



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL :

El desarrollo de la actividad administrativo-
institucional del poder judicial en México

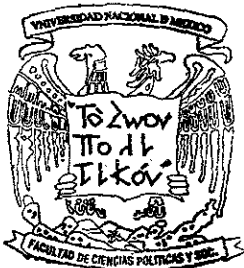
T E S I S

Que para obtener el Título de

LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA :

p r e s e n t a

MONICA DIANA VICHER GARCIA



ASESOR: DR. OMAR GUERRERO OROZCO

280647

CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS:

A todos los profesores que contribuyeron para que mi formación universitaria se realizara.

Ofrezco un reconocimiento especial a los sinodales que tuvieron la gentileza de aportar valiosas observaciones para enriquecer este trabajo:

Dr. Francisco Patiño Ortíz
Mtro. Miguel Angel Cedillo Hernández
Mtro. Roberto Rives Sánchez
Mtro. Francisco Segovia Hernández

Un agradecimiento especial al Dr. Omar Guerrero Orozco, por sus valiosas enseñanzas y porque generosamente restó tiempo a sus valiosas investigaciones para dirigir este trabajo.

Índice

	Pág.
Introducción	I
CAPITULO I	
<i>ESTADO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.</i>	
1.1. Estado, Estado moderno y Estado de derecho	1
1.2. Funciones del Estado	5
1.3. La justicia: función del Estado	8
1.4. Administración pública y administración de justicia	10
1.4.1. Administración pública	10
1.4.2. Actividades funcionales y actividades institucionales	11
1.4.3. Administración de justicia	12
1.5. El principio de división de poderes	14
1.5.1 División de poderes en México	21
1.5.2. El poder judicial en México y en la Constitución Política	24
1.6. Gobierno y administración en el poder judicial: actividades institucionales y actividades funcionales	27
CAPÍTULO II	
<i>LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL: ENFOQUE GENERAL Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE 1994.</i>	
2.1. La administración interior del poder judicial en México	31
2.2. Desarrollo de la administración interior del poder judicial en México	33
2.3. Diagnóstico de la administración interior del poder judicial antes de la reforma de 1994	36
2.4. Reforma de diciembre de 1994	41
2.5. La reforma judicial y el Consejo de la Judicatura Federal como órgano especializado de administración disciplina y vigilancia	48
2.5.1. Creación del Consejo de la Judicatura	51
2.5.2. Facultad y responsabilidad administrativa del Consejo de la Judicatura en México	52

CAPITULO III

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

3.1. Situación internacional	55
3.2. Antecedentes históricos del Consejo	56
3.3. Introducción y desarrollo del Consejo de la Judicatura en Latinoamérica	66
3.4. Evolución de los consejos de la judicatura latinoamericanos	69
3.5. El Consejo de la Judicatura Federal de México	78
3.6. Antecedentes del Consejo de la Judicatura de México	80
3.6.1. Integración	81
3.6.2. Atribuciones	83
3.6.3. Atribuciones de organización interna y de administración	84
3.6.4. Atribuciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias	86
3.6.5. Funcionamiento	88

CAPÍTULO IV

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA: ÓRGANO ENCARGADO DE LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL PODER JUDICIAL

4.1. El Consejo de la Judicatura mexicano en el marco de los consejos que existen en otros países: afinidades y disparidades.	93
4.2. Desempeño del Consejo de la Judicatura mexicano	104
4.3. Capacidades administrativas y de gestión del Consejo de la Judicatura	110
4.4. 1999: Acontecimientos recientes del Consejo de la Judicatura Federal	119

PERSPECTIVAS	125
---------------------	-----

CONCