrategia para la atención oportuna de las solicitudes de los órganos jurisdiccionales fue el proceso de reasignación y desincorporación de bienes muebles en desuso.

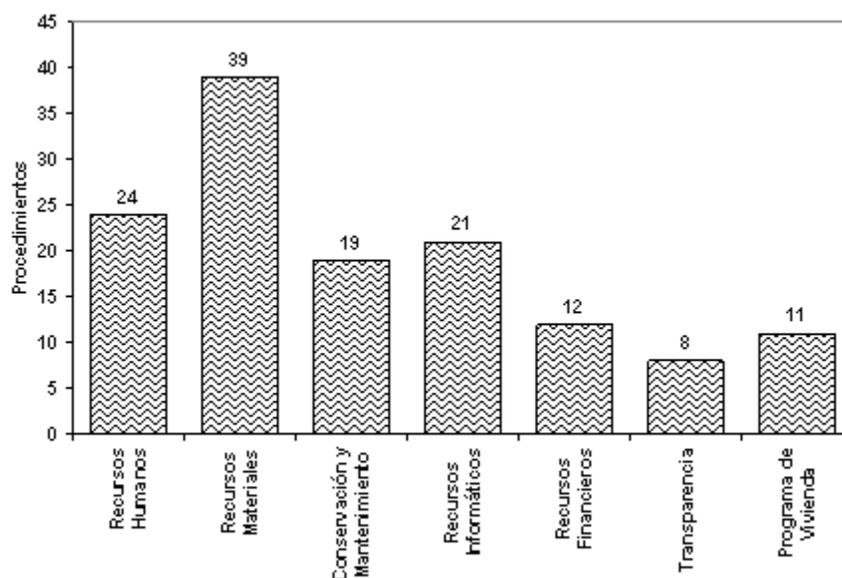
A partir del 2001, debido a la disponibilidad de recursos para el mantenimiento de mobiliario en los órganos desconcentrados, se procedió a reasignar mobiliario entre órganos del mismo circuito y aquellos que pertenecían a distintos circuitos. El área de enlace estableció foros electrónicos para compartir información y aprovechar al máximo los recursos del Consejo. En un periodo de seis años se rehabilitaron casi 15,000 bienes muebles con lo que se evitó la adquisición y se mejoró la oportunidad de la dotación.

f) La Calidad en el proceso de desconcentración.

La reestructuración de la administración regional y el proceso de desconcentración partieron del enfoque de servicio al usuario, es decir, de la necesidad de orientar la organización administrativa del Consejo a un mejor servicio a los órganos jurisdiccionales. Además, se basó en la retroalimentación de los procesos de varias maneras: las visitas personales del Presidente del Consejo y los consejeros a los circuitos, la reunión con los coordinadores de los circuitos judiciales, la recepción de peticiones mediante la Visitaduría General y las encuestas de opinión.

Un resultado de la retroalimentación fue la revisión constante de los procedimientos desconcentrados, que necesariamente comenzó con el cuestionamiento sobre la posibilidad de eliminar trámites, la simplificación, la reorientación de la actividad y la coordinación entre las áreas normativas, supervisoras y operativas.

Figura 9. Procedimientos revisados con las áreas normativas en 2004- 2006.



Fuente: elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Administración Regional del Consejo de la Judicatura Federal, 2006.

De ahí que la satisfacción del usuario, en un contexto caracterizado por la obligación de respetar los lineamientos y la reglamentación, fue indispensable crear los márgenes suficientes para responder a las necesidades identificadas como importantes o básicas por los usuarios. En este proceso se utilizó, entre otras, las técnicas de calidad establecidas por la norma ISO 9001:2000 y por el Modelo de Calidad Intragob.¹²¹

Por lo anterior, en el proceso de desconcentración impulsado por la segunda integración del Consejo se buscó responder de manera efectiva a las demandas de los usuarios en cuanto a los servicios que se ofrecían, identificando y considerando, entre otros aspectos lo siguiente:

- La voz de los usuarios en aquello que concierne a sus requerimientos y necesidades específicas;
- Abrir espacios para la participación y el intervención en la determinación de las características de los servicios y productos que los usuarios esperan;

¹²¹ Organización Internacional para la Estandarización. Norma ISO 9001:2000 Red de Calidad del Gobierno Federal. Modelo de Calidad Intragob. México, 2004, en http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo_Calidad.doc (consultado el 7 de noviembre de 2007).

- Reforzar la integridad y la transparencia en la operación de los procesos enfocados a los usuarios;
- Establecer mecanismos orientados a optimizar la operación de los procesos, es decir, buscar la mejora continua, y
- Establecer el medio de comunicación en el que los usuarios otorguen su opinión o retroalimentación hacia la calidad de los servicios ofrecidos.

En este sentido, el área de enlace y supervisión del proceso de la desconcentración estableció canales de participación del personal en la determinación de las posibles soluciones a los problemas administrativos planteados por el personal jurisdiccional.

- De manera continua se fomentó el uso y participación en los foros por materia de recursos materiales, recursos humanos, control operativo, control de gestión, recursos informáticos, recursos financieros y evaluación, lo anterior como una opción de comunicación, atención y retroalimentación a requerimientos de información, por parte de los servidores públicos de las Administraciones Regionales y Delegaciones Administrativas.

- Además, como parte de los trabajos permanentes de mejora continua, orientados a conocer el grado de satisfacción respecto a la calidad de los servicios que ofrecen las distintas unidades administrativas del Consejo, se llevaron a cabo la aplicación de encuestas nacionales de opinión dirigidas tanto a Titulares de Órganos Jurisdiccionales, como a servidores públicos de mandos medios y operativo adscrito a las distintas unidades administrativas foráneas.

Como parte de una estrategia de mejora continua, el informe de los resultados de las encuestas se entregó a las áreas normativas y a las operativas para que en el ámbito de su competencia llevaran a cabo las acciones necesarias para aumentar la eficiencia en el servicio y diseñar estrategias para elevar la satisfacción de los usuarios en la medida de lo posible. También se hacía del conocimiento de los coordinadores de los jueces o magistrados coordinadores de los circuitos judiciales para que se identificaran las causas de una percepción negativa del servicio.

Lo trascendente de distribuir los resultados de las encuestas era aprovechar, en un proceso de retroalimentación, las oportunidades de mejora identificadas y superar las

debilidades detectadas, para que mediante la instrumentación de acciones concretas se redefinieran políticas de atención, agregaran y modificaran procesos o cambiaran rutinas administrativas. Respecto de estas acciones se llevaba un control y seguimiento. Estas encuestas se efectuaron considerando los modelos heterodoxos y de gestión pública de la administración.

Otro de los medios empleados para obtener retroalimentación relativa en el proceso de desconcentración es el cuestionario que se ha aplicado en el programa de transparencia y calidad en la información, el cual los proveedores, contratistas y prestadores de servicios emiten su opinión respecto al esquema de contratación de servicios o compra de bienes, el grado de satisfacción respecto al servicio que brinda las oficinas regionales del Consejo.

Además se llevaron a cabo programas formales de capacitación, impartidos para el personal adscrito a las áreas centrales y foráneas, relacionados con los temas de Habilidades de Dirección, Calidad Integral en el Poder Judicial y Sistemas de Gestión de Calidad ISO 9000:2000 en el Poder Judicial de la Federación.

La desconcentración de los procedimientos financieros, que comenzó en el 2003, conforme se señaló en otra sección, fue el punto de partida para iniciar los trabajos para la instrumentación de los métodos y esquemas de trabajo hacia un Sistema de Gestión de Calidad tanto en el área supervisora como en las operativas desconcentradas en el ámbito foráneo.

Con ese propósito, se desarrolló el programa de trabajo que contempló la planificación e instrumentación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2000 a efecto de orientar, identificar y gestionar la operación con un enfoque basado en procesos, con la finalidad de demostrar la capacidad para proporcionar bienes, servicios e información que satisficieran las necesidades de los usuarios.

Estas acciones tendientes a instaurar un sistema de gestión de la calidad todavía fueron aisladas si se considera el resto de los órganos administrativos del Consejo. Lo destacable fue que el proceso de desconcentración, que está vinculado íntimamente con el de modernización y con el deseo de mejorar la atención a los órganos jurisdiccionales y el justiciable, sirvió para fomentar entre el personal administrativo la cultura de la calidad.

D. La Instalación de órganos jurisdiccionales y su reubicación.

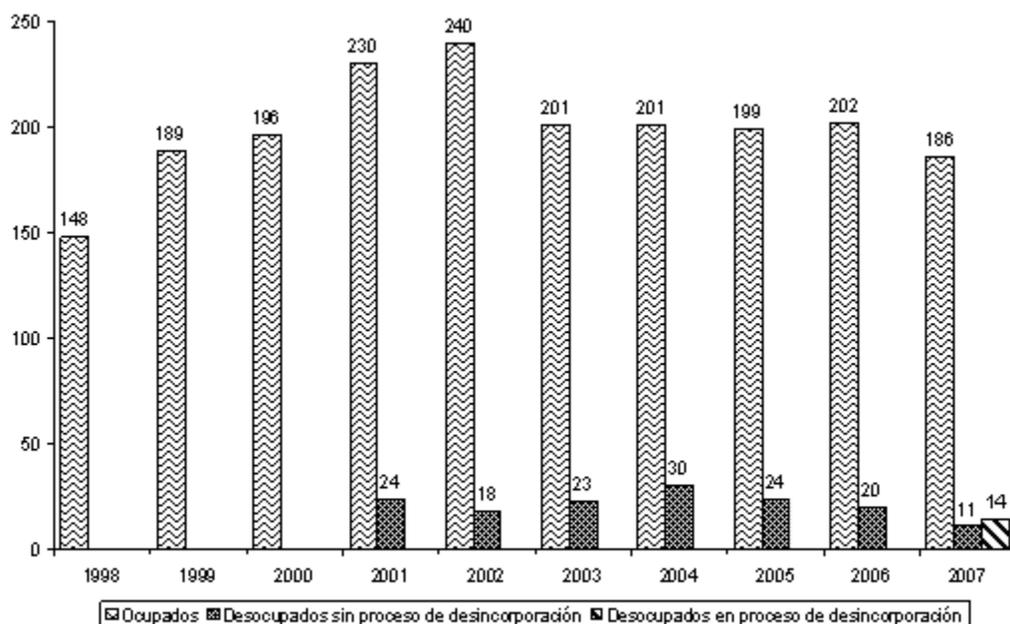
La primera acción encaminada a mejorar las condiciones de los espacios a disposición de los órganos jurisdiccionales era para conocer con precisión el número, el estado del mantenimiento, los servicios relacionados con los mismos y la situación jurídica de los inmuebles administrados por el Consejo. Lo que aparentemente era una tarea sencilla, no resultó así porque se comenzó desde definir lo que debería entenderse por Palacio de Justicia, es decir, establecer conceptos básicos que permitieran compartir información.

Los datos disponibles para el 2006 estaban relacionados con los inmuebles administrados en la República y registrados con criterio uniformes tanto en el Distrito Federal y Zona Metropolitana como en regionales.

Estos datos permitieron generar un histórico sobre el estado físico, el mantenimiento y los espacios disponibles en los inmuebles, que sirvió de base para la programación de acciones en el corto, mediano y largo plazos.

Para 2006, la información estaba sistematizada como se muestra en la figura siguiente y los inmuebles desocupados eran reserva inmobiliaria o se encontraban en proceso de desincorporación o en proceso de remodelación y construcción.

Figura 10. Crecimiento de los inmuebles administrados en el interior de la República.

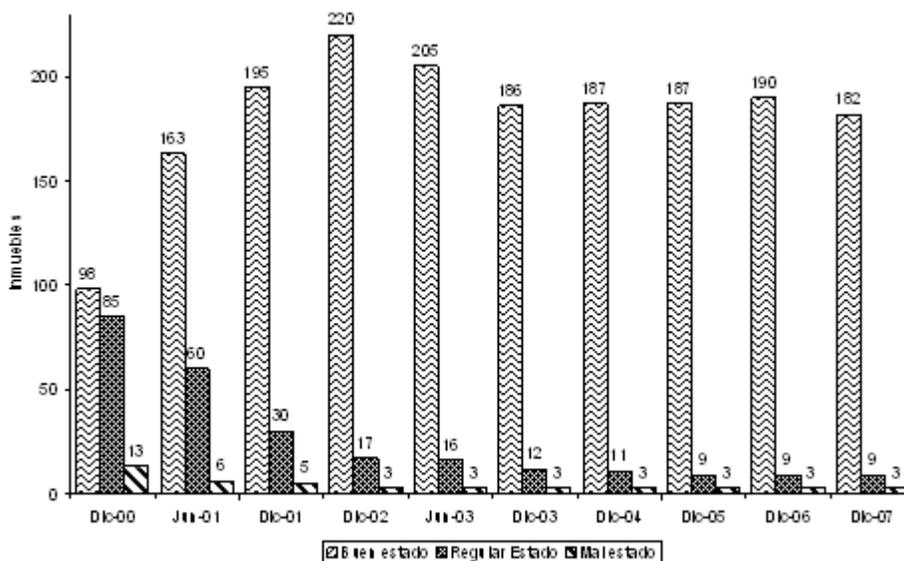


Fuente: Catálogo de Inmuebles del Consejo de la Judicatura Federal en <http://Consejoisadm/inmuebles/>

Con apoyo de las administraciones regionales y delegaciones administrativas que obtuvieron mayores facultades con la desconcentración se llevaron a cabo programas de búsqueda de inmuebles para la instalación y reubicación de órganos, mantenimiento preventivo y correctivo, señalización de inmuebles, contratación de servicios externos de limpieza, jardinería, mantenimiento de equipo, entre otros. Con esto, el área central de inmuebles y mantenimiento concentró sus acciones en las reubicaciones y las instalaciones de órganos.

El resultado de las acciones llevadas a cabo fue el siguiente:

Figura 11. Estado del mantenimiento de los inmuebles ocupados en el ámbito regional.



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Administración Regional, 2007.

En la figura se observa el efecto de la desconcentración en el mantenimiento de los inmuebles y la reducción de los que se encontraban en estado regular para mejorar sustancialmente.

También se observa que en 2005, las acciones de mantenimiento correctivo ya eran insuficientes para continuar con la tendencia de reducción de los inmuebles clasificados en regular o mal estado de conservación y a partir de ese año sólo procedía la desocupación y, en su caso, desincorporación del patrimonio del Consejo de la Judicatura Federal de los inmuebles.

Cabe destacar que entre 2002 y 2003, se llevaron a cabo más de cien reubicaciones. Además, si sumamos las reubicaciones en el área foránea de los últimos seis años, 177 en total, y las comparamos con el universo de órganos jurisdiccionales existentes en el 2001, aproximadamente 320,¹²² se puede concluir que más de la mitad de los órganos jurisdiccionales han sido reubicados para mejorar sus condiciones de espacio.

¹²² Esta cifra no es posible determinarla con precisión por la diferencia entre órganos creados e instalados.

En el segundo trienio analizado, el ritmo de reubicaciones disminuyó en razón a que las condiciones de mantenimiento de los inmuebles habían cambiado radicalmente, es decir, sólo 12 inmuebles ocupados estaban en regular estado de conservación y tres en mal estado (estos últimos eran utilizados como bodegas o con usos distintos al de la operación de órganos jurisdiccionales) y, por lo tanto, la estrategia del Pleno del Consejo se orientó a la construcción de Palacios de Justicia de la Federación, con lo que se revirtió la tendencia de crecimiento de los inmuebles administrados y se empezó a disminuir la dispersión de órganos. Incluso, a partir de finales de 2006, las reubicaciones a inmuebles arrendados disminuyeron en su ritmo para darle prioridad a la ocupación de Palacios de Justicia que se construían e incluso se determinó como política inmobiliaria reducir el arrendamiento al mínimo indispensable.

Por otra parte, hay que destacar que la actividad de obra en el ámbito regional, también se orientó prioritariamente a la instalación de nuevos órganos para abatir el rezago existente de la primera integración y para atender la demanda creciente de apertura de órganos jurisdiccionales.

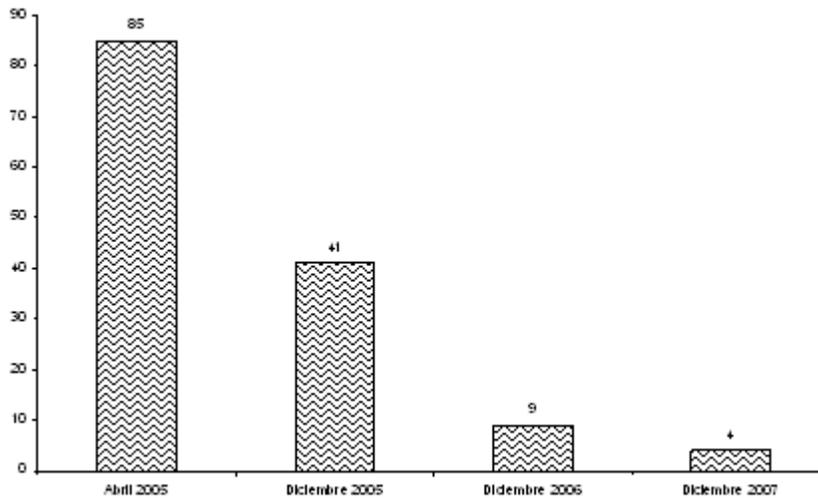
En el bienio 2000-2001 se instalaron 103 órganos y en el 2002-2003 fueron 20. Entre el primero de enero de noviembre de 1999 y diciembre de 2001 el número de plazas creció más de 6,500.

Esta febril actividad provocó que, durante el 2000-2001 las condiciones de entrega de los inmuebles fuera precaria y se iniciara el trabajo de los órganos sin las condiciones adecuadas para el desarrollo del trabajo y sin los servicios completos, especialmente, la integración a la red nacional de voz y datos.

El efecto de estas circunstancias es que en abril de 2004 había 85 contratos de obra pública pendientes de finiquitar del periodo 1998-2004, con discrepancias entre lo que las empresas pretendían cobrar y lo que el Consejo reconocía como obra efectivamente realizada.

En diciembre de 2004 se inició un proceso de ordenamiento de la contratación de la obra pública y un programa para la conclusión de los finiquitos pendientes. El resultado fue el siguiente:

Figura 12. Abatimiento de contratos rezagados pendientes de finiquitar anteriores a abril 2005



Fuente: Elaboración del Autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

A partir del siguiente bienio el ritmo de instalación disminuyó, por razones de carencias presupuestarias, y se aceleró nuevamente hasta el último año de la segunda integración del Consejo. La diferencia, desde el punto de vista administrativo, que la instalación se hizo con base a una programación de mediano plazo, en la que participó el área de Creación de Nuevos Órganos, y permitió la entrega de los espacios con las adecuaciones físicas casi al 100% de acabado y con los servicios en operación.

Además, durante los 2002-2004 se inauguraron los Palacios de Justicia Federal en Mexicali Pachuca, Celaya, La Paz, Cd. Victoria, Tuxtla Gutiérrez y se acondicionaron edificios propiedad del Poder Judicial de la Federación en el Distrito Federal (2), Monterrey, Hermosillo, Aguascalientes, Torreón, Cd. Juárez y Morelia.

Durante la segunda integración, además de la obra realizada, se hizo un trabajo muy importante en la definición de los proyectos tipo de órganos jurisdiccionales y en el diseño de los espacios destinados a los fines propios del Poder Judicial de la Federación. Un ejemplo de estas acciones son las medidas de seguridad y de distribución arquitectónica de los locutorios y la zona de manejo de procesados en los juzgados penales.

Finalmente, cabe destacar que la disminución de los programas de instalación de órganos permitió dedicar recursos y esfuerzos en los años de 2004-2005 en la remodelación, ampliación y reubicación de los órganos ubicados en la zona metropolitana del Distrito Federal en los reclusorios norte, sur y oriente y en ciudad Nezahualcóyolt.

El número de órganos jurisdiccionales a reubicar esperado para el año de 2007 era de 44. Esta cifra iguala a la del año 2002 con la diferencia de que en ese año se construyeron o adecuaron inmuebles sin posibilidad de crecimiento futuro, ni considerando la integralidad en los servicios y se esperaba tener un porcentaje mayor del grado de conclusión de las obras de adecuación. Además, con la concentración de órganos en inmuebles propiedad del Poder Judicial, se redujo el pago de rentas y se evitó la dispersión, lo cual aumentó la eficiencia administrativa y logró beneficiar a los justiciables. El ahorro esperado para el 2007 por concepto de rentas ascendió a más de 12 millones de pesos, que representó el 10 por ciento del gasto anual en esta partida. La prospectiva para 2008 y 2009 consideró la reubicación de más de sesenta órganos jurisdiccionales.

E. La Red de comunicaciones y los sistemas administrativos automatizados.

Durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006, la automatización de los procesos administrativos fue significativa. Los procesos en tiempo real aumentaron en las partes esenciales de la administración como son la nómina, el ejercicio y control de recursos financieros, así como la solicitud y dotación de insumos para los órganos jurisdiccionales, entre otros sistemas.

Durante la primera integración del Consejo, en coordinación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se instaló una red nacional interna de voz y datos que permitía la interconexión de la mayoría de los inmuebles que ocupaba el Poder Judicial de la Federación. Asimismo se inició con la dotación de equipo de cómputo al personal con plaza definitiva y que requería de este instrumento de trabajo, en los órganos jurisdiccionales. Adicionalmente se sustituyeron los elementos tradicionales con los que se elaboraban la documentación judicial.

Al iniciar la segunda integración, más del 98 por ciento del personal contaba con equipo de cómputo, cifra que se mantuvo a pesar del ritmo de crecimiento de los órganos jurisdiccionales e incluso se llevaron a cabo acciones de sustitución del obsoleto. Además,

se realizaron intensas campañas de capacitación en el manejo de paquetería comercial en cursos presenciales y virtuales.

Uno de los resultados más evidentes derivados de la creación del Consejo fue el cambio tecnológico en manejo de la documentación, la comunicación a distancia y la transmisión de información.

La expansión de la red de voz y datos partió de la definición de la infraestructura básica que debiera instalarse en los inmuebles administrados por el Consejo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que esta tecnología se compartía. También se determinó el tipo de enlace de comunicaciones y el tamaño de los canales, tomando en consideración la densidad por usuarios en los inmuebles. Asimismo, la segunda integración contaba desde el año 2000 con un servicio de red nacional, constituida por siete nodos e interconectada con redes locales, integrada por más de doscientos nodos secundarios.

Esta red favoreció la comunicación electrónica y permitió el desarrollo de aplicaciones para brindar apoyo en el intercambio de información entre los órganos jurisdiccionales, los auxiliares y los administrativos. Esta infraestructura, en lo relativo a la transmisión de voz, aumentó su eficiencia con la publicación en 2002 del directorio de los usuarios de la red en la página de Intranet del Consejo.

Las redes de área amplia existentes en 2003 permitieron la operación de los portales de la Suprema Corte y del Consejo, el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, los Sistemas administrativos vinculados con nómina y el manejo de recursos financieros, el Sistema Global de Gestión Administrativa, entre otros, así como el servicio de videoconferencia en 32 sitios distribuidos geográficamente en las Casas de la Cultura Jurídica.

La extensión del servicio de datos hizo necesario que se capacitará a los usuarios en el uso correcto de los recursos de la red y su mejor aprovechamiento, así como elaborar una normatividad que para su uso, especialmente relacionada con el acceso a Internet y el correo electrónico, que para el 2003 era la forma de comunicación más utilizada en las áreas administrativas. En menos de tres años se implantó una cultura informática amplia entre el personal del Consejo y en el jurisdiccional.

Sin embargo, el aumento del número de usuarios y el uso en tres vías, datos, voz y video, empezaron a provocar problemas de tráfico desde el 2002 y la antigüedad de los equipos de comunicación, que tienen una vida útil de 5 a 7 años, creó la percepción de que la red era lenta y no tenía el funcionamiento apropiado. El trabajo de envío de información de la estadística judicial a las áreas centrales debía realizarse en horas inhábiles por la saturación de la red.

En este campo, una de las principales acciones de la segunda integración fue iniciar los procesos de análisis para el cambio de la tecnología y el diseño de la nueva red con base en las necesidades detectadas en el corto, mediano y largo plazo, que permitiera que los órganos que se instalan o reubiquen se integren a la red en forma inmediata y se reduzcan los gastos por este concepto. Los procesos para implantar la nueva red comenzaron a fines del 2005 y se concluyeron los trabajos en el segundo semestre del 2007.

Una de las prioridades de la segunda integración del Consejo fue la modernización de los sistemas administrativos automatizados existentes y el desarrollo de nuevas aplicaciones relacionadas con la mejora del servicio que se presta directamente a los órganos jurisdiccionales.

Así, el proceso de desconcentración coadyuvó en esta tarea y se convirtió en una de las principales motivaciones, junto con el desarrollo del Sistema de Seguimiento de Expedientes y la capacitación virtual, de la estrategia de aprovechamiento al máximo en el mediano plazo de los recursos tecnológicos.

El desarrollo de los sistemas automatizados en los procesos desconcentrados se basó en un cambio sustancial de las políticas de tecnología informática que se impulsó desde 2003 con las acciones siguientes:

- La selección de sistemas operativos adecuados a los objetivos mencionados;
- La migración de las bases de datos a formatos compartidos por todos los programas y áreas;
- La migración y desarrollo de un nuevo software en ambiente de red (web);
- La actualización tecnológica de la Red Nacional de Telecomunicaciones;
- La renovación de los servidores de aplicaciones y de datos, y

- El desarrollo de los sistemas tomó en cuenta etapas secuenciales como son análisis preliminar, documentación, diseño, desarrollo, pruebas, implantación y mantenimiento, lo que permitió que se calculara en los programas de trabajo el tiempo y los recursos que eran necesarios invertir en los proyectos y se involucraran en forma ordenada a las distintas áreas involucrada. En esta actividad se empleó una metodología para la mejora de los procesos.

La liberación de los proyectos estuvo acompañada de procesos de capacitación presenciales, así como en modalidad virtual e incluso se divulgó como una estrategia integral entre las áreas directivas, normativas y operativas, así como los usuarios.

F. La Planeación inmobiliaria y la determinación de las prioridades de construcción.

Con base en una planeación estratégica, cuyo fundamento era el largo plazo y la identificación de necesidades de espacio utilizando diversas variables, la segunda integración del Consejo estableció prioridades para la construcción de Palacios de Justicia. Esta planeación sirvió para la elaboración de una proyección de estas acciones a largo plazo, considerando el crecimiento esperado de órganos jurisdiccionales.

En octubre de 2001, se hizo un levantamiento sobre el espacio físico disponible de los órganos jurisdiccionales, auxiliares y administrativos en los circuitos con miras a determinar el déficit de espacios y los metros que se requerirían construir para satisfacer necesidades presentes y futuras.

Este levantamiento de necesidades se comparó con el metraje útil de oficina y se obtuvo el déficit por ciudad, utilizando cuatro escenarios:

- Necesidad de metros cuadrados útiles de oficina con los órganos jurisdiccionales presentes;
- Necesidad de metros cuadrados útiles de oficina con los órganos jurisdiccionales presentes y necesidades adicionales, tales como auditorio, consultorio médico, comedor, salón de usos múltiples, extensión del Instituto, módulo bancario, administración regional y delegación regional de la defensoría pública;

- Necesidad de metros cuadrados útiles de oficina con los órganos jurisdiccionales con una proyección de bajo crecimiento y necesidades adicionales, y
- Necesidad de metros cuadrados útiles de oficina con los órganos jurisdiccionales con una proyección de alto crecimiento y necesidades adicionales.

Esta comparación parte de la definición del espacio idóneo por tipo de órgano y espacio y la determinación de los criterios objetivos para que proceda la instalación, por ejemplo, de un consultorio de servicio médico o un auditorio.

En el 2002, este déficit detectado en los distintos escenarios, expresado en porcentajes y números absolutos, se combinó con otras variables tales como: número de órganos jurisdiccionales, inmuebles ocupados por las unidades foráneas, número de servidores públicos, metros actuales de unidades foráneas, metros óptimos de oficina y necesidades adicionales de espacio, metros cuadrados óptimos útiles de órganos jurisdiccionales y tipo de mobiliario.

Con la información mencionada y la proveniente de los sistemas financieros y de recursos humanos, se construyeron cinco variables de medición con un rango al que se le asigna un valor del 1 al 3. Las variables son:

- Número de usuarios;
- Disponibilidad de reserva inmobiliaria;
- Déficit de metros cuadrados (el escenario puede cambiarse según la estrategia que fije el Consejo);
- Dispersión de órganos, y
- Monto de las rentas o pagos de cuotas de mantenimiento mensual.

De esta manera, la proyección consideró espacio ampliado y restringido, con base a ello determina el déficit de metros útiles de construcción. Este elemento fue indispensable para decidir la prioridad en la construcción de un Palacio de Justicia.

El método fue la combinación de estas variables, que se revisaban semestralmente, y se sumaban los rangos por ciudad. Con ello se estableció la prioridad de construcción de los Palacios de Justicia y de reubicación. Asimismo, orientaban las acciones de búsqueda de

inmuebles, tanto para arrendamiento como adquisición, así como para el aprovechamiento de la reserva territorial del Consejo.

La meta planteada se orientó al cliente, es decir, al justiciable. Esta proyección cambió la visión que se tiene del Poder Judicial de la Federación y su inserción en la sociedad como una entidad de servicio, que debe generar espacios que consideren las necesidades de quienes acuden a demandar la administración de justicia y tomar en cuenta el desarrollo urbano reciente.

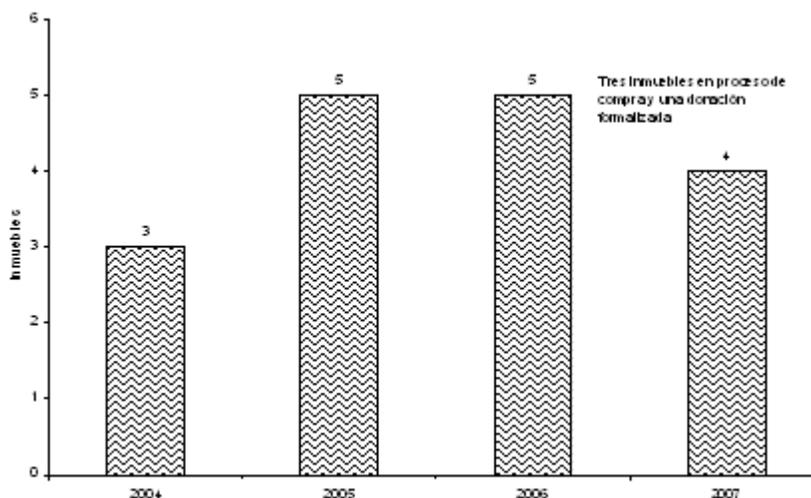
Los recintos en los que eventualmente se ubicaron órganos jurisdiccionales se diseñaron integralmente y, sobretodo, se consideró la demanda de estacionamiento para los servidores públicos que laboran en ellos y quienes los visitan.

Bajo esta perspectiva se definieron los metros útiles de oficina indispensables para la realización de la función sustancial y los que se requirieron para los servicios relacionados con la misma, tales como lugares destinados a las áreas administrativas, a la defensoría pública, al ministerio público, a los servicios médicos, de fotocopiado y cafetería, así como estacionamiento, aulas de capacitación e incluso auditorio en los circuitos de concentración considerable de órganos jurisdiccionales.

Esta información permitió establecer las previsiones presupuestarias suficientes para construir Palacios de Justicia. El resultado de esta planeación estratégica fue que en el año de 2006 se inició la remodelación de dos edificios y la construcción de 4 más, con lo que el Poder Judicial podría contar con seis palacios más. En 2007 se proyectó el inicio de la construcción de seis más y para el 2008 ya se contaba con los elementos suficientes para incorporar en el programa de ejecución anual dos más, los que la disponibilidad presupuestal permitiera.

Este tipo de planeación estratégica permitió incrementar, en forma programada y con el empleo eficiente de los recursos escasos, la reserva inmobiliaria del Poder Judicial de la Federación. Asimismo facilitó el acercamiento con las distintas autoridades para revisar la disponibilidad de reservas que eventualmente pudieran donar al Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento con la norma de la materia.

Figura 13. Incremento en la reserva inmobiliaria para la construcción de Palacios de Justicia Federal



Fuente: Catálogo de Inmuebles del Consejo de la Judicatura Federal en <http://Consejoisadm/inmuebles/>

G. Los Procesos de mejora administrativa.

Durante la segunda integración del Consejo, especialmente en el trienio 2004-2006, la modernización, desconcentración e instalación de órganos se visualizaban como tareas inconclusas, pero con un grado de avance significativo. Bajo esa perspectiva se impulsó un proceso de reordenación y reestructuración administrativa y financiera, que coincidió con la Presidencia de la Comisión de Administración del Consejero Miguel A. Quirós Pérez.

En este sentido, se diseñan programas tendientes a la mejora continua en forma aislada en las distintas áreas del Consejo y destacan:

- Reestructura de la Unidad de Estadística e Información Judicial;
- Fortalecimiento de los programas de seguridad y protección ciudadana;
- Revisión de las estrategias de tecnología de la información;
- Impulso a la cultura de la calidad;
- Elaboración de informes estratégicos de las áreas administrativas;
- Aprobación de programas de necesidades de obras y mantenimiento, así como de adquisiciones y servicios;
- Depuración de los finiquitos de obra pública y revisión del procedimiento;
- Aprobación de los proyectos integrales en obra pública;

- Intensificación de las políticas de racionalidad y austeridad del gasto;
- Integración de un banco de proyectos;
- Uso de las bianualidades presupuestarias para mejorar el desempeño operativo;
- Contratación de obra pública por el método de precio alzado y la revisión de la documentación correspondiente;
- Elusión de la a suscripción de convenios modificatorios en la obra pública, y
 - Compra anualizada de consumibles.

En materia de calidad, la Secretaria Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales formalizó el inicio de los trabajos orientados al desarrollo e implantación del Sistema de Gestión de Calidad bajo el modelo ISO 9000:2000, el 18 de marzo de 2005, mediante la instauración del Comité de Calidad y la propuesta de implantación de un “Sistema de Gestión de la Calidad”.

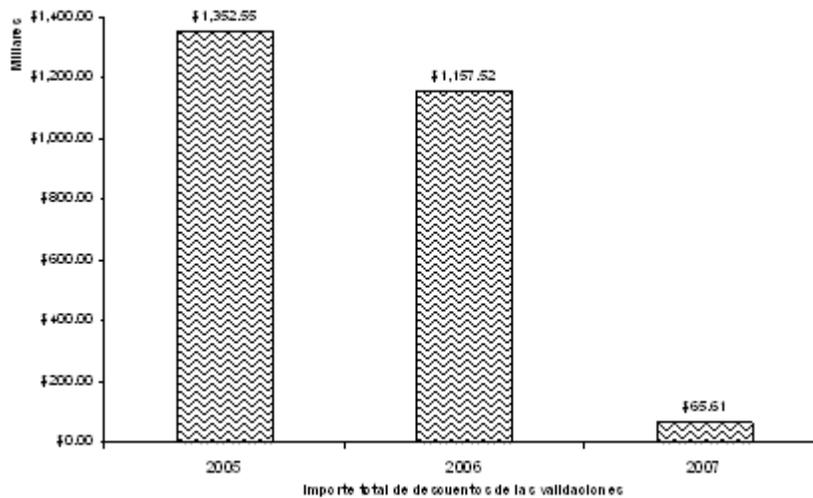
Como parte de esta estrategia se llevó a cabo una maestría en administración pública entre los mandos de las áreas centrales del Consejo impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública que tuvo un beneficio significativo en términos ideológicos, en razón a que el tema de las tesis y tesinas presentadas abordan sistemáticamente diversos aspectos de sus funciones.

El denominador común de los trabajos es el empleo de teorías de nueva gestión pública, planeación estratégica y calidad.

La segunda integración hizo un esfuerzo modernizador significativo con resultados tangibles y, sobretudo, contribuyó a arraigar en el personal administrativa la cultura de la calidad y el enfoque de servicio al usuario. De ahí que las áreas administrativas, cada vez más, realizaran los diagnósticos particulares, establecieran sus objetivos estratégicos, registraran objetivamente la actuación y fijaran indicadores de desempeño.

Una muestra de esta labor son las figuras siguientes:

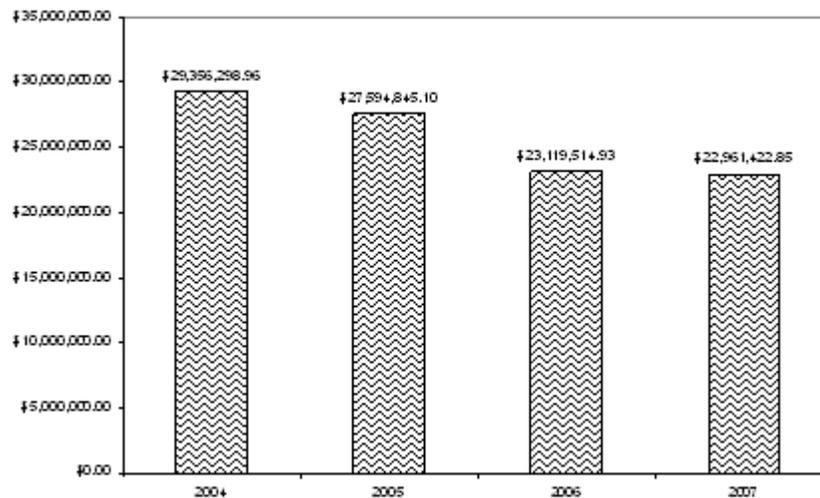
Figura 14. Energía Eléctrica (ahorros en millones de pesos).



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

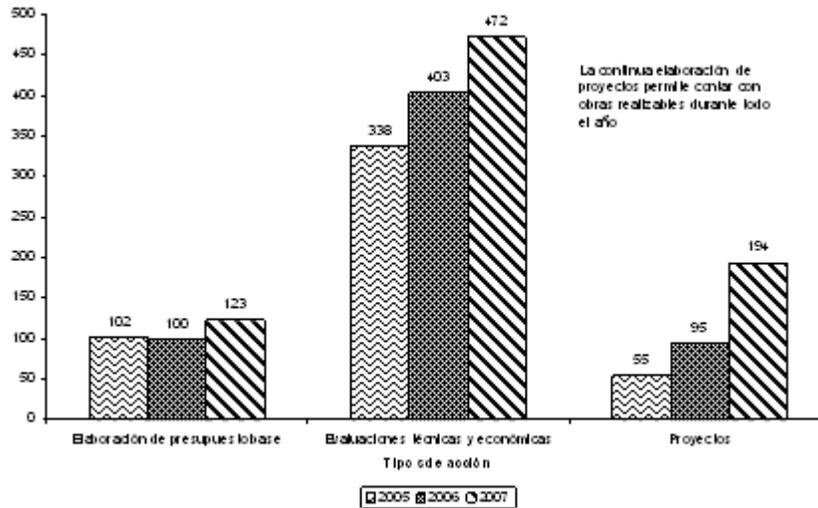
En la figura anterior se muestra que la mejora en los procesos de control permitió reducir significativamente la inconsistencia en la facturación y para 2007, sólo 65 millones se identificaron como resultado de las validaciones.

Figura 15. Telefonía (facturación del D.F. y Z.M expresada en millones de pesos).



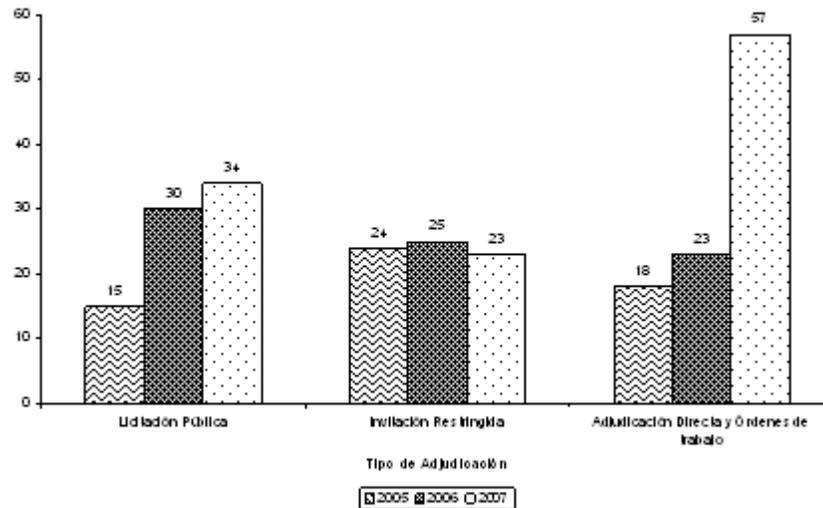
Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales del Consejo de la Judicatura Federal, 2006.

Figura 16. Presupuestos, evaluaciones y proyectos de obra pública en el periodo 2005-2007.



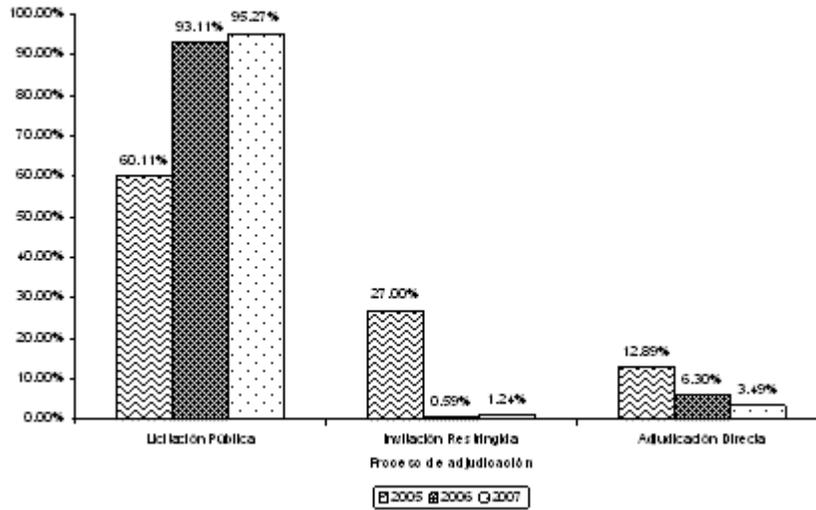
Fuente: Elaboración del Autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

Figura 17. Procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa en el periodo 2005-2007.



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

Figura 18. Contratos de obra pública formalizados por licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa 2005- 2006.

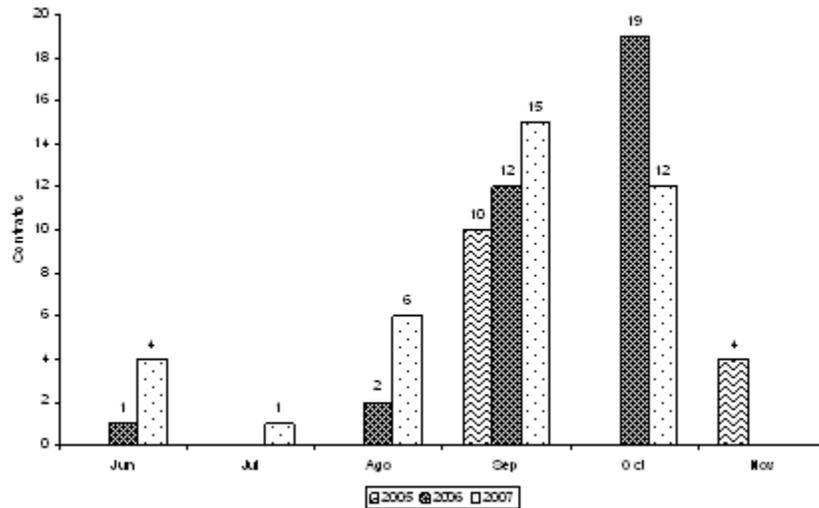


Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

Estas acciones son el fundamento de la mejora continua, así como una mayor intensidad y extensión de la cultura de la calidad, de la informática y compromiso con el justiciable.

En cuanto a la planeación estratégica se previeron diversos esquemas para mejorar el ejercicio presupuestal y una de las acciones consistió en identificar las necesidades. Una vez conocidas, las acciones a realizar se programaban considerando el tiempo de contratación y ejecución, de tal forma que se identificaron las bianualidades y solicitaron las autorizaciones correspondientes con oportunidad. Esto se muestra en la figura siguiente.

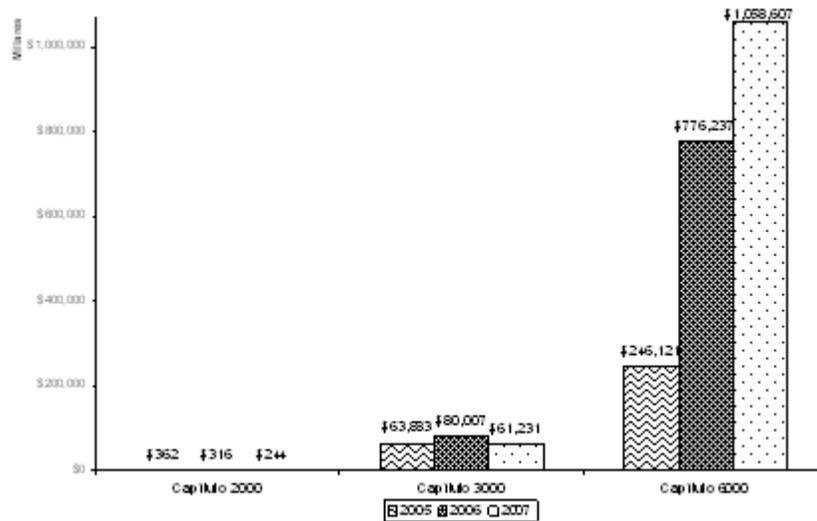
Figura 19. Bianualidades



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

Asimismo, el mayor monto del gasto de inmuebles se orientó a la obra en edificios propiedad del Poder Judicial de la Federación, tal y como se muestra en la figura siguiente:

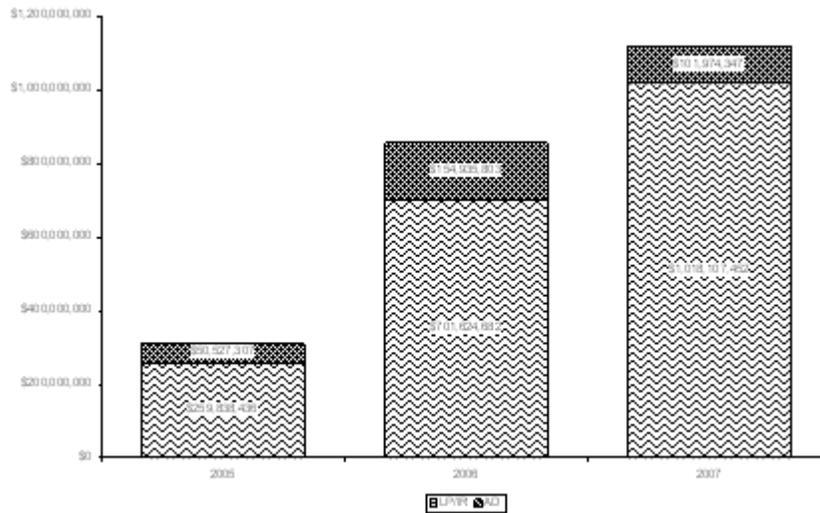
Figura 20. Presupuesto ejercido por tipo de gasto, 2005-2007



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

Además la mayoría del gasto se ejerció por los procedimientos de licitación pública, con lo que dió resultado la estrategia de ordenar el crecimiento, que se propuso durante el periodo 2004-2006.

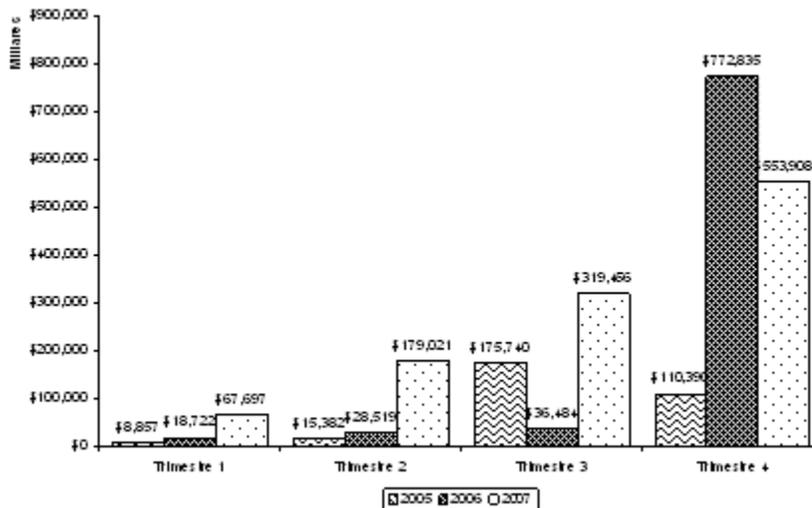
Figura 21. Montos ejercidos por tipo de concurso 2005-2007



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

El resultado tangible, orientado al usuario, es el aumento significativo del inicio de construcciones de Palacios de Justicia Federal en 2006 y 2007. En la figura siguiente se muestra que el ejercicio de la obra pública se distribuyó a lo largo del año, y se evitó la concentración en el último semestre. Este como resultado favorable de la planeación anticipada de la elaboración de proyectos, procesos de adjudicación e inicio de obra.

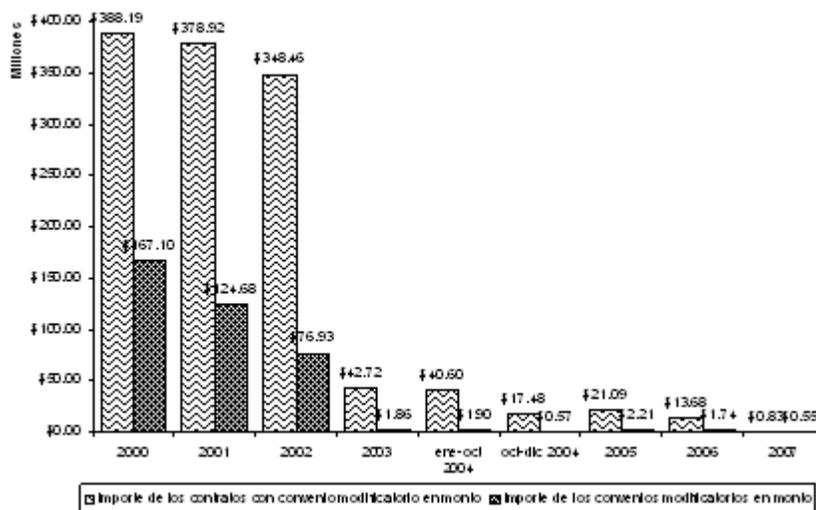
Figura 22. Presupuesto ejercido por trimestre, 2005-2007



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

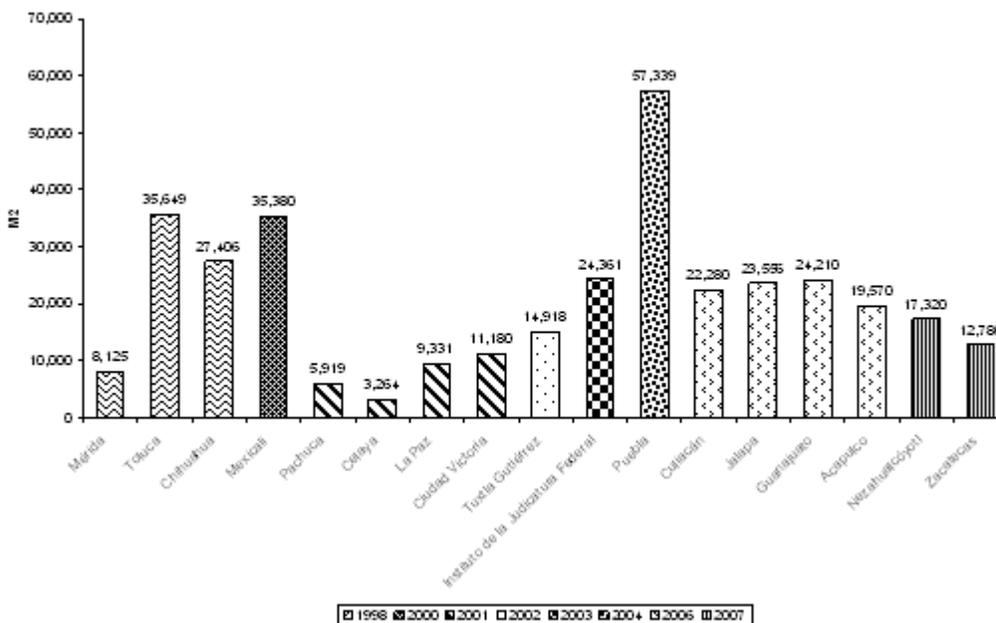
El proceso de reordenamiento del crecimiento evitó la práctica de convenios modificatorios y redujo las rescisiones de contratos. Esto permitió el cumplimiento de los plazos pactados en el contrato de obra.

Figura 23. Importe de los convenios modificatorios en monto



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

Figura 24. Palacios de Justicia Federal iniciados 1998-2007



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal, 2007.

H. A manera de conclusiones.

La modernización es un concepto amplio y complejo. Su significado es histórico y, en algunos casos, ideológico. Lo expuesto mostró las acciones que en el ámbito administrativo emprendió la segunda integración del Consejo con resultados tangibles en tres aspectos:

- Fortalecimiento de los fundamentos de la racionalidad legal-jurídica con base en la emisión de acuerdos y procedimientos, así como la reestructura administrativa, que mejoran las relaciones jerárquicas entre los órganos del Consejo y delimita con mayor precisión las competencias de los mismos;
- Avance en materia de mayor interacción de los órganos autónomos del Poder Judicial de la Federación en las actividades administrativas del Consejo, es decir, mayor juego “democrático” en la determinación de necesidades y formas de atender las cuestiones administrativas, a través de encuestas de opinión y acercamiento de los miembros del Pleno del Consejo con magistrados y jueces, y
- Mayor información disponible para elaborar cálculos en términos de mayor eficacia y economía.

La exposición de los datos es suficientemente amplia para demostrar la complejidad de la organización administrativa del Consejo y, como otras organizaciones, se desenvuelve en un ambiente de cambio permanente. Las cifras utilizadas hacen énfasis en los procesos de desconcentración, instalación de órganos jurisdiccionales y su reubicación, así como la planeación inmobiliaria y permiten inferir que la modernización abarcó más aspectos de la operación, pero con resultados diversos.

Si bien es cierto que hubo mejoras varios de los procesos, los cambios no son verificables, ni las cifras son idóneas para mostrar la integralidad de los mismos. Incluso, la presentación por casos no permite conocer la profundidad del proceso modernizador.

En el capítulo, queda patente que la transformación del Consejo se llevó a cabo con base en conceptos y herramientas de diferentes tradiciones de las teorías administrativas. No hay un documento como el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, que haga explícito los propósitos, los objetivos, las metas y las estrategias para

aumentar la eficiencia y eficacia de la administración de los órganos jurisdiccionales. Aunque es evidente que el Consejo y el aparato administrativo dependiente llevó a cabo acciones en los rubros de participación de los usuarios (servidor público judicial), desconcentración, medición y evaluación del desempeño y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

La modernización administrativa es un proceso, cuya orientación se renueva constantemente por la sustitución periódica de los consejeros y las condiciones de operación cambiantes de los órganos jurisdiccionales. En la metáfora de la duna más alta y la búsqueda del mejor camino para llegar a ésta, lo realizado en el 2000-2006 se ve con otra perspectiva. Tal vez desde donde se observa al Consejo ahora es más fácil descubrir una estrategia más eficiente y efectiva y, por supuesto, se visualizan los errores. Entre los logros, como quedó expuesto, se cuentan la integración de bases de datos administrativos y la conformación de estadísticas históricas que la plataforma indispensable para fortalecer los procesos de mejora continua.

V. UNA PROPUESTA PARA PROFUNDIZAR EL CAMBIO ADMINISTRATIVO.

La modernización llevada a cabo por la segunda integración del Consejo ha tenido un importante impacto en sus resultados administrativos frente a los otros órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación y ante otras instancias públicas.

En el capítulo anterior se expuso que durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006 se transformaron significativamente los procesos de trabajo en el aparato administrativo del Consejo y mejoró la percepción entre los servidores públicos jurisdiccionales. En este apartado se busca hacer un recuento, desde una perspectiva personal, de lo que se requiere seguir haciendo para lograr una mayor eficiencia y eficacia e incluso para conseguir algunas metas que no se han alcanzado; en una palabra, para profundizar el cambio.

El reto es integrar, aún más, las áreas de jurídicas y de gobierno, aquellas vinculadas con el fortalecimiento de la carrera judicial y la creación de nuevos órganos, con las administrativas para que el Consejo pueda cumplir mejor con su misión constitucional primordial que es garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales.

El análisis se enfocará fundamentalmente a los aspectos administrativos del Consejo, enmarcado en la necesaria interacción que se establece con los órganos jurisdiccionales y los justiciables, condicionado por la naturaleza de la integración colegiada y plural de este órgano, en la que intervienen los tres Poderes de la Unión, así como su pertenencia al Poder Judicial de la Federación.

La autonomía de gestión que le otorga la Constitución al Consejo es parte sustancial de su actuación, la cual debe equilibrarse con la necesidad de fortalecer la unidad del Poder al que pertenece, toda vez que la eficiencia que se deriva del ejercicio de su independencia técnica se convertirá en un recurso esencial para fortalecerse como una institución fundamental del Estado Mexicano.

A. La Transparencia, el acceso a la información y las tecnológicas de información.

Dentro del proceso de modernización administrativa, la transparencia se incorporó como uno de los principios rectores a partir de la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de su reglamento. La aplicación de esta normatividad representó un reto para organizar la información para ponerla a disposición de cualquier ciudadano, ya sea por medio del sitio de Internet, en cumplimiento de la obligación que establece la ley o a través de la respuesta a una solicitud específica.

La consulta de los expedientes judiciales es una parte importante de la transparencia, pero también es trascendente que los procedimientos administrativos del Consejo puedan ser verificables por cualquier interesado, como un medio para evitar el desvío de recursos públicos y sobretodo como una forma de lograr los principios de excelencia y objetividad en la administración, mediante el imperio del orden en la generación, recopilación, registro y guarda de la información.

En la medida en la que la información sea confiable y consistente, las áreas podrán mejorar su desempeño y los temores frente al acceso de la información como derecho, a permitir a cualquiera el acceso a la misma se irán desvaneciendo. Resulta indispensable que se impulse la labor de homologación que ha emprendido la Unidad de Archivo General con base en el Acuerdo General 65/2006 que establece los lineamientos generales para la organización, conservación, custodia, guarda final y destino de los archivos de las unidades administrativas y órganos auxiliares.¹²³

Por otro lado, es necesario perfeccionar la tarea de que las aplicaciones informáticas se desarrollen tomando en consideración que los datos sean capturados por el área generadora, bajo criterios preestablecidos y conocidos, para que las áreas usuarias las puedan aprovechar efectivamente. Entre los objetivos planteados en el Programa Estratégico de Desarrollo Informático 2003-2006, uno de los más importantes consistió en que el desarrollo de los sistemas administrativos se debía incluir: la integración de los procesos y los flujos operativos de las áreas, la descentralización de los sistemas para

¹²³ *Acuerdo General 27/2006 crea la Unidad Administrativa denominada Archivo General del Consejo de la Judicatura Federal.* Esta unidad ha vinculado expresamente su labor con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se ha convertido en una herramienta para la organización de la información que generan las áreas administrativas del Consejo.

involucrar al usuario y la simplificación de los procesos. Estos propósitos deben ser cabalmente alcanzados mediante el perfeccionamiento en el diseño y la implantación de las aplicaciones de informática, con la participación de las áreas administrativas y técnicas.

El Consejo desarrolló experiencia en esta materia. Durante 2000-2006 los catálogos institucionales se interrelacionaron y complementaron, lo que aumentó la calidad de la información y ofreció los elementos suficientes para elaborar indicadores de desempeño precisos y adecuados para medir el grado de eficiencia del Consejo por áreas. Esto sucedió en forma significativa en los Sistemas Integral de Recursos Humanos; Integral Financiero Foráneo y Suministro de Bienes, Administración de Inmuebles, así como Integral de Adquisiciones; y Almacenes, entre otros.

Sin embargo, no se logró la integralidad esperada y persisten bases de datos aisladas que para aprovecharse mejor deben compartirse. El Sistema Integral Financiero, que es un instrumento útil para el ejercicio y supervisión del presupuesto, está limitado en la medida en que las áreas globalizadoras (las que ejercen el gasto) no tienen acceso al mismo. Además, los informes financieros que rinden están desvinculados y tienen reglas de registro distintas. Por ejemplo, el área globalizadora considera que ya se ejerció el recurso cuando el proveedor o contratista presenta la factura a pago al área financiera, pero esta última sólo lo reporta como ejercido hasta que se registró la emisión del cheque para el pago. Este desfase obliga a realizar constantes conciliaciones que consumen tiempo y recursos.

En los próximos años el reto es consolidar los sistemas de información, ponerlos a disposición de las instancias directivas y del público en general, a través de los procedimientos de acceso a la información, con lo que se establecerán las condiciones adecuadas para garantizar un mejor desempeño por parte de los servidores públicos.

En diciembre de 2007 en el Consejo sólo existían dos áreas que presentaban a la aprobación de la Comisión de Administración sus Programas de Necesidades: la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento; la segunda es la Dirección General de Servicios Generales y Recursos Materiales. Ambas utilizaban el enfoque de planeación estratégica, es decir, tomaban en cuenta la totalidad de los requerimientos antes de comenzar el año presupuestal. Al inicio de éste, asignaban prioridad de atención con base en el presupuesto autorizado a través del Programa de Ejecución, con el propósito de atender las necesidades

que originalmente no tuvieron recursos presupuestales mediante economías presupuestales que eventualmente se generaran en el segundo semestre del año.

Además de los planes estratégicos de informática, sólo tres áreas presentaban a la Comisión de Administración diagnósticos estratégicos, en donde definían el universo de atención e indicadores de desempeño, con información histórica registrada en forma consistente. Como señala el PEDI 2007-2010, uno de los retos del Consejo es extender este tipo de planeación a las demás áreas administrativas y auxiliares.

De ahí la importancia de lograr una mayor integración de las áreas y buscar una administración de procesos a través de la automatización de los sistemas administrativos y extender la planeación estratégica.

Conviene integrar un “tablero de información estratégica” que ponga a disposición de las áreas directivas indicadores en tiempo real, que mejore el proceso de toma de decisiones y que, en su momento, proporcione información para planear el futuro administrativo del Consejo. La meta anterior favorecerá a dar el paso de la comunicación de la imagen a la comunicación de datos, como ya sucede en otras entidades públicas, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social que publican en Internet sus cifras más relevantes y con esto explican muchas de las políticas públicas que adoptan. El primer tipo promueve el conocimiento de una institución en una población y el segundo justifica racionalmente su existencia.¹²⁴

El análisis de las instituciones públicas, desde su interior y exterior, sólo puede hacerse con utilidad para la mejora de las mismas, si todos quienes pretenden estudiarlas tienen acceso a fuentes confiables de información. Este análisis contribuye a que las organizaciones cambien sus enfoques. Principalmente, que orienten su trabajo para el servicio del usuario, externo o interno, y faciliten la administración por procesos, ya que es el medio más efectivo para alcanzar mejores resultados con menores recursos.

B. La Autonomía de gestión.

El Consejo, durante la segunda integración, alcanzó niveles de eficacia y eficiencia administrativa, que le permitieron establecer políticas uniformes en términos de recursos

¹²⁴ http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/institucion/estadistica (consultado el 9 de octubre de 2007).

humanos, materiales, informáticos y financieros, así como de espacios de trabajo, que con respeto a la autonomía jurisdiccional de los órganos, confirmó entre los servidores públicos judiciales la conveniencia de que el Poder Judicial de la Federación contara con una instancia especializada en estas materias.

El Consejo, que tiene como principal misión garantizar los principios de la carrera judicial, entre los que se cuentan la independencia e imparcialidad en la impartición de justicia, cumple con ella, cuando es capaz de oponer su autonomía de gestión frente a los demás órganos del Poder Judicial de la Federación.

La autonomía de gestión, vista desde las áreas administrativas, es la existencia de una organización y de estructuras eficientes con una visión de servicio. Una organización consciente que es un instrumento para la buena administración de justicia, no un fin en sí mismo. Una organización que actúa bajo criterios técnicos, con base en metas medibles, prioridades identificables objetivamente y registros consistentes.

La autonomía de gestión debe desarrollarse con un enfoque más cercano a los conceptos de gobernanza, metagobernanza y nueva gerencia pública, para quienes lo trascendente es el crecimiento y el bienestar de las sociedades. Si bien es cierto, que durante la segunda integración del Consejo, se avanzó significativamente en mejorar las adquisiciones, la programación de la obra pública, compactar niveles jerárquicos, reducir tramos de control, aumentar la desconcentración y medir los grados de satisfacción del usuario interno, en la prospectiva, es indispensable orientar el trabajo hacia el justiciable y profundizar en el fortalecimiento de los vínculos de comunicación entre el aparato administrativo, los Jueces y los Magistrados. Asimismo, se requiere de afianzar la visión de apoyo y acercamiento del Consejo para con los órganos jurisdiccionales.

La gobernanza, en términos de lo expuesto por Kooiman,¹²⁵ distingue entre la acción de gobierno y la gobernanza de la sociedad. La primera considera a la acción del gobierno como una mera aplicación de la norma por parte de una organización jerarquizada omnipotente, y la segunda es una forma de interactuar del gobierno en un ambiente de

125 Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance/New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993, citado por José Luis Méndez *Op. Cit.* p. 22.

pluralismo político, es decir, la organización estatal que comparte espacio con otras estructuras e individuos.

Bajo la teoría de la gobernanza, la administración del Consejo no debe ser una estructura rígida que sólo se dedique a la aplicación de normas, sin tomar en cuenta las necesidades de las otras organizaciones a las que sirve, como son los órganos jurisdiccionales. Por el contrario, los usuarios deben adoptar un papel relevante en la toma de decisiones administrativas. La eficacia es importante, pero también lo es la percepción que tenga el usuario de esa eficacia administrativa.

El concepto de gobernanza adquiere suma importancia en la promoción de la democracia y la participación ciudadana activa en los procesos electorales y otros procesos políticos. Este enfoque es poco aplicable en la relación de órganos jurisdiccionales y áreas administrativas del Consejo, más sin embargo, si es aplicable en la conclusión evidente a la que llega: el gobierno no debe ser el actor dominante único y, por lo tanto, no puede imponer en forma unilateral su voluntad¹²⁶.

Este concepto traducido a la circunstancia del Consejo se expresa de la manera siguiente: “Las áreas administrativas no deben ser el actor dominante único y, por lo tanto, no pueden imponer en forma unilateral su voluntad”. Este es un principio que acota la autonomía de gestión que la constitución otorga en el aspecto administrativo al Consejo.

En ese sentido, la administración para ser exitosa en la consecución de sus fines primordiales debe codirigir, corregular y cogestionar con los usuarios. El ideal, como todo ideal inalcanzable, aunque orientador de la acción, es la cooperación entre los órganos jurisdiccionales y los administrativos para que, con base en una normatividad clara, emitida por el Consejo haya una suma de esfuerzos, una conciencia colectiva de las restricciones de los recursos y una participación residual de los jueces y magistrados en cuestiones administrativas, para que se concentren en cumplir con su función de impartir justicia pronta, expedita e imparcial. La intervención de la administración debe ser efectiva, imparcial (aplicación consistente y constante de la norma, sin distinguos, con plena justificación de las excepciones) y responsable por igual frente a la norma y al usuario.

126 José Luis Méndez. *Op. Cit.*, pp. 23-24.

La circunstancia cotidiana en la interacción de dos autonomías, la jurisdiccional y la administrativa, es a lo que Jessop¹²⁷ ha llamado la metagobernanza y que consiste en la convivencia en un mismo espacio de varias estructuras organizativas con autoridad y competencia distintas pero con la necesidad de coordinarse. Entonces, dice el autor citado, la administración adquiere un sentido amplio que consiste en la aplicación de reglas en cumplimiento del principio de legalidad y de competencia estrictos combinada con la creación de esquemas de coordinación.

La metagobernanza tiene formas e instrumentos que son, a saber, la confianza, la repetición de conductas y la memoria colectiva.¹²⁸ Durante la segunda integración del Consejo se incidió positivamente en los tres, aunque, como se reconoce en el considerando del Acuerdo General que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006, un exceso y dispersión normativa del Consejo afectó la eficiencia de los mismos. Además, en el PEDI 2007-2010 hay un señalamiento sobre las carencias en la planeación institucional y la persistencia de escenarios que privilegian la operación emergente a la administración de proyectos y la atención de actividades programadas.¹²⁹

La confianza es la variable fundamental de la coordinación y está vinculada con las expectativas que tiene el individuo acerca del comportamiento institucional. En términos organizacionales, se puede plantear como la percepción de los servidores públicos adscritos a un órgano jurisdiccional respecto a la utilidad del Consejo. Esta utilidad se puede plantear como individuo que espera recibir el debido pago por su trabajo o como un servidor público que espera recibir los elementos indispensables para desarrollar la responsabilidad que ha asumido con la sociedad. “La confianza facilita la cooperación y reduce los costos de transacción, al permitir a los jugadores la formulación de compromisos creíbles para

127 Bob Jessop, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 155, 1998, pp. 42.

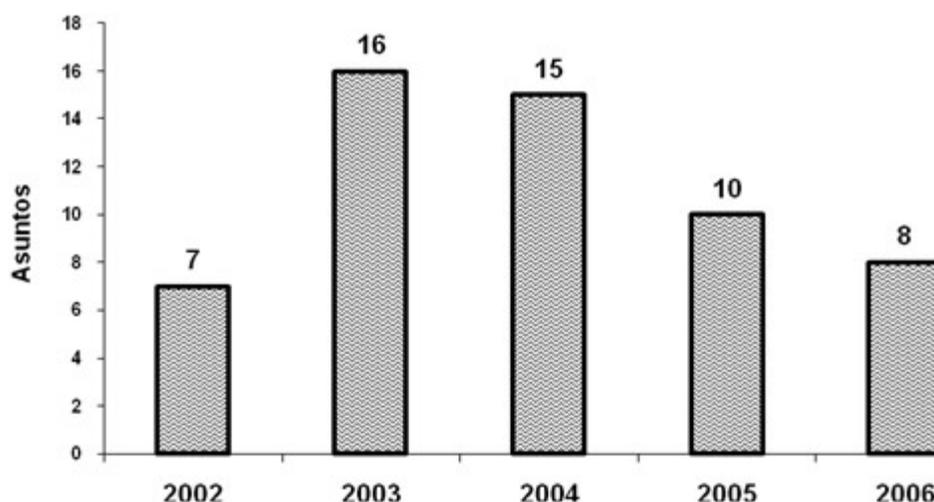
128 José Luis Méndez *Op. Cit.* pp. 33-41.

129 PEDI 2007-2010 *Op. Cit.* p. 45 y 46.

comportarse de cierta manera, sin la necesidad de aplicar de inmediato o formalmente algún sistema de supervisión, sanción o imposición.”¹³⁰

En este sentido, la segunda integración logró una “reputación” entre los servidores públicos jurisdiccionales, que permitió conocer con certeza la actuación administrativa del Consejo. La difusión de las normas y la aplicación homogénea, con una baja incidencia de excepción, favoreció al conocimiento del comportamiento que tiene el Consejo ante determinadas situaciones recurrentes y esa circunstancia ha favorecido a la comunicación fluida entre los órganos del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior se puede medir a través de la evolución del tipo y número de peticiones que los servidores públicos formulan al Presidente del Consejo y a los Consejeros en sus visitas a los circuitos y la reducción de éstas en los últimos años.

Figura 25. Promedio de compromisos por cada visita de Consejero



Fuente: Elaboración del autor a partir del Diagnóstico Estratégico de la Dirección General de Administración Regional del Consejo de la Judicatura Federal, 2006.

En esta figura se puede observar el que promedio de compromisos (peticiones que se compromete a dar respuesta un consejero) han disminuido en un 50% en el periodo que abarca de 2003 a 2006.

¹³⁰ Niklas Luhmann. *Trust and Power*. Cichester, Reino Unido, Wiley, 1979, citado por José Luis Méndez, *Op. Cit.* p. 34.

La repetición de conductas en principio fortalece a la confianza. Sin embargo, es necesario señalar que la repetición puede ser negativa, si se vincula con la sanción y esto puede afectar a la cooperación. La intención de generar confianza en el Consejo en el personal jurisdiccional es un aspecto en el que se hizo énfasis durante la segunda integración del Consejo.

Orbell, Dawes y Van de Kragt han demostrado empíricamente los efectos positivos en las tasas de cooperación.¹³¹ Jose Luis Méndez resumiendo su pensamiento dice:

“Cuando los individuos tienen la oportunidad de hablar entre ellos, la cooperación se incrementa de manera significativa. Entre las razones se encuentran la comunicación que sirve para acumular información sobre el otro, intercambiar puntos de vista, aclarar sus intenciones y, en función de ello, realizar o ajustar compromisos”.¹³²

La confianza y repetición de comportamientos conforman una memoria colectiva, que es un elemento esencial de la cultura organizacional y que difícilmente es medible.

Los diversos autores vinculados con la metagobernanza¹³³ proponen “maneras de promover la cooperación”, es decir, el aprovechamiento de la memoria colectiva en forma positiva o generar un ambiente favorable a la organización, sin embargo, este factor es circunstancial y está vinculado con elementos contingentes que en la mayoría de las ocasiones la organización o sus integrantes pueden controlar.

La consistencia y la congruencia institucional contribuyen a favorecer la cooperación. De ahí la importancia que en la integración del Consejo participen los tres Poderes de la Unión, porque esa situación especial ha contribuido a la estabilidad del mismo. El hecho de que los miembros del Consejo posean distinta formación profesional ha provocado que haya una complementariedad, que ha permitido un mayor grado de cooperación, traducido en consistencia en las políticas adoptadas por el Pleno y respeto en este órgano a las decisiones del trabajo en Comisiones. Esta sinergia se acentúa con la Comisión de Administración, que ha estado presidida desde el 2000, por consejeros con

¹³¹ John Orbell, Robyn Dawes y Alphons van de Kragt, “The Limits of Multilateral Promising” *Ethics*, 100.3: 616-627 (abril de 1990).

¹³² José Luis Méndez. *Op. Cit.* p. 37.

¹³³ José Luis Méndez cita a un número considerable de estos autores. Cfr. *Op. Cit.* pp. 32-39.

experiencia en la administración pública, ya sea en otras entidades públicas o en el mismo Poder Judicial de la Federación.¹³⁴

En la medida que los Poderes responsables del nombramiento de los Consejeros tomen en cuenta que en el seno de dicho órgano deben convivir distintas experiencias profesionales, con especialidades complementarias, existirán condiciones para generar una memoria colectiva favorable al desarrollo de la misión del Consejo de la Judicatura Federal.

Osborne y Gaebler¹³⁵, con sus diez principios referidos al gobierno, que para los propósitos de este trabajo lo vincularemos con la administración, proponen una administración catalizadora, timonear más que remar; una administración propiedad de los administrados, dar facultades de decisión a los que reciben el servicio; una administración competitiva, que consiste en poner a competir a las distintas áreas; una administración con sentido de misión, es decir, crear organizaciones que actúen por resultados y no sólo conforme a las reglas; una administración orientada a presupuestar con base en resultados y no en costo de los insumos de los proyectos; una administración orientada a los usuarios, ser un medio no un fin en si misma; una administración que prevenga, no que corrija, es decir, pendiente de lo que se puede requerir u ocurrir, no reactiva a lo que ya sucedió; una administración desconcentrada con una organización horizontal poco jerarquizada que favorezca el trabajo en equipo e interdisciplinario; y una administración capaz de competir en términos de resultados con otra que opere en condiciones de mercado.

Estos principios de la nueva gestión pública, pensados para los procesos de reforma del Estado en los finales del siglo pasado, hacen énfasis en la participación de los profesionales en la administración y en la importancia de que los criterios de medición del desempeño sean compartidos por la organización.

134 Aragón Mendía. Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación 1995-2000, Valls Hernández, con una amplia trayectoria en la Administración Pública Federal y con cargos legislativos y políticos, Quirós Pérez, con amplia experiencia financiera y administrativa en las instancias municipales y estatales, así como una carrera legislativa significativa y Aguilar Morales, Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995-1999 y actor en el proceso de transferencia de recursos presupuestales, humanos y materiales al recién creado, en 1995, Consejo de la Judicatura Federal.

135 David Osborne y Ted Gaebler, *La Reinención del Gobierno: la Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*, Paidós: 1994.

En ese sentido, su aplicación tiende al fortalecimiento de la autonomía de gestión, puesto que parte del reconocimiento de que la actividad administrativa demanda capacidades, experiencias y habilidades distintas a las que requiere un profesional del derecho que forme parte de la carrera judicial. Asimismo, en contraste con la función jurisdiccional, el desempeño administrativo es más fácil de medir con indicadores, tanto en términos objetivos como subjetivos, lo que permite generar la justificación de la autonomía de gestión.

Aun cuando la segunda integración del Consejo realizó esfuerzos notables en la implantación de indicadores de desempeño, como sucedió en los procesos de obra pública y la desconcentración administrativa a los que otorgó una alta prioridad, todavía son insuficientes en la medida en que todavía no hay una integración de la totalidad de los procesos, la medición del desempeño se lleva a cabo con criterios útiles a las áreas que los generan sin visión de integralidad.

El perfeccionamiento de las bases de datos y la información estratégica del Consejo es uno de los retos que éste tendrá en los próximos años. Esto es especialmente importante en áreas que todavía miden su desempeño sin vincularlos con los resultados, tal y como sucede con la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, que al carecer de procedimientos y políticas aprobadas por las instancias de dirección, no está en la posibilidad de medir los efectos de la actividad desarrollada y se limita a informar el número de auditorías realizadas, las observaciones levantadas o el monto de las deducciones detectadas en los procesos de finiquito de obra, sin establecer cuales son las consecuencias de estas acciones en la operación administrativa del Consejo.

A partir de 2007, tomando como punto de partida el Acuerdo General que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006, se inició un proceso de revisión de la normatividad del Consejo, en especial la relacionada con las adquisiciones y la obra pública.

Este proceso se realiza con base a dos preguntas: ¿Es conveniente dividir el acuerdo general 75/2000, que concentra ambas materias, en dos acuerdos tal y como se regula el artículo 134 constitucional en relación con la administración pública federal? y ¿es

conveniente que la normatividad que rige al Consejo de la Judicatura Federal sea distinta a la que emite el Congreso de la Unión para regular el desempeño de la Administración Pública Federal? Estos cuestionamientos que plantea el Consejero Quirós Pérez, en los términos siguientes:

¿Por qué el Poder Legislativo y el Judicial contratan obra pública, si esta es una actividad que esencialmente pertenece al Ejecutivo? ¿Por qué la ley de obra pública no los regula y estos poderes emiten normas generales que tienen su origen directamente en el artículo 134 Constitucional? (...) Si el numeral transcrito (Art. 134 Constitucional) sólo se refiere a la Administración Pública Federal ¿acaso no actúan fuera de facultades aquellos entes estatales que realizan obra pública y no pertenecen al Ejecutivo Federal? ¿No pierde en eficiencia y eficacia la obra pública, cuando es realizada por órganos estatales, cuya función esencial es hacer leyes y administrar justicia? ¿En qué se fortalece o disminuye la autonomía de estos órganos si dejarán que con base en su presupuesto y bajo su supervisión el Ejecutivo Federal contratara la construcción de las instalaciones de estos Poderes?¹³⁶

El ejercicio de la facultad normativa, en el ámbito administrativo, es la comprobación fáctica de la autonomía de gestión, que por ser un poder de naturaleza legislativa, otorga al Consejo de la Judicatura Federal una condición especial dentro de los órganos pertenecientes al Poder Judicial Federal. Esta facultad normativa, en la extensión que se le concede al Consejo, la posee el titular del Poder Ejecutivo más no sus dependencias.

Uno de los retos del futuro inmediato es que la función legislativa del Consejo, pero especialmente, la función reglamentaria en lo administrativo, así como la emisión de procedimientos y circulares sea más sistemática y dinámica. Si bien se expuso en el capítulo cuarto, los resultados obtenidos por el esfuerzo realizado en las áreas administrativas en este aspecto, así como los procesos de sistematización y revisión que se llevaron a cabo a partir de 2004, que redundaron en el aumento de la eficiencia en materia de recursos humanos y financieros, todavía falta integrar procedimientos administrativos de varias áreas bajo la perspectiva de una administración de procesos para que haya una mayor coordinación y se amplíe la automatización integral de los mismos.

El énfasis en el control de los resultados más la disciplina y la racionalidad en el uso de los recursos de los que dispone el Consejo carece de sentido, si la eficiencia se convierte en un fin en sí misma. De ahí en que se deba insistir en la importancia de profundizar una

136 Miguel A. Quirós Pérez en "Conclusiones" en Carlos F. Matute González et al. *La Obra Pública en el Estado Mexicano*. México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2007. p.173.

cultura del servicio y la conciencia de que la función administrativa es auxiliar de la jurisdiccional. Además, las acciones del Consejo tienen como fin esencial garantizar la independencia e imparcialidad de la administración de justicia.

Las acciones que buscan el fortalecimiento de la autonomía de gestión del Consejo se lograrán siempre y cuando también se incremente la confianza que se obtuvo durante la segunda integración, con respecto a los demás integrantes del Poder Judicial de la Federación, y se promuevan escenarios de mayor cooperación y coordinación.

También la confianza dependerá de que se mantenga la claridad y la certidumbre en torno a las metas administrativas además de la objetividad en la determinación de las prioridades, así como se haga seguimiento sistemático a los compromisos que los Consejeros y servidores públicos de las áreas administrativas asumen con los titulares de órganos jurisdiccionales.

Por este motivo es esencial dedicar recursos y tiempo a la planeación estratégica, fusionando la información que se obtenga de los indicadores administrativos, derivados de procesos integrales, con la que se genere de la estadística judicial. Es importante mencionar que un factor importante para el fortalecimiento de la autonomía de gestión es fijar criterios objetivos de selección de las futuras integraciones del Consejo y conservar la intervención de los tres poderes en el nombramiento de los consejeros.

C. La Integración a la comunidad jurídica.

En 2005, los integrantes del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia, entre los que se cuenta el Poder Judicial de la Federación y, por ende, el Consejo participaron activamente por sus funciones de gobierno y administración del mismo, en la Declaración de Jurica, en la que reconocen que hay poca confianza ciudadana hacia los órganos de impartición de justicia y que las experiencias exitosas que obtengan en forma aislada los órganos jurisdiccionales deben ser compartidas y conocidas.

El Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo, debe construir redes de cooperación con la comunidad jurídica, en particular, y con la sociedad en su conjunto construyendo y fortaleciendo redes de cooperación con otros órganos impartidores de justicia en los distintos ámbitos de gobierno.

Para ello se deben identificar los grupos con los que están estrechamente vinculados:

1. Los órganos jurisdiccionales locales¹³⁷ y federales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación;¹³⁸
2. Las organizaciones gremiales de abogados, y
3. Los justiciables.

A partir de esta acción, es necesario diseñar estrategias distintas de integración para cada grupo.

En el primer grupo las redes convienen para lograr los propósitos de mejorar la calidad de la impartición de justicia en beneficio del justiciable, preservar la autonomía e independencia de los juzgadores, compartir los desarrollos tecnológicos y establecer objetivos comunes en materia de reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización del personal jurisdiccional.

El impulso de la colaboración con los consejos de las judicaturas de las entidades federativas es indispensable para fortalecer la estrategia tendiente a garantizar el pleno acceso a la justicia de todos los mexicanos, así como lograr y preservar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales.

El segundo y tercer grupo tiene un denominador común. El Poder Judicial debe medir sistemáticamente la percepción que la comunidad jurídica, en particular, y la sociedad, en su conjunto, tienen respecto a su desempeño.

A partir de 2004, se levantaron encuestas de opinión dirigidas al personal de mando medio y nivel operativo, en el ámbito regional. Desde esa fecha se miden los índices de satisfacción subjetiva periódicamente. Este modo lo estableció el aparato administrativo para retroalimentarse con las apreciaciones del usuario perteneciente a un órgano jurisdiccional, lo que permitió la prevención y corrección de problemas administrativos.

137 Poderes judiciales de las entidades federativas, los tribunales electorales, los tribunales de lo contencioso administrativo, las juntas locales de conciliación y arbitraje y los tribunales locales de conciliación y arbitraje.

138 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En los próximos años el levantamiento de encuestas debe aplicarse en el justiciable, en quien recibe efectivamente el servicio de administración de justicia. Uno de los principales retos del Poder Judicial de la Federación es integrarse a la comunidad jurídica a la que sirve desde la perspectiva de ésta, es decir, conocer la percepción que la sociedad tiene de los Jueces y Magistrados, así como del personal que labora en los órganos jurisdiccionales.

En específico, con el segundo grupo, es necesario crear sinergias con las organizaciones de profesionales del derecho y con los responsables de su formación, universidades e instituciones de educación superior, con el objetivo de aumentar sustancialmente la calidad de servicio que recibe el justiciable. No basta un juez que busque la objetividad y excelencia, sin un foro que actúe con base en principios y valores similares o una mala formación de profesionistas.

La segunda integración del Consejo logró, con su participación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en foros nacionales de impartidores de justicia, trazar una línea directiva que privilegia la cooperación con otros órganos jurisdiccionales. El reto es consolidar los compromisos adquiridos y crear sistemas nacionales en los que se comparta información sobre estadística judicial, capacitación, reclutamiento e indicadores administrativos. El cumplimiento de metas compartidas tendrá un mayor impacto en el justiciable y, con base en el levantamiento de encuestas, campañas de comunicación social y mayor transparencia, se debe superar la paradoja que plantea un juicio en la que teóricamente la mitad de los que participan no verán satisfechas las pretensiones que consideran justas y planteadas conforme a derecho.

D. Las Redes informáticas, equipamiento y administración de Justicia.

Durante la segunda integración del Consejo se dotó de equipo computacional personal a las plazas permanentes de los órganos jurisdiccionales, órganos auxiliares y órganos del Consejo, con excepción de aquellas que conforme a sus funciones no requerían de esta herramienta de trabajo asimismo, se establecieron lineamientos para la dotación de impresoras y equipo de comunicación a distancia.

Asimismo se inició la operación de la red de voz y datos interna, que se tradujo en ahorros significativos en el rubro de telefonía y en el tiempo de envío de la información para llevar a cabo los procesos administrativos. Sin embargo, la red de comunicaciones del Poder Judicial de la Federación, en 2006, entró en su séptimo año de funcionamiento, con lo que algunas de sus partes eran insuficientes para transmitir los volúmenes de información que requería el trabajo jurisdiccional de los juzgados y tribunales y el área administrativa del Consejo. La evidencia de esta realidad era la “lentitud” de la operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y la imposibilidad para “cargar” las sentencias en la red, lo cual se manifestó con inquietud en enero de 2005, cuando se tuvo que dejar en suspenso la obligación de los órganos de enviar por la red la totalidad de las sentencias para su eventual publicación, por falta de capacidad de los servidores y enlaces.

Por tal motivo, desde el 2006, se analizó conjuntamente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que comparten con el Consejo la red del Poder Judicial de la Federación, el cambio de esquema de contratación de los servicios de red y se determinó proceder a la adopción de una estrategia de servicios administrados, la cual se implementó en el 2007. Esto permite ampliar la capacidad de la red.

Por otro lado, en 2006 se hizo el diagnóstico de los equipos de comunicación y enlace, así como de la detección de las necesidades de equipamiento tanto las no atendidas como la identificación de las no consideradas con anterioridad.

Con la información obtenida, se determinó que una de las prioridades del Consejo para los años 2007-2010 era adoptar nuevas soluciones tecnológicas de información y comunicaciones. Por ejemplo, durante 2006 se inició este proceso con la contratación de equipos multifuncionales de fotocopiado e impresión y el análisis de la posibilidad de abandonar la compra de impresoras como estrategia de equipamiento y explorar la opción de servicios administrados en esta materia.

En ese sentido, el Consejo planteó como líneas de acción para el trienio mencionado el impulso de comunicación inalámbrica en redes locales y metropolitanas, servicios administrados de red local, sistemas de aceleramiento de Internet y sustitución periódica del equipo informático. Estas acciones requieren de un aporte presupuestal significativo y, por

tal motivo, parte de los recursos obtenidos de la aplicación de las políticas de austeridad y racionalidad se han empleado en la compra de equipamiento. De esta manera, en 2007 con estos fines se destinaron alrededor de 200 millones de pesos, además de los recursos ejercidos para el pago de servicios administrados. También son significativos los esfuerzos que se han realizado en cuestiones de seguridad informática y las acciones inmediatas para garantizar la continuidad del servicio de informática ante fallas significativas o desastres.

Con independencia de los objetivos y metas que en cuanto a redes, equipo y seguridad informática que ha establecido el Consejo, en beneficio de los órganos jurisdiccionales y la operación normal de los procesos automatizados, el reto es mejorar en forma permanente la velocidad, confiabilidad y nitidez de la comunicación de datos y voz para que la información generada sea compartida con los poderes judiciales de los estados y los justiciables. El propósito fundamental de la modernización y aumento de la seguridad de las redes de comunicación es que el servicio que presta la red interna se pueda extender a entes externos al Poder Judicial de la Federación, como son los justiciables, las autoridades responsables y los tribunales superiores de justicia estatales

El ideal es el litigio virtual, es decir, que desde el domicilio del abogado o justiciable se pueda conocer el contenido total de las resoluciones de los juzgadores e interactuar por la red sin acudir físicamente ante la autoridad jurisdiccional y que el intercambio de información entre tribunales locales y federales, también con autoridades responsables sea de forma electrónica. En una relación costo-beneficio, si se obtuviera lo que se ha señalado, la inversión en equipamiento se recuperaría en un plazo muy corto y habría una utilidad social significativa, aunque no calculable.

E. La Reestructura administrativa.

Durante la segunda integración del Consejo se realizaron dos reestructuras administrativas.

- La primera se realizó en 2000 y tuvo como propósitos la separación de las funciones del manejo de los recursos financieros y el ejercicio del gasto, por medio de la división de la Secretaría Ejecutiva de Administración en dos, con la consecuente creación de la Secretaría Ejecutiva de Finanzas. De esta forma, se intentó reducir el tramo de control de estas instancias. El detalle se abordó en el capítulo cuarto.

- La segunda se llevó a cabo en 2004 y buscó restituir el equilibrio en las cargas de trabajo en las Secretarías Ejecutivas vinculadas con el ámbito administrativo, debido a que la de Administración tenía adscritas siete Direcciones Generales y la de Finanzas solamente dos. Además, la Secretaría Ejecutiva de Administración aumentó su estructura debido a que en 2003 se crearon las Direcciones Generales de Seguridad y Protección Civil; y la de Servicios Médicos y Desarrollo Infantil. Con el objetivo mencionado se creó la Secretaría Ejecutiva de Obras, Recursos Materiales y Servicios Generales, que recibió algunas de las facultades que pertenecían a la Secretaría Ejecutiva de Administración y con ello se especializaron aún más los órganos directivos y se redujo, nuevamente, el tramo de control de las Secretarías Ejecutivas dependientes de la Comisión de la Administración. La complejidad de la materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública hizo necesario un área dedicada en forma casi exclusiva a esa tarea para que ayudará a que los procedimientos fueran desarrollados en estricto apego a la normatividad y disminuyeran los tiempos de duración de los mismos.

En el 2004, se propuso la creación de una Secretaría Ejecutiva de Innovación Administrativa, que fuera un área de enlace, concentración de información y responsable de la implantación de sistemas de gestión de calidad en la totalidad de las áreas administrativas del Consejo, sin embargo, la prioridad era mejorar sustancialmente los procedimientos de adjudicación, ejecución y finiquitos de obras por lo que se prefirió la creación de la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales.

Entre 2005 y 2006, después de la reestructura administrativa, se avanzó en la desconcentración de funciones a las administraciones de los edificios en la Zona Metropolitana del Distrito Federal y en la homologación de procedimientos, ya que durante ese periodo se aprobaron más de 41 procedimientos, que se aplicaron en todos los edificios y se abrogaron los que cada una de las administraciones tenían. Sin embargo, un esquema de desconcentración amplio, similar al que se implantó en el ámbito regional, se aprobó hasta el 14 de julio y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 2007, con la emisión del Acuerdo General 25/2007, cuya aplicación comenzará en el 2008 con el ejercicio presupuestario correspondiente, previa aprobación de los lineamientos correspondientes.

En la Zona Metropolitana las acciones que se realizaron en el ámbito foráneo en 1998, las llevó a cabo la segunda integración del Consejo hasta el 2004 y las que se iniciaron en el 2003 hasta 2007, es decir, la presencia de las áreas normativas en este espacio geográfico retrasó la desconcentración de funciones.

Otro de los retos del Consejo es la creación de un área dedicada en forma exclusiva a la innovación administrativa, generación de información estratégica e impulso a la calidad. Esta propuesta tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

- Generar información para la toma de decisiones estratégicas;
- Implantar normas de calidad, con distintas metodologías tales como ISO 9000:2000, calidad total, garantía de niveles de servicio, entre otras;
- Concentrar la información de los órganos desconcentrados dedicados a la atención inmediata de los órganos, y
- Supervisar y evaluar a los órganos desconcentrados, con base en indicadores de desempeño elaborados por las áreas normativas.

En un esquema de desconcentración avanzado, sólo los procesos de licitación pública deberían mantenerse en las áreas centrales normativas e incluso, dependiendo del desarrollo administrativo, se debería considerar en el mediano y largo plazo la posibilidad de facultar a los órganos desconcentrados para realizar este tipo de procedimientos. También, las funciones operativas de cualquier materia deben llevarse a cabo en forma exclusiva por órganos desconcentrados.

Las funciones de información, administrativa, financiera, de transparencia, de organización y de estadística judicial deben concentrarse exclusivamente en una Secretaría Ejecutiva vinculada directamente con las Comisiones de Administración, de Transparencia y Acceso a la Información, así como de Creación de Nuevos Órganos, Carrera Judicial y Adscripción.

Además, las funciones de coordinación y supervisión debieran ser realizadas por un órgano directamente vinculado con la Comisión de Administración, eliminando la distinción que actualmente existe entre el ámbito de la Zona Metropolitana de Distrito Federal y el ámbito regional. Todos los órganos desconcentrados deben operar bajo una

normatividad homologada, con procedimientos iguales y la misma área supervisora y evaluadora.

Las funciones de innovación administrativa, que actualmente se efectúan en forma aislada y diferenciada por región o materia, deben concentrarse en un órgano vinculado directamente con la Comisión de Administración, con responsabilidad en toda la República y vinculada con el área de financiera.

En 2004, la determinación del Pleno del Consejo fue aplazar la creación de dicha área, en atención a la prioridad de profundizar la desconcentración en la Zona Metropolitana, el fortalecimiento de los sistemas de información de estadística judicial, la renovación de la tecnología de la comunicación y la mejora de los procesos de adquisición y obra pública.

El área mencionada, que para efectos de síntesis llamaré de innovación, podría facilitar las condiciones para que la información de estadística judicial y administrativa se compartieran en beneficio de la planeación estratégica orientada a la misión primordial del Consejo de la Judicatura Federal: garantizar la administración pronta y expedita de justicia, mediante, la creación e instalación de nuevos órganos jurisdiccionales que atiendan el creciente número de demandas de juicios de amparo, entre otras vías. Asimismo permitiría ordenar la información en forma tal que facilitaría el acceso a la misma y fortalecería la transparencia de la actuación.

La reestructura administrativa debe vincularse con la mejora de los procesos y la eliminación de las duplicidades que persisten. Una acción de alto impacto con efectos positivos, que se inscribe dentro de esta estrategia es implantar el expediente administrativo electrónico, especialmente la información que se genera para la toma de decisiones en las Comisiones y los Comités del Consejo, con lo que las plazas que están destinadas al trabajo, fotocopiado de documentos o integración de carpetas -que agregan poco valor al resultado final del proceso, que debe estar orientado a resultados- pudieran utilizarse en otras tareas.

El modelo de la oficina sin papel es un ideal que debe buscarse en el Poder Judicial Federal y con mayor fuerza en el Consejo. Esto redundaría en un mejor aprovechamiento

de los recursos humanos disponibles y en ahorros sustanciales de consumibles, como papelera y toner para impresoras y fotocopiadoras.¹³⁹

F. La Eficiencia administrativa.

Uno de los retos fundamentales para el Consejo es la medición de su eficacia en forma continua y consistente. Durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006 se avanzó sustancialmente en este rubro. Se establecieron indicadores de desempeño e informes estratégicos en las áreas responsables de la atención directa de las necesidades de los órganos jurisdiccionales, también se llevaron a cabo encuestas periódicas de satisfacción de los titulares de órganos y servidores públicos en general.

A partir de 2004, esta labor se ha extendido en varias áreas del Consejo, impulsadas sobre todo, por la expansión de los indicadores de la información jurisdiccional. Sin embargo, para 2006 persisten algunas áreas que han avanzado poco en este sentido.

Como parte del proceso de modernización que emprendió la segunda integración del Consejo, se establecieron programas anuales de trabajo que reflejan lo realizado por las áreas administrativas, además se sistematizaron los formatos de informes anuales, que se presentan al Pleno, y que en su momento se integran al informe que rinde la Presidencia del Consejo. Con lo anterior, se avanzó en que los datos fueran consistentes y registrados de la misma manera, tanto internamente en las Secretarías Ejecutivas y las Direcciones Generales adscritas a éstas, como externamente entre ellas.

En 2007, se logró implantar el recibo de nómina electrónico. Esta acción que al parecer tiene poco impacto disminuyó en forma significativa el trabajo de recursos humanos en las áreas regionales y tesorería. Lo importante radica en que se superó, en este rubro, un formalismo jurídico heredado y flexibiliza, en beneficio de los usuarios, la entrega y consulta personal de la información de su salario. Incluso se pueden consultar los históricos y cada trabajador imprimir su información. La clave confidencial que para este

139 David Pablo Montes Ramírez “La sustitución del papel y la seguridad jurídica” en Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Seguridad Jurídica: Diagnósticos y Propuestas. Colección Foro de la Barra Mexicana, México, Themis, 2006. pp. 433-443.

Este autor plantea, ante la actualidad del uso de la tecnología, la conveniencia del uso de los medios electrónicos, la caducidad en el uso del papel, la necesidad del espacio físico para almacenamiento de expedientes en papel, el peso del mismo, la conservación y control, que es indispensable sustituir el papel como medio de transmitir y resguardar información jurídica.

efecto se le da al trabajador es el inicio la instrumentación de una firma electrónica, que permitirá realizar trámites a distancia, tales como seguros, fondos de ahorro, solicitud de credenciales, trámite de constancias, entre otros, con el consecuente ahorro de tiempo, insumos y dinero.

Uno de los retos del Consejo es transformar la información de los programas de trabajo en indicadores de desempeño, que reflejen los resultados de las áreas administrativas en relación con la misión de cada una de las áreas y la del Consejo en su integridad. Esto implica que todos los órganos administrativos hagan explícita y divulguen la misión y visión que les corresponde y a partir de éstas definan sus estrategias y metas.

Otro elemento sustancial para el desarrollo administrativo futuro es vincular las áreas directamente relacionadas con el diseño, prueba e implementación de sistemas computacionales y el uso de tecnologías de información con los programas de innovación administrativa y calidad, como base para una planeación estratégica. Esto puede contribuir a eliminar la multiplicidad de instancias que desarrollan sistemas y concentrar en un área las tareas de impulso a la modernización.

Así, el aumento de la eficiencia administrativa debe inscribirse en un proceso de modernización integral. La primera pierde sentido sin la segunda. De este modo, una de las carencias del proceso modernizador de la segunda integración del Consejo consistió en que las acciones de mejora se vincularon con el programa de desconcentración regional y con ello se generó un rezago en el Distrito Federal y su zona metropolitana. Por ello, durante 2005 y 2006 se otorgó importancia a la homologación de lineamientos, políticas y procedimientos en la misma.

También cabe señalar que la calidad y la mejora administrativa es cada vez más dependiente de las tecnologías de información. Los grados de eficiencia y eficacia alcanzados por el Consejo durante la segunda integración sólo podrán ser superados o incluso mantenidos con el apoyo del desarrollo de sistemas y la adopción de lo que se conoce como manuales de mejores prácticas.

En los próximos años es necesario continuar con la automatización de los procedimientos de supervisión, que son fundamentales en el proceso de retroalimentación y diseño de estrategias de atención. Lo anterior contribuiría a identificar situaciones no

deseadas que se repiten (en la terminología de la calidad, productos no conformes) y que deben corregirse con decisiones de índole reglamentaria o global. Durante la segunda integración, este método de acercamiento a los “problemas” administrativos y a las carencias, permitió establecer planes de sustitución de sillería, ante la recurrente queja del personal, establecer centros de fotocopiado de alto impacto en algunos edificios, con base en criterios objetivos, entre otras acciones concretas.

El aumento de la automatización de los procesos de supervisión contribuirá a generar certidumbre en el cumplimiento de los compromisos, requerimientos y necesidades explícitas, así como a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas al superior jerárquico, a los órganos de control y a la ciudadanía en general.

La supervisión debe fortalecerse con mecanismos explícitos que permitan controlar y evaluar el cumplimiento de indicadores de desempeño (muestran el comportamiento de los procesos), indicadores de efectividad (miden el funcionamiento del sistema de acuerdo con resultados esperados) e indicadores de eficiencia (miden los recursos utilizados en la consecución de las metas del sistema).

G. La Calidad en el servicio.

Durante la segunda integración del Consejo se inició un proceso de revisión de la calidad en el servicio con dos líneas de acción: la capacitación del personal administrativo en cursos orientados a temas de calidad y desarrollo administrativo; y, la elaboración y aprobación de los manuales de calidad de las áreas responsables de la atención directa de los órganos jurisdiccionales. Cabe destacar que esta orientación ha permeado entre algunos titulares de órganos administrativos, tal y como sucede con la obra del Juez Ariel Rojas Caballero¹⁴⁰ y las acciones de mejora continua que han implementado los tribunales federales.

El enfoque de la calidad conduce a que los servidores públicos en las áreas administrativas asuman dos tipos de responsabilidades:

La primera, relacionada con la función y competencia en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los acuerdos generales, los

¹⁴⁰ Ariel Alberto Rojas Caballero. *Administración y Liderazgo para Órganos Jurisdiccionales*. México: Editorial Porrúa, 2006.

lineamientos, políticas y procedimientos emitidos por el Pleno del Consejo y la Comisión de Administración, dentro del modelo burocrático tradicional y el principio estricto de legalidad que rige la actuación de los entes públicos (modelo ortodoxo).

La segunda, vinculada con la atención de los requerimientos de usuarios directos, con el enfoque de una organización orientada hacia el “cliente” y basada en resultados (modelos de gestión pública y nueva economía política).

En esta materia, es necesario señalar que la búsqueda de la satisfacción del usuario conlleva a que la voz de éste sea importante en aquello que concierne a sus requerimientos y necesidades específicas, también a crear espacios para la participación en la determinación de las características de los servicios y productos que esperan y optimizar la operación de los procesos (modelo heterodoxo).

Uno de los retos en el corto plazo, es ampliar y fortalecer los medios de comunicación a través de los cuales los usuarios opinen o retroalimenten a las áreas administrativas en cuanto a los servicios y bienes ofrecidos. Además es necesario reforzar la integralidad de los procesos enfocados a los usuarios. Estos últimos deben considerarse en dos dimensiones: la externa, que se refiere a los justiciables y a los servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales y la interna, que consiste en concebir como usuario a quienes dentro de las administración interactúan entre sí, por ejemplo, el área financiera debe considerar a la operativa como usuaria de sus servicios y viceversa. Lo anterior contribuye a la reducción de los tiempos de atención, ya que los reenvíos de información suelen afectar la oportunidad de la actuación de la administración. En esta estrategia deben intervenir los prestadores de servicios contratados por el Consejo.

En ese sentido, es indispensable fomentar la multiplicación de mecanismos de retroalimentación entre el área administrativa y sus usuarios, para facilitar la identificación de oportunidades de desarrollo y de mejora, previniendo las amenazas que se presentan durante la operación. De ahí, que sea indispensable aumentar las encuestas, que pretendan conocer la opinión de los servidores públicos en dos niveles: titulares de órganos jurisdiccionales y personal de mandos medios y operativos de esas instancias.

Otra forma de retroalimentación es el levantamiento de cuestionarios de opinión aplicados a contratistas, prestadores de servicios y proveedores del Consejo, en el ámbito

regional, los cuales deben extenderse a las áreas normativas centrales, y la implementación de los testigos sociales, quienes participan en los procedimientos de licitación pública y contribuyen a mejorar la transparencia de los mismos.

La pretensión de implantar Sistemas de Gestión de Calidad en el Consejo requiere de un área especializada en la materia dedicada permanentemente a capacitar, concienciar sobre la trascendencia de este tipo de acciones, la revisión de procesos, la planificación por objetivos, la institucionalización de un servicio público de excelencia y el impulso de la mejora continua de los procesos.

Las áreas administrativas del Consejo deben mejorar la forma de generar, manejar, registrar y archivar el soporte documental de su actuación; describir la totalidad de los procesos de los principales productos y servicios que otorgan; y definir el alcance de los mismos. Durante la segunda integración se avanzó en este rubro en las áreas que han aprobado manuales de calidad, pero es conveniente ampliar esta práctica. Además, por lo menos al interior de cada una de las direcciones generales, se requiere establecer reglas homogéneas de certificación, medición, seguimiento, evaluación y mejora del proceso, con base en indicadores, objetivos y percepción/satisfacción del usuario.

Uno de los aspectos que requiere de una atención especial es la creación de mecanismos que permitan conocer las necesidades y expectativas explícitas de los usuarios, así como métodos de análisis de la información disponible para establecer características del servicio o producto que se ofrece.

El reforzamiento de los elementos que generen una cultura de la calidad obliga a que todas las áreas administrativas hagan explícitas su misión, visión, políticas de calidad y objetivos de calidad. En la actualidad, sólo algunas han avanzado en este sentido y pocas las han divulgado entre los usuarios de los servicios.

Finalmente, la meta principal en términos de calidad es implantar un Sistema de Gestión de Calidad que realice, entre otros procesos, las auditorías internas permanentes para verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos y, eventualmente, conduzcan a los procesos de certificación o reconocimiento de la calidad, como son ISO 9000:2000 y el Premio Nacional de Calidad.

H. La Automatización de procesos jurídicos-administrativos y administrativos

El 31 de mayo de 2006, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el Acuerdo General 32/20006 constituyó el Comité de Políticas de Tecnologías de la Información del Consejo de la Judicatura Federal, que es un órgano intermedio en el que participan en ejercicio de las facultades que el acuerdo general de organización confiere, las tres Secretarías que dependen jerárquicamente de la Comisión de Administración, con el fin primordial de coadyuvar en

“la formulación e integración de lineamientos, políticas y criterios que incidan en la planeación, organización, evaluación y ajuste integral de las actividades en materia de informática y de telecomunicaciones, y la definición de las necesidades institucionales, el establecimiento de prioridades de atención y la integración armónica de las nuevas necesidades en pro del cumplimiento de los objetivos programados, contribuyendo a la modernización administrativa del Consejo y órganos jurisdiccionales a través del aprovechamiento ordenado y progresivo de los sistemas y tecnologías correspondientes”¹⁴¹

La constitución de este Comité marca la importancia que los Consejeros le han conferido a la integración de los procesos de las instancias de dirección, tanto normativa como operativa del Consejo y a la interrelación de éstas con los órganos jurisdiccionales. En el seno de ese órgano participan, como asesores permanentes, la Dirección General de Estadística Judicial, que es el área responsables de concentrar y analizar la información de índole jurisdiccional, entre otras facultades; y la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es competente en materia de impulso a la modernización y de apoyo técnico para la elaboración de los manuales de organización y procedimientos.

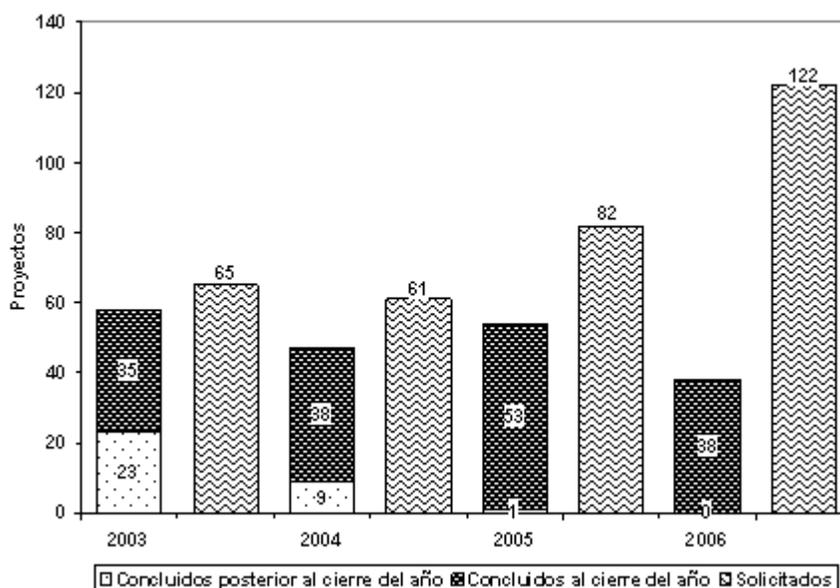
Entre los puntos principales de atención para el 2007-2010 destaca la instalación de una “Fábrica de sistemas de información”, que privilegie los sistemas de información ejecutivos y de apoyo a la toma de decisiones, la estandarización de métodos y técnicas, la automatización de procesos orientados al justiciable y a otras instancias judiciales además del expediente judicial electrónico. En este contexto, se inscribe la emisión de los Acuerdos Generales 21/2007 y S/N 2007 publicado en el Diario Oficial el 3 de julio de 2007 que establecen la firma electrónica para el seguimiento de expedientes (FESE) y el

141 Plan Estratégico de Desarrollo Informático 2007-2010 *Op. Cit.* p. 21.

procedimiento de asignación, certificación y uso de la firma electrónica para el seguimiento de expedientes, respectivamente.

A partir de 2003 las áreas jurídico-administrativas del Consejo, especialmente las responsables de la estadística judicial y del diccionario biográfico, las administrativas del Consejo e incluso los órganos jurisdiccionales han incrementado las solicitudes de automatización de procesos.

Figura 26. Proyectos de desarrollo de sistemas solicitados vs. concluidos (2003-2006)



Fuente: Elaboración del autor a partir del Plan Estratégico de Desarrollo Informático. 2007.-2010.

El desarrollo de sistemas se divide en tres áreas de especialización (Sistemas Administrativos, Sistemas para el Consejo y Sistemas Jurídicos), pero cada vez se hace más necesaria la integración y la intercomunicación entre los diferentes tipos. En el futuro inmediato se vuelve ineludible la orientación de las solicitudes bajo la visión de una administración por procesos con métodos de trabajo que conduzcan a la homogeneidad del servicio otorgado a los usuarios y con enfoque hacia los resultados, es decir, que como un producto de la automatización se generen los indicadores de desempeño como parte de la explotación cotidiana de las bases de datos.

Uno de los sistemas jurídicos eje de la transformación de las formas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y fuente de información fidedigna para la planeación

estratégica es el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), que se presenta como uno de los principales avances de la segunda integración del Consejo. Este sistema utiliza la red de telecomunicaciones y su regulación se encuentra en los Acuerdos Generales 28/2001, 91/2001, 87/2003, 88/2003, 3/2005, 15/2005 y 31/2005.

La integración de este sistema a la actividad de los órganos jurisdiccionales, como una herramienta de trabajo cotidiano y no sólo como un elemento de supervisión y control del Consejo, contribuiría a mejorar sustancialmente los tiempos de respuesta en las demandas y el aprovechamiento de los recursos disponibles. Asimismo, la vinculación de este sistema con otros de índole administrativa seguramente ayudaría, entre otros aspectos, a disponer de información oportuna para la planeación de la infraestructura de la administración de justicia en el largo plazo.

El principal reto de estos sistemas jurídicos es generar formatos cerrados (opuestos a los de redacción libre) que faciliten la automatización, y ubicarlos con precisión en flujogramas procesales compartidos por los órganos jurisdiccionales. Esto es una acción esencial en el avance hacia el expediente electrónico, que es la vía para sustituir el trabajo tradicional.

Actualmente, el expediente judicial consta en papel con legajos unidos con cordón cosidos a mano, lo que demanda procedimientos de trabajo de bajo aporte al producto final que es la sentencia, aunque vinculado con la certeza del contenido inalterado de las actuaciones y promociones en un proceso jurisdiccional, que con el avance tecnológico puede lograrse de otras formas. De ahí que reemplazar el expediente tradicional por uno electrónico puede provocar una reducción sustancial de los tiempos empleados en su integración, al abandono de una serie de tareas y compra de herramientas e insumos, que representan ahorros significativos para el Consejo y a la reducción del empleo de recursos en el manejo y archivo de los expedientes. Algunos datos sobre este particular son: el Consejo ejerció en el 2006 un gasto de \$18,045,507.91 en la adquisición de papel y \$123,178,956.82 en la de toner, asimismo, cubrió la cantidad de \$40,953,415.08 por el servicio administrado de fotocopiado. A esto hay que sumarle el gasto que por estos conceptos asume el justiciable y que al menos 40 m² de los metros útiles de oficina que administra el Consejo se destinan al archivo de los expedientes. Una mejora tecnológica

pude impactar significativamente en la disminución de los costos de operación y el aumento de la productividad.

Uno de los cambios sustanciales de la forma de trabajar del Poder Judicial de la Federación se relaciona con el uso intensivo de los expedientes electrónicos y las herramientas que ofrece la informática como la firma electrónica, el correo electrónico (sustituyendo al uso del fax), el archivo compartido en red para revisiones y eventuales correcciones, las reuniones virtuales y el abandono de procedimientos “realizados a mano”, que generan el empleo de mensajeros y el traslado de papel o personas, con los costos que esta forma de trabajo tradicional conlleva.

Hay propuestas serias, que incluso ya han sido analizadas en el Pleno del Consejo, de instalar órganos jurisdiccionales virtuales¹⁴². El camino futuro del Poder Judicial de la Federación se encuentra en implantar este tipo de propuestas para la mejora del trabajo jurisdiccional y el reto para el Consejo es, con creatividad, diseñar y poner en operación sistemas que den la certeza suficiente a los justiciables y a los servidores públicos, que demuestren que los medios electrónicos son tan confiables como el documento físico y que el uso del papel puede ser sustituido.

En el año 2006, el desarrollo de nuevos sistemas disminuyó en relación al año inmediato anterior, tal y como se señala en el Plan Estratégico de Desarrollo Informático 2007-2010.¹⁴³ Sin entrar a detalle en las causas, una vía de solución es vincular la innovación administrativa, la calidad y las aplicaciones informáticas orgánicamente, es decir, crear un órgano, con nivel jerárquico de Secretaría Ejecutiva destinado a estas tareas, sin que tenga funciones normativas o de operación, con ello se separaría el mantenimiento de los sistemas del diseño, las urgencias de la operación de las acciones necesarias de mejora administrativa, la evaluación del desempeño de la operación, entre otras situaciones.

142 José Felipe Marcelo Iñiesta. “Proyecto para la Instalación de un Tribunal Virtual.” Tesina para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Mayo 2007.

143 *Op. Cit.* pp. 26-58.

En los apartados en los que se analiza la problemáticas de las áreas de informática dedicadas al desarrollo y mantenimiento de sistemas se señalan una serie de causas que generaron que hubiera una reducción en los resultados. Estas son entre otras, la insuficiencia de personal, el aumento de solicitudes, la creciente demanda de “operación emergente”, la falta de precisión en las solicitudes de los usuarios y la falta de una planeación estratégica de largo plazo.

La exigencia constante de los órganos jurisdiccionales y el día a día de la operación disminuye el tiempo disponible que los mandos medios y superiores pueden destinar a los temas de innovación, calidad y automatización de procesos. Esta circunstancia ha mermado la velocidad de la modernización, la cual debe recuperarse en el corto plazo.

Las áreas más demandantes de la automatización de procesos son las administrativas, sin embargo, conviene establecer prioridades de atención a partir de un proyecto integral de innovación administrativa, que vincule las diversas áreas normativas entre sí y las enlace con las operativas. El reto del Consejo es lograr integrar grupos de desarrollo de sistemas con estándares y controles de implementación compartidos, con la guía de una estrategia común de integración de procedimientos con una orientación a los usuarios finales, que son los justiciables y los servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales.

I. El Cambio de cultura.

En la Declaración de Zacatecas, derivada del III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, se expresó que la autonomía e independencia de los poderes judiciales es el propósito esencial de los Consejos de la Judicatura, la eficacia es un valor esencial de la justicia -justicia aplazada no es justicia- las funciones de gobierno o administración de los Poderes Judiciales han mejorado con los Consejos de la Judicatura y hay un interés compartido por el impulso de modernización de los sistemas de impartición de justicia, entre otras ideas.¹⁴⁴

Estas directrices de actuación son congruentes con la reforma judicial de 1994 y la misión del Consejo de la Judicatura Federal. La segunda integración del Consejo realizó reformas necesarias para mejorar sus estructuras y procedimientos y con ello consolidar su autonomía de gestión e independencia técnica, aunque aún permanecen retos en este sentido.

144 En el III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, celebrado del 23 al 25 de octubre de 2002 en la Ciudad de Zacatecas, México se emitió la llamada Declaración de Zacatecas. Las directrices se utilizaron como fundamento del Plan Estratégico de Tecnología de Información 2003-2006. pp. 178 y ss.

- La necesidad de aumentar la cooperación con los órganos jurisdiccionales, conservando la autonomía que corresponde a cada uno de los entes que integran el Poder Judicial de la Federación.
- El aumento de la eficiencia jurisdiccional con base en un cambio de los procesos del trabajo como la adopción del expediente electrónico, la orientación al usuario y la automatización;
- El impulso de la carrera administrativa dentro del Consejo para atender a la creciente exigencia de especialización de las tareas que desarrolla;
- La profundización de los procesos de modernización e implantación de sistemas de gestión de calidad, y
- El fortalecimiento del proceso de toma de decisiones estratégicas con base en sistemas de información electrónicos confiables y oportunos.

La modernización promovida por la segunda integración del Consejo requiere consolidarse con un cambio de la cultura organizacional del Poder Judicial Federal. Los avances consignados en el libro pueden calificarse de notables, sin embargo, no son suficientes.

Hay aspectos administrativos que si no mantienen la dinámica de mejora continúa o no se incorporan con oportunidad al proceso de modernización pueden transformarse en obstáculos para el cumplimiento de las funciones del Consejo y dificultar las actividades esenciales del mismo relacionadas con la independencia y la carrera judiciales. La demanda de justicia ha aumentado constantemente y el Consejo debe estar preparado para hacer frente a esta circunstancia, evitando que se acumule el rezago judicial.

Con independencia de los recursos presupuestales disponibles, que tienden a no crecer en términos relativos en el mediano y largo plazo, el Consejo debe adoptar una cultura que fomente la eficiencia y el aumento constante de la productividad y revisar la política de creación de nuevos órganos. La creciente carga de trabajo debe atenderse con promoción de reformas integrales al sistema de justicia¹⁴⁵ y al fortalecimiento del

145 La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró el Libro Blanco a partir de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, que contiene un diagnóstico y conclusiones que han servido para delinear una agenda judicial.

federalismo judicial, toda vez que el aumento de órganos jurisdiccionales al mismo ritmo es insostenible.

El cambio de cultura a los órganos jurisdiccionales y administrativos es responsabilidad ineludible del Consejo impulsarla. Este cambio, si bien parte de un código de ética compartido,¹⁴⁶ debe tener un fundamento en rutinas institucionales que sirvan de patrón de conductas entre lo que resulta apropiado e inapropiado.

El “ethos” específico del Consejo de la Judicatura Federal, que debe ser capaz de transmitir a los órganos jurisdiccionales, además de los principios propios de la carrera judicial, contiene una racionalidad administrativa y económica.

La primera es el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles efectuado con respeto al principio de legalidad y con base en una normatividad técnicamente soportada, que establezca una homogeneidad en la atención y la certeza del comportamiento de la organización. La segunda es la creación del máximo valor público mediante el uso eficiente de los recursos presupuestarios.

Ambas racionalidades se vinculan con el costo, sin embargo, no son ajenas a las cuestiones de satisfacción del usuario, los aspectos cualitativos del servicio y la transparencia en el manejo de los recursos. Una simplificación de la aplicación de estas racionalidades puede dividir a los actores institucionales entre los servidores responsables de las políticas de gobierno de los órganos jurisdiccionales y los profesionales del servicio de la administración. De un lado situarían a quienes proceden de la carrera judicial o su actividad está directamente relacionada con ella y quienes tienen una responsabilidad de dirección administrativa.

El cambio cultural se plantea como una contracultura en relación con la mentalidad formalista, aun hegemónica en el Poder Judicial de la Federación, en la que las

146 Principios del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación: Con base en el mandato constitucional de Independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia de este Poder se enunciaron diecisiete valores: Compromiso social, decoro, fortaleza, honestidad, humanismo, humildad, justicia, laboriosidad, lealtad, orden, patriotismo, perseverancia, prudencia, respeto, responsabilidad, sencillez y sobriedad.

Poder Judicial de la Federación. Código de Ética del Poder Judicial de la Federación. México, octubre 2006.

racionalidades administrativa y económica están absolutamente subordinadas a las formas tradicionales de obtener la certidumbre en la actividad jurisdiccional. El reto es sustituir un paradigma profundamente arraigado e impulsar una modernización de la administración de la justicia que sea más cercana a la cultura global de la sociedad.

Por ejemplo, los aspectos de organización del trabajo en un órgano jurisdiccional no se encuentra normado en su totalidad en la Ley de Amparo y, entonces, los titulares establecen procedimientos o aceptan los que la cultura interna reproduce para desarrollar su actividad.

En ese sentido, el Consejo debe fungir como difusor de las mejores prácticas administrativas de las organizaciones públicas en los órganos jurisdiccionales y provocar un cambio interno cultural. El principio de esa tarea consiste en poner al día las relaciones entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales, es decir, desarraigar la cultura de aislacionismo o incomunicación que pueda existir entre las dos organizaciones, evitar el encapsulamiento en sus autonomías constitucionales. Cabe señalar que debe expandirse la cultura de la transparencia, la confianza y la autolimitación. Una administración profesional al servicio de órganos jurisdiccionales que actúan con independencia, órganos respetuosos, cooperadores, con un espacio propio definido por su competencia.

El cambio cultural interno, como ya se comentó, se basa en la adopción de rutinas. Algunas que pudieran adoptarse son las siguientes:

- El impulso de una mayor inmediatez, mayor presencia del juez, durante el desarrollo de los procesos penales;
- La celebración pública de las sesiones de pleno de los tribunales colegiados.
- La emisión de un reglamento para el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales;
- La elaboración de manuales de procedimientos de las funciones administrativos-jurisdiccionales de los juzgados y tribunales, de tal forma, que se homologará la recepción de documentos, la generación de la lista de expedientes, la distribución de los expedientes entre los secretarios, entre otros aspectos;
- La eliminación de las transcripciones en los expedientes judiciales;
- La presentación de las promociones judiciales en medios electrónicos;

- La extensión de la notificación personal por medios remotos mediante el uso de la tecnología de firma electrónica;
- La creación de una secretaría general de trámites compartida por varios órganos jurisdiccionales que reduzcan las tareas jurídico-administrativas del juzgador, y
- La elaboración de formatos tipo, contenido en medios informáticos, para la emisión de acuerdos de trámite.

La estrategia de cambio puede plantearse como una modificación del marco normativo, que puede llevarse a cabo con el ejercicio de las facultades para emitir acuerdos generales que la Constitución otorga al Consejo, o puede consistir en una ofensiva cultural mediante el impulso de capacitación en cuestiones de desarrollo administrativo. Ambas estrategias han sido adoptadas en los últimos años, pero hay que profundizarlas, para que impere una nueva cultura organizacional y el Poder Judicial Federal enfrente con éxito los escenarios críticos de ajustes presupuestarios.

Las prácticas transformadoras sólo tienen un impacto en la cultura organizacional si hay capacidad de mantener visiones de largo plazo que doten de continuidad a los procesos de cambio. Este es uno de los mayores retos del Consejo, que debe perseverar en la consolidación de las innovaciones e inducir en esta dinámica a quienes se resisten al proceso de modernización.

La formación de los servidores públicos es uno de los ejes básicos de estos procesos. Los conocimientos y habilidades jurídicas o técnicas administrativas deben complementarse con una modificación de actitudes y valores, que complemente los contenidos del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación. La inversión en capacitación es un comienzo de cambios importantes en las estructuras y maneras de hacer de las organizaciones públicas y, por lo menos, deben mantenerse los programas actuales e intensificarse con los recursos del Fondo de Apoyo a la Justicia.

Si bien la identidad colectiva es fuerte en el Poder Judicial de la Federación, es necesario fortalecer la presencia del Consejo entre el personal jurisdiccional, que todavía no conoce con precisión la misión de aquel. La creación y desarrollo de vínculos de diverso tipo entre el personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación mediante la capacitación en temas de desarrollo organizacional y calidad contribuye a

fomentar la identidad colectiva y a fomentar la empatía entre quienes pertenecen a organizaciones con funciones distintas con un propósito esencial común: la independencia en la administración de la justicia.

La batalla de las ideas en los procesos de modernización es la única vía para institucionalizar los cambios. El proceso de transformación de la administración y gobierno del Poder Judicial Federal, que se inició con la creación del Consejo y continuó durante la segunda integración del mismo, tiene como principal desafío adaptar a este Poder con las exigencias que plantean las sociedad mexicana, cada vez más globalizada, abierta, compleja, competitiva, demandante y tecnificada.

Un cambio que desborda las facultades del Consejo es el impulso al federalismo judicial, en la medida esta acción pueda exigir modificaciones legales e incluso constitucionales. Más sin embargo, el trabajo del Consejo debe desarrollarse intensamente en el ámbito ideológico, en el terreno de los valores y el debate público.

El Consejo de la Judicatura Federal, con base en la difusión de los logros y retos, debe promover:

- La creación de Consejos de la Judicatura en las entidades federativa y, en su caso, la reforma de los existentes para asegurar que con la integración y funciones de estos órganos pertenecientes a los Poderes Judiciales, el gobierno de los órganos jurisdicciones no intente influir o influya en el sentido de las resoluciones jurisdiccionales;
- El fortalecimiento financiero de los Poderes Judiciales para garantizar su autonomía;
- El impulso de la cooperación entre el aparato de gobierno y administración de los Poderes Judiciales y los órganos jurisdiccionales;
- El cambio de la cultura de los órganos de administración de justicia.
- La adopción de nuevas rutinas de trabajo, y
- El uso intensivo de los medios electrónicos en la comunicación y guarda de la información jurídica.

El ser del Poder Judicial de la Federación ha sido transformado en menos de veinte años debido a trascendentes reformas constitucionales, siendo, indudablemente, la más importante la de 1994 en la que se crea el Consejo de la Judicatura Federal, se distribuyen las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se atribuyen facultades a este órgano propias de un tribunal constitucional.

Estas transformaciones esenciales han modificado los comportamientos e inducido un cambio cultural, cuyo eje ha sido la modernización administrativa. El autogobierno del Poder Judicial de la Federación, aunque se ha conservado, fue enriquecido con la participación del Poder Ejecutivo y el Senado, en el proceso del nombramiento de los Consejeros.

La reforma de 1999 consistió, básicamente, en reafirmar el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte a partir de la facultad que se le otorgó para la distribución entre las salas de los asuntos jurisdiccionales y, en su caso, la remisión de los mismos a los tribunales colegiados y la reestructuración del Consejo de la Judicatura Federal, así como el ajuste de algunas de sus relaciones con el resto del Poder Judicial de la Federación con el propósito de fortalecer la unidad y determinar con precisión las facultades de los órganos que lo integran.

El Poder Judicial de la Federación, el Consejo en particular, debe visualizar las decisiones de mediano y largo plazo tomando en cuenta el enfoque que tienen los actores que intervienen en los procesos de administración de justicia y que son diversos por necesidad. La del justiciable, la del abogado postulante, la del juez, la de las autoridades responsables como parte de los juicios, la del Poder Legislativo, la de los extranjeros, entre otras más.

Lo que todos seguramente compartimos es que la circunstancia de los inicios del siglo XXI es francamente distinta a las que prevalecía hace veinte años, en que se inició la transformación constitucional del Poder Judicial de la Federación y ahora se requiere además del cambio normativo la sustitución de los paradigmas tradicionales.

El propósito de la reforma judicial de 1994, que creó al Consejo, era volver a los orígenes, fortalecer una de las funciones primarias del Estado, la jurisdiccional, mediante la garantía de su autonomía. El autogobierno no se planteó como un regreso a la forma

tradicional de administrar justicia, sino con una oportunidad para emprender su modernización con un órgano con independencia técnica.

Desde luego, el Consejo es una parte importante de este nuevo proyecto nacional en el que los Poderes interactúan y comparten el ejercicio concreto de la soberanía con la consolidación del pluralismo político. Los postulados de la Constitución Política que nos rige deben ser una garantía de acceso a la justicia y, en la actualidad, sólo puede hacerse efectiva si se logran imponer los criterios de racionalidad administrativa y económica al formalismo jurídico. La certeza del derecho puede conseguirse adoptando nuevas formas en el trabajo jurisdiccional.

Juzgar con rapidez y eficiencia, con una justicia que considere las limitantes presupuestarias que busque reducir los costos para el erario y el justiciable, es la vía para legitimar al Poder Judicial. Justicia retardada o costosa, justicia denegada.

No basta que los juzgados y tribunales sentencien siguiendo las directrices de la ley y con base en los hechos consignados en el expediente. También es necesario para que la sociedad tenga mayor confianza en sus jueces, que las resoluciones sean expeditas y congruentes. Así como la certeza jurídica es la piedra angular de un desarrollo económico sustentable y justo, la confianza en el Poder Judicial de la Federación legitima al orden político y aumenta el capital social al generarse una conciencia colectiva de que cuando se entabla una controversia, quien clama justicia, tiene alguien que lo protegerá y será capaz de “darle lo que le corresponde a cada quien”. Un Estado justo está más cerca de la prosperidad que el injusto.

El análisis de la reforma de 1994 al Poder Judicial de la Federación conduce por distintos caminos y un lugar común de estos es la necesidad de fortalecer la función jurisdiccional en aras de garantizar la autonomía, imparcialidad, profesionalismo y objetividad en las decisiones de los Jueces, Magistrados y Ministros. Otro, menos común, es la exigencia de un mejor gobierno y administración de este Poder, que contribuyera a que esos principios se concretarán y no fueran un mero pronunciamiento constitucional. La modernización que impulso el Consejo permite tener un poder más cercano al justiciable y con más recursos disponibles por el aumento sensible de la eficiencia y productividad de la estructura administrativa.

El Consejo de la Judicatura Federal debe ser el eje del cambio cultural que asegure en el mediano y largo plazos la autonomía y eficiencia de los órganos jurisdiccionales y el principal promotor del federalismo judicial, que tienda a la disminución de la tendencia de crecimiento del Poder Judicial Federal, a la legitimación de los órganos locales de justicia y al fortalecimiento financiero de los mismos.

La garantía de la autonomía jurisdiccional es el requisito indispensable para que en nuestro país prevalezca la constitucionalidad de los actos de gobierno, legislativos y administrativos que es el punto de partida de cualquier acción estatal. La defensa de la autonomía y la función jurisdiccional nos conduce a un México más justo, más próspero.

J. Conclusiones.

La misión del Consejo de la Judicatura Federales **garantizar la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, que permitan el funcionamiento de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y aseguren su autonomía, así como la objetividad, honestidad, profesionalismo e independencia de sus integrantes, a fin de coadyuvar a que la sociedad reciba justicia pronta, completa, gratuita e imparcial** y para ello ha establecido procedimientos tanto de medición cuantitativa como de medición cualitativa del desempeño de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Este párrafo , con la que inicio el libro, sirve de parámetro para formular conclusiones a este estudio de caso. Por sugerencia, me aventuraré a elaborar algunas conclusiones, que se desprenden del texto. Otras las reservo al lector, quien seguramente, con base en la misión del Consejo y sus vivencias dentro y fuera del Poder Judicial de la Federación, dará una dimensión personal más exacta lo que acontece en una organización pública, cuando ésta emprende procesos profundos de transformación, ya sea por mandato constitucional-legal o por voluntad de sus integrantes.

Tomado en cuenta que el concepto de modernización empleado en este trabajo, esa incluye una racionalidad formal, comportamiento organizacional reglado, y otra material, mayor economía, eficiencia y eficacia, entonces podemos concluir que el Consejo obtuvo resultados favorables en el proceso de modernización administrativa.

La primera conclusión es que durante el periodo 2000-2006 el Consejo, con la emisión de acuerdos, los procesos de reestructuración y los procedimientos, generó

certidumbre en la forma en que se comportaba administrativamente y normalizó la operación.

La segunda conclusión consiste en que los indicadores de desempeño administrativo mejoraron en ese periodo como consecuencia de una estrategia de transformación impulsada por el Pleno del Consejo.

Ambas conclusiones se obtienen de la comparación del diagnóstico presentado en el trabajo y los resultados de la modernización. Ninguno de los resultados presentados permite afirmar que lo realizado fue lo mejor o lo que más convenía en ese momento, sólo describen las condiciones administrativas en 1995, 2000 y 2006. Tampoco sirven para calificar la actuación del Consejo en sus diferentes integraciones.

La tercera conclusión es que el caso presentado no prescribe acciones. Si bien es cierto, los datos presentados ilustran sobre la situación administrativa del Poder Judicial de la Federación en el periodo abordado, carecen del análisis estadístico suficiente para inferir reglas o teorías de la administración. Este trabajo explica un fenómeno y sistematiza una experiencia, que puede servir de base para desarrollar propuestas de mejora para instituciones similares al Consejo.

Algunas constantes destacables son:

En los procesos de desconcentración, planeación inmobiliaria, red de comunicaciones e instalación de órganos jurisdiccionales, así como su reubicación, el cambio, la mejora administrativa requieren de apoyo de las instancias directivas, además es necesario partir de un diagnóstico, definir una clara estrategia y respetar los plazos de implementación. Esas condiciones caracterizaron a los programas que se describen, por lo que los datos analizados arrojaron resultados satisfactorios.

En la conformación de los catálogos de inmuebles y la desconcentración financiera, la eficiencia en el manejo de la información aumentó en razón a que se compartieron las definiciones y el registro de la misma se integró al flujo de la operación y la supervisión.

En la coordinación de acciones entre las diversas áreas, las principales fallas que se encontraron provenían del uso de información registrada con diversas metodologías y de la

falta de procedimientos documentados, por lo que su corrección mejoró sustancialmente la oportunidad y calidad en la atención administrativa.

En los procesos de planeación, la participación del usuario en la identificación de las necesidades mejoró la percepción del servidor público judicial respecto a las actividades administrativas del Consejo. Incluir todas las necesidades en los programas anuales, sujetando su atención a la disponibilidad presupuestal que se generaba durante el año, fue la base de la planeación estratégica, que permitió abatir algunos rezagos y déficits.

En la relación con la imparcialidad e independencia de los jueces, el cambio administrativo fue sólo tangencial y no fue medido el impacto positivo o negativo, es decir, el efecto de la eficiencia, la economía y la eficacia de las áreas adjetivas no puede medirse en términos de impartición de justicia, ni tampoco a otros conceptos que legitiman y dan razón de ser a otras instituciones públicas como son la democracia, la justicia social, la salud comunitaria, la excelencia académica, la defensa de la biodiversidad, entre otras.

La cuarta conclusión es que a partir de la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación, se lograron responder algunas de las preguntas que se plantearon:

¿Qué tipo de órgano estatal es el Consejo? ¿Cómo se sitúa el Consejo de la Judicatura Federal en los indicadores administrativos Poder Judicial de la Federación desde su creación? y ¿Cómo ha cambiado la situación administrativa del Poder Judicial?

Respecto a ¿Cómo ha contribuido el Consejo con su acción administrativa a fortalecer las garantías institucionales de la independencia de los órganos jurisdiccionales? La información analizada no permite ofrecer una respuesta a partir de un estudio de modernización administrativa, tal y como no es posible medir con este tipo de estudio la contribución del Instituto Federal Electoral al fortalecimiento de la democracia.

La quinta conclusión es que la combinación ideal del conocimiento teórico y práctico no se presentó en el proceso de modernización administrativa del Consejo. Las teorías administrativas que se expusieron representan referencias conceptuales. Pero de modernización en el proceso analizado no se adoptó ningún modelo en particular. En el Consejo los administradores aplicaron parcialmente los modelos, lo que demuestra que los conocían, e incluso en el planteamiento de los programas utilizaron el lenguaje que los

caracteriza. Aparecen en este sentido preguntas sin respuesta: ¿Los resultados serían mejores si se hubiera adoptado un modelo en particular? y ¿En qué medida los modelos de administración sólo sirvieron para sistematizar la experiencia y en qué medida sirvieron de guía?

La sexta conclusión es que el Consejo, como resultado de su proceso de modernización administrativa, logró mayor legitimidad frente a los demás órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación y frente a los servidores públicos jurisdiccionales. Esta investigación demostró que la intención de los miembros del Pleno del Consejo era buscar la estrategia más eficaz para llevar a las personas pertenecientes a su organización a una situación de mejora propuesta. La prospectiva elaborada demuestra que todavía se puede fortalecer las instituciones a partir de la incorporación de procesos de modernización administrativa cuyo impacto debe ser reconocido tanto el interior como en su interacción con los usuarios.

Anexo 1. Modelo de Calidad por Dirección¹⁴⁷

Sociedad Mexicana para la Calidad Total S. de R.L.
Versión 2006 - 2008

ELEMENTOS DE LA RAZÓN DE SER

- 1. Clientes.** Este criterio examina como se integran los métodos y procesos dirigidos a conocer a los clientes directos, usuarios finales, antes, durante y después de la entrega de productos y servicios, para fortalecer su relación.
 1. Conocimiento de clientes.
 2. Productos y servicios.
 3. Aportación social.

ELEMENTOS DE DIRECCIÓN.

- 2. Líderes.** Este criterio examina la forma en la que la Alta Dirección dirige y promueve la integración de los procesos y estructura de la organización en un sistema que opera congruente con los principios y valores de la Calidad Total.
 1. Cultura organizacional.
 2. Sistemas de trabajo.
- 3. Personal.** En este criterio se analiza cómo se integra en un sistema, los procesos para desarrollar el potencial del personal a fin de establecer y mantener un ambiente de colaboración, crecimiento, en el que se promueva la realización individual y profesional para crear valor al personal a los clientes y/o usuarios.
 1. Compensación y reconocimiento.
 2. Desarrollo del personal.
 3. Calidad de vida.
- 4. Operación.** Este criterio examina los métodos y procesos de planeación estratégica y operativa, que emplea la organización para lograr su liderazgo y mantener o incrementar su competitividad, así como la manera en que se definen sus objetivos estratégicos y se despliegan en la operación diaria.

Examina los elementos de la administración de los procesos, los enlaces con proveedores, así como la forma en que éstos aseguran que los clientes y/o usuarios reciban valor de forma consistente.

 1. Estrategias.
 2. Procesos.
 3. Proveedores.
- 5. Conocimiento.** Este criterio examina la forma en que se administra y protege el conocimiento, y cómo se diseñan los sistemas de información y retroalimentación, para crear valor a los clientes y/o usuarios.
 1. Comunicación.

147 Elaboración Yamid López.

2. Capital intelectual.

6. Valor creado. Este criterio analiza las interrelaciones entre los indicadores y la madurez en la calidad de los procesos y sistemas. Examina los resultados desde la perspectiva interna y externa de la organización, así como el impacto generado en la comunidad y el entorno.

1. Valor creado al entorno.
2. Valor creado en la organización.
3. Solidez.

MODELO DE CALIDAD INTRAGOB.

Criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB:

- 1) **Satisfacción del cliente y ciudadano.** Este criterio, examina la forma en que la dependencia o entidad, profundiza en el conocimiento de sus clientes y ciudadanos y cómo éstos perciben el valor proporcionado por la dependencia o entidad a través de la evaluación de su satisfacción. Asimismo, incluye la manera en que se fortalece la participación y el involucramiento de los clientes y ciudadanos.
 - a) Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos.
 - b) Relación integral con los clientes y ciudadanos.
- 2) **Liderazgo.** Este criterio examina la forma como los líderes transmiten la visión, misión, valores, código de conducta y expectativas desempeño, estructuran la dependencia o entidad para responder mejor a las demandas del cliente y ciudadano en cuanto a eficiencia, integridad y transparencia y administran la relación con las tres partes que componen a la sociedad actual: el sector público, el privado y la sociedad civil.
 - c) Desarrollo de una visión, misión y sistema de valores.
 - d) Desarrollo e implantación del sistema de gestión de la dependencia/entidad.
 - e) Motivación y apoyo al personal.
 - f) Administración de la relación con la esfera política y la sociedad en general.
- 3) **Desarrollo del personal y del capital intelectual.** Este criterio incluye la forma como se administra, desarrolla y capitaliza el potencial y los conocimientos del personal tanto a nivel individual como de equipo para el logro de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad y el desarrollo de una cultura de cambio responsable.
 - a) Sistemas de trabajo.
 - b) Desarrollo de competencias.
 - c) Calidad de vida.
- 4) **Gestión de la información, del conocimiento y de la Tecnología.** Este criterio incluye la forma en que se genera, estructura y comunica la información y el conocimiento para la gestión de la dependencia o entidad en apoyo a sus estrategias y desarrollo, así como la infraestructura tecnológica que soporta el proceso.
 - a) Gestión de la información.
 - b) Gestión del conocimiento.
 - c) Gestión de la tecnología.

- 5) **Planeación.** Este criterio incluye la forma en que la planeación orienta a su dependencia o entidad hacia la mejora de su desempeño, incluyendo la forma en que se definen sus objetivos y estrategias y cómo éstos son desplegados en la organización.
 - a) Planeación estratégica.
 - b) Planeación operativa.

- 6) **Gestión y mejora de procesos.** Este criterio incluye la forma en que la dependencia o unidad organiza sus procesos para alcanzar las estrategias y objetivos que se ha planteado, cuida el nivel competitivo de su operación buscando el diseño de procesos que cuesten menos y generen el nivel de servicio requerido para satisfacer los requerimientos de los ciudadanos, clientes y la sociedad en general.
 - a) Desarrollo de servicios y procesos.
 - b) Gestión y mejora de los procesos.

- 7) **Impacto en la sociedad.** Este criterio incluye la forma en que se promueve la cultura de calidad y la de Integridad y Transparencia, para asumir la responsabilidad del impacto social de la dependencia o entidad.
 - a) Impacto social.
 - b) Promoción de la cultura de integridad y transparencia.

- 8) **Resultados**
 - a) Valor creado para el personal y la dependencia o entidad. Resultados y análisis, de los sistemas correspondientes a los criterios de Liderazgo, Desarrollo del Personal y Gestión del Capital Intelectual, Administración de la Información y de la Tecnología, Planeación Estratégica, Gestión y Mejora de Procesos; y la evaluación de su impacto cuantitativo y cualitativo en la satisfacción del personal, el crecimiento, rentabilidad, ahorro, productividad, integridad y transparencia, logro de objetivos y desempeño, de cada dependencia o entidad.
 - b) Valor creado para los clientes, ciudadanos y la sociedad. Resultados y análisis, de los sistemas correspondientes a los Módulos de Satisfacción del Cliente y Ciudadano, Administración de la Información y de la Tecnología, Planeación Estratégica, Gestión y Mejora de Procesos, Impacto en la Sociedad; y la evaluación de su impacto social cuantitativo y cualitativo en los clientes y ciudadanos, los ecosistemas y en la comunidad de cada dependencia o entidad.

Bibliografía

- Acle Tomasini, Alfredo. *Retos y Riesgos de la Calidad Total*. México, Revista Expansión, 1993.
- Ackoff, Russell. *Rediseñando el futuro*. México, Limusa, 1983.
- Aguilar Morales, Luis María. “El Consejo de la Judicatura Federal en el entorno actual.” En *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Memoria de un Aniversario*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2005.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. México, Instituto Nacional del Administración Pública, 1982.
- Aguilera Gómez, Manuel. *La justicia federal y sus desafíos*. México: Poder Judicial de la Federación Consejo de la Judicatura Federal, 2006.
- Aguinaco Alemán, José Vicente. “Presentación.” En *Consejo de la Judicatura Federal. Información Básica febrero 1995-Enero de 1997*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 1997.
- Alonso Barrón, Ediltrudis. “El Consejo de la Judicatura Federal a partir de la reforma constitucional de 1999” Tesis para obtener el título de licenciada en derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Alonso, Martín. *Enciclopedia del Idioma: Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española*. México: Aguilar, 1988.
- Aragón Mendía, Adolfo “La carrera judicial en el Poder Judicial Federal” en *Diagnóstico y propuestas sobre los sistemas de impartición de justicia en México Tomo I*, Colección Foro de la Barra Mexicana de Abogados. México: Editorial Themis, 2004.
- Arellano Gault, David, coord. *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE-Porrúa – Cámara de Diputados, 2004.
- *Gestión Estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- “La transformación pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera.” *Documento de Trabajo No. 117*. México: CIDE, División de Administración Pública, 2002.
- y Juan Pablo Guerrero Amparán. “Stalled Administrative reforms of the mexican state.” *Documento de Trabajo No. 88*. México, CIDE, División de Administración Pública, 2000.

- Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, coords. *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE-Porrúa, 2000.
- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez. *Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas*. México, Porrúa, 1995.
- “Calidad Total en el Administración Pública: la experiencia de SECOFI” en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. 4 no. 2, segundo semestre, 1995.
- coords. *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*. México: Porrúa, 1995.
- Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva” en *Gestión y Estrategia*. México, UAM, julio-noviembre 1995.
- Azuela Güitrón, Mariano. *Informe Anual de Labores, Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales*. México: Poder Judicial de la Federación, 2006.
- Barzelay, Michael. (Tr. Jorge Ferreriro). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- “La Nueva Gerencia Pública: invitación al diálogo cosmopolita” en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. 12, no. 2, semestre 2003.
- Bozeman, Barry, coord. *La Gestión Pública: su Situación Actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Bravo Castillo, Gustavo de Jesús. *Reforma del Estado y modernización Administrativa*. México: Centro Estatal de Desarrollo Municipal - Universidad de Sonora - Colegio de Bachilleres del Estado de Sonora.
- Bresser, Luiz Carlos. “La Reforma gerencial en la administración pública brasileña” en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. VI, no. 2, segundo semestre, 1997.
- Buchanan, James. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. España: Espasa Calpe, 1980.
- Burgoa, Ignacio, “Evaluación Crítica de la Reforma Judicial Federal Zedillista.” En *Ars Iuris*, Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana 13 (1995).
- Carranco Zúñiga, Joel. *Poder Judicial*. México: Porrúa, 1999.
- Cossío Díaz, José Ramón. *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa, 1992.

- *Las facultades no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Chamoun, Yamal. *Administración Profesional de Proyectos*. La Guía. Una guía para programar el éxito de sus proyectos. México, Mc Graw Hill, México, 2002.
- Dahl, Robert. *Análisis político moderno*. Modernista, 1988.
- *Análisis Sociológico De La Política*. Barcelona: Fontanella, 1968.
- De la Cruz, Carlos. “La nueva Gestión Pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno” *Revista de Administración Pública No.110*.
- Drucker, Peter F. *Los Desafíos de la administración del Siglo XXI*. México, Sudamericana, 1999.
- Esquinca Muñoa, César “La Defensoría Pública Federal en el contexto del Consejo de la Judicatura Federal, conforme a la reforma constitucional de 1994.” En *El Consejo de la Judicatura Federal a Diez Años de su creación. Memoria de un aniversario*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2005.
- *La Defensoría Pública Federal*. México: Porrúa, 2003.
- Fix-Fierro, Héctor. “La Reforma Judicial en México ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?” En *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*. No. 2, 2003.
- Fix Fierro, Héctor. *Tribunales, Justicia y Eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*. México, UNAM, 2006.
- Fix Zamudio, Héctor. “El Poder Judicial en México.” En *México 75 años de Revolución, Política II*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1988.
- *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*. México, El Consejo de la Judicatura Federal, 1997.
- *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México: El Colegio Nacional, 1983.
- “Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos.” En *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.
- “Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal.” *Revista de la Facultad de Derecho de México* 65 (1967).

- y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México: Porrúa, 2005.
- García González, Juan. “Distribución de la síntesis informativa a servidores públicos del Consejo de la Judicatura Federal por medio de su página Intranet.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Gómez Romero, Luis *et al.* “Balance de la administración de Ernesto Zedillo en materia de seguridad pública y justicia en su quinto año de gobierno.” *Documento de trabajo 31*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 1999.
- Góngora Pimentel, Genaro. “Palabras pronunciadas por el ministro presidente Genaro D. Góngora Pimentel, durante la toma de protesta de los Consejeros de la Judicatura Federal.” En *LEX/Difusión y Análisis*, año V, número 50, (agosto, 1999).
- González Gómez, Israel. “Propuesta de unificación de criterios y rediseño del sistema del proceso de elaboración de la nómina del Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por donde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, publicado en Presupuesto y gasto público.” *Documento de trabajo 89*. México: CIDE, División de Administración Pública, 2000
- Gutiérrez Rodríguez, Daniel. “Propuesta para el desarrollo de tecnologías de la información (TIC’s en la gestión pública del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (IFECOM).” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Herrerías Franco, Alberto. *Seguridad informática y administración pública*. México, INEGI, 1993.
- Kooiman, Jan, ed. *Modern Governance/New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 1993.
- Jessop, Bob, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal* 155 (1998)
- Lindblom, Charles. *Técnicas de coordinación política: adopción de decisiones*. México: Roble, 1996.
- López, Andrea. “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual” *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento No. 68*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Luhmann, Niklas. *Trust and Power*. Cichester, Reino Unido: Wiley, 1979.
- Luna Villegas, Baldo Alejandro. “Análisis del control interno y evaluación de riesgos de tecnologías de la información y comunicaciones en el Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Luther, Gulick. *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1970.
- Marcelo Iñiesta, José Felipe. “Proyecto para la Instalación de un Tribunal Virtual.” Tesina para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Marroquín Zaleta, Jaime Manuel. *El nombre del juez. Colección Discursos; 27*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- *Cuando el juez deja de ser libre. Colección Discursos; 18*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.
- *El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa. Colección Discursos; 16*. México: SCJN, 2000
- Matute González, Carlos. “El artículo 134 constitucional y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal.” En *El Foro, estudios jurídicos sobre la contratación pública en México*. Decimacuarta época, tomo XIX, Número 2 (2006).
- Meján Carrer, Luis Manuel. "La inspección y supervisión de los órganos jurisdiccionales federales en México". En *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Procesal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México 2005.
- “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.” En *Memoria del Ciclo de Mesas Redondas Conmemorativas del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, 26-30 de mayo de 2003*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2003.
- Melgar Adalid Mario. “Comentario al artículo 100.” En Miguel Carbonell, coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. México: Instituto de Investigación Jurídicas, UNAM, 2000.
- *El Consejo de la Judicatura Federal*. 3ª. Ed., México: Porrúa, 1998.
- “Modelos de Gobierno del Poder Judicial”, en Mario Melgar Adalid, Coord. *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura Federal*. México: Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

- coord. *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura Federal*. México: Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- Merino Huerta, Mauricio (coordinador). *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., CONACYT, 1992.
- Montes de Oca Malvaéz, Juan. “Desarrollo de la tecnología informática para la modernización de la administración pública en e gobierno” en *Revista de Administración Pública del Estado de México*, Toluca, INAPEM, enero-agosto 2002.
- Montes Ramírez, David Pablo “La sustitución del papel y la seguridad jurídica.” En *Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Seguridad Jurídica: Diagnósticos y Propuestas*. Colección Foro de la Barra Mexicana. México: Themis, 2006.
- Moore, Mark H.. *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, , 1998.
- Morales González, Juan Carlos. “Análisis para la evaluación y fortalecimiento de los servicios informáticos de soporte técnico en el Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Moyado Estrada, Francisco. “Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.” Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- Natarén Nandayapa, Carlos “1824-2004:180 Años de evolución del Poder Judicial en México” en Diego Barceló Rojas y Diego Valadés. *Examen retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Niskanen, William. *Cara y cruz de la burocracia*. España: Espasa-Calpe, 1980.
- Oñate Laborde, Alfonso “Retos del Consejo de la Judicatura Federal en su Primera integración” en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2005.
- Orbell, John, Robyn Dawes y Alphons van de Kragt, “The Limits of Multilateral Promising” *Ethics*, 100.3 (1990): 616-627.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *La Reinención del Gobierno: la Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. España: Paidós, 1994.

- Ospina Bozzi, Sonia. “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la gestión pública” en *Gestión Pública y Política Pública*, México, CIDE, Vol. II. NO. 1, enero-junio 1993.
- Ostrom, Vincent. *The intellectuall crisis in american public administration*. E.U.A.: University of Alabama, 1973.
- Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (coordinadores). El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategia, redes y liderazgo. México, El Colegio de México, 2006.
- Parra Salazar, Samuel. “La Institucionalización de la Transparencia y Acceso a la Información en el Consejo de la Judicatura Federal: Análisis y Propuestas.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Ramírez, Edgar y Jesús Ramírez. “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno” en David Arellano Gault, coord. *Más allá de la Reinención del Gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Porrúa – CIDE, 2004.
- Rodríguez Arcovedo, Mygdalia A. “Evolución del Sistema Judicial Mexicano y del Estado de Yucatán” *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*. No. 4, 2004.
- Roldan Flores, Jesús. “Gobierno electrónico. Nuevas formas de servir a la sociedad” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca, INAPEM, mayo-agosto 2002.
- Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Administración y Liderazgo para Órganos Jurisdiccionales*. México: Editorial Porrúa, 2006.
- Rojas Plascencia, Carlos Enrique. “Propuesta de un sistema de automatización de procesos y consulta de los procedimientos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina que presenta para recibir el grado en maestría en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- Rosenberg, J.M. *Diccionario de administración y finanzas*. México, Ocean/Centrum, 1996.
- Safa Barraza, Alicia María. “El Servicio profesional de carrera para el personal administrativo del Consejo de la Judicatura Federal”. Tesina que presenta para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

- Salvador Martínez, María. *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Barcelona, Ariel, 2002.
- Sanchez González, José Juan. “Mitos y realidades del gobierno digital” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca, INAPEM, mayo-agosto 2002.
- Simon, Herbert. *Administración Pública*. México: Letras, 1968.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. México: Porrúa, 1998
- Soenksen Martínez, María Elizabeth. “Propuesta de automatización de los manuales de puestos del Consejo de la Judicatura Federal.” Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo de 2007.
- Spendolini, Michael J. *Benchmarking*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005.
- Tríptico de Conmemoración de los 10 años de la creación del Consejo de la Judicatura Federal*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2005.
- Urwick, Lyndall. *Los elementos de la administración*. México: Herrero, 1974.
- *La historia del management*. Barcelona: Oikos-Tau, 1970.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Valadés, Diego. “Los Consejos de la Judicatura: Desarrollo Institucional y Cambio Cultural”, *Conferencia dictada en el III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura*. México, Poder Judicial de la Federación, 2002.
- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 2004.
- Valls Hernandez, Sergio. *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*. México: Tax Editores, 2002.
- Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2001.
- Waldo, Dwight. *Administración Pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México: Trillas, 1967.
- Wilensky, Alberto L. *Marketing estratégico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*. México: Compañía General de ediciones, 1964.

Wright, Deil S. *Para Entender las relaciones intergubernamentales*. Estudio introductorio de José Luis Méndez. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Universidad Autónoma de Colima, 1997.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Estructuras Judiciales*. Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, 1994.

Documentos Oficiales

Acuerdo General 32/1997, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al nuevo domicilio de los juzgados quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno de distrito en materia penal en el estado de Jalisco, con residencia en Puente Grande. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1997.

Acuerdo General 32/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Septiembre de 1998.

Acuerdo General Numero 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal publicado en el Diario Oficial de la federación el 23 de marzo de 1999

Acuerdo General 5/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina la adscripción de diversas unidades administrativas a la presidencia del mismo, y actualiza las atribuciones del Secretariado Ejecutivo, con las direcciones generales que les corresponden. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2000.

Acuerdo General 18/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se desconcentran las Administraciones Regionales la función administrativa de atención a los órganos jurisdiccionales federales y áreas del propio Consejo en el interior de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2000.

Acuerdo General 43/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federa, por el que se determina la creación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios del Consejo de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 2000.

Acuerdo General 75/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública en el Consejo de la Judicatura Federal se ajusten a los criterios contemplados en el Artículo 134 Constitucional y sus reformas a texto corrido. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2000.

Acuerdo General 30/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina la Creación Temporal de Juzgados de Distrito en los que se Adscribirá a los Egresados de la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, Primera Generación, impartida por el Instituto de la Judicatura Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2001.

Acuerdo General 32/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que determina los Órganos Jurisdiccionales Federales en los que resulta procedente la creación temporal de Juzgados de Distrito "A" y "B" en diversos circuitos en los que se divide el territorio de la República Mexicana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2001.

Acuerdo General 50/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica los diversos 15/1996, 5/2000 y 5/2003, en relación con las atribuciones de las Direcciones Generales de Seguridad y Protección Civil, de Recursos Humanos y de Servicios Médicos y de Desarrollo Infantil. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2003.

Acuerdo General 40/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Acuerdo General 75/2000 del Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2004.

Acuerdo General 38/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el segundo párrafo del artículo 44 del Acuerdo General 75/2000, del propio Órgano Colegiado, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Octubre de 2005.

Acuerdo General 53/2005 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo General 75/2000 del Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005.

Acuerdo General 11/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Acuerdo General 75/2000 del propio Pleno, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2006.

Acuerdo General 27/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que crea la unidad administrativa denominada Archivo General del Consejo de la Judicatura

Federal y reforma los diversos 26/1999 y 5/2000, del propio Cuerpo Colegiado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2006.

Acuerdo General 65/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece los lineamientos generales para la organización, conservación, custodia, guarda y destino final de los archivos de las unidades administrativas y órganos auxiliares. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2006.

Acuerdo General 66/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta el proceso presupuestario en el Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 2006

Acuerdo General S/N del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006.

Código de Ética del Poder Judicial de la Federación. México: Poder Judicial de la Federación, 2004.

Consejo de la Judicatura Federal. *Catálogo de Inmuebles*, Página de Intranet para el Mantenimiento de Información de Inmuebles Administrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

-- Información Básica Febrero de 1995, Enero de 1998. México: Consejo de la Judicatura Federal, 1998.

Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Administración, Dirección General de Administración Regional. *Programa de Desconcentración*. Mayo, 2000.

Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Administración, Dirección General de Informática/Dirección General de Sistemas de Redes Informáticas. *Plan Estratégico de Desarrollo Informático. 2007-2010*. México: Diciembre.

Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Administración, Dirección General de Informática. *Plan Estratégico de Desarrollo Informático (PETI) 2003-2006*, actualización 2005.

Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Administración, Dirección General de Informática. *Plan Estratégico de Desarrollo Informática (PETI)*, 2002.

Consejo de la Judicatura Federal. Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial. Creación y Adscripción de Nuevos Órganos, 2005.
http://www.Consejo.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento/2005/823_1733.htm (Consultado el 10 de octubre de 2007)

Consejo de la Judicatura Federal. Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial. Creación y Adscripción de Nuevos Órganos, 2006.

http://www.Consejo.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento/2006/824_1995.htm (Consultado el 10 de octubre de 2007).

Consejo de la Judicatura Federal. Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial. *Mapa Judicial del Primer Circuito*. <http://www.Consejo.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/CircuitoI/default.htm> (Consultado el 10 de octubre de 2007).

Consejo de la Judicatura Federal. Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial. Creación y Adscripción de Nuevos Órganos, a octubre de 2007. http://www.Consejo.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento/2007/996_2169.htm (Consultado el 10 de octubre de 2007).

Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales. *Proyección para la Ampliación y Construcción de Palacios de Justicia Federal*. Primer Semestre 2007.

Consejo de la Judicatura Federal. Secretaría Ejecutiva del Pleno y Carrera Judicial. Dirección General de Informática. *Plan Estratégico de Desarrollo Informática. 1996-2001*. En el capítulo de Programas de Trabajo. Noviembre de 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

-- última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951.

-- última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1994.

-- última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. En <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=133&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1994&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>

-- última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2007. En <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> (consultado el 12 de abril del 2007)

Decreto por el que se adiciona un Título Décimo Segundo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2006.

“Exposición de Motivos de la Reforma a la constitución (1994).” En *Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal. Normas fundamentales*. T. I, 4ª. Ed., 1999.

Informe de actividades de la Comisión de Administración, 1998. Consejo de la Judicatura Federal, México, 1998.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Estadísticas Institucionales. En http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/institucion/estadistica (consultado el 9 de octubre de 2007)

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el diario oficial de la federación el 24 de abril del 2006 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf> (Consultado el 18 de octubre de 2007)

Ley de Concursos Mercantiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del 2000.

Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, última reforma en el Diario Oficial de la Federación: 6 de junio de 2006, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> (consultado el 31 de octubre de 2007).

Ley General de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2007 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267.pdf> (consultado el 23 de octubre de 2007)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm> (consultada el 19 de octubre de 2007).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 2 de noviembre de 1917

-- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Febrero del 2006. En <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/171> (Consultada el 12 de Junio de 2007).

-- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995. En <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=2569&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL%20DE%20LA%20FEDERACION&cFechaPub=26/05/1995&cCateg=LEY&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>

-- en *Normas Fundamentales. Tomo I.* México: Consejo de la Judicatura Federal, 1995.

Manual de Calidad de la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, Sección 0. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2005.

Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal. *Los Consejos mexicanos de la Judicatura. Régimen jurídico. 2ª ed.,* México, Themis, 1997.

- *Hacia la integración y unidad del Poder Judicial de la Federación*. Toluca, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.
- *Informe de Actividades de la Comisión de Administración*. México, Consejo de la Judicatura Federal, 1998.
- *Cinco años del Consejo de la Judicatura Federal. Logros y avances*. México, Consejo de la Judicatura Federal, 2000.
- *Cuatrienio 1999-2002. El poder del Equilibrio... Testimonios de un esfuerzo compartido*. México, PJF, 2002.
- *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*. México, Consejo de la Judicatura, 2005.
- *Foros del Coloquio Nacional. La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la reforma constitucional de 1994. Coloquio Internacional. La Independencia del Poder Judicial. El Papel de los Consejos de la Judicatura. Perspectivas y retos*. México, Consejo de la Judicatura Federal, 2005.

Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual de Labores*. 2006. México, 2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

Red de Calidad del Gobierno Federal. Modelo de Calidad Intragob. México, 2004

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Conoce a la Corte. Ministros. Breve Biografía de los ministros. Genaro David Góngora Pimentel. Discursos.
<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/default.htm>. Discurso Pronunciado Por el Señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Día 21 de marzo de 1999, en ocasión del CXCVIII Aniversario del Natalicio de Don Benito Juárez García, pp. 11-13.

- <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/default.htm>. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal Ministro Genaro David Góngora Pimentel, diciembre 1999.
- *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena época)*. Poder Judicial de la Federación, 2ª. ed., México, 2000.
- *Ceremonia de Investidura de la Dra. Margarita Beatriz Luna Ramos como Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de recepción de los Magistrados Elvia Díaz de León D'Hers y Constancio Carrasco Daza como Consejeros de la Judicatura Federal*. México, SCJN, 2004.

-- *Informe Anual de Labores. Mensaje del Representante del Poder Judicial de la Federación. Ministro Mariano Azuela Güitrón. México, SCJN, CJF y TEPJF, 2003.*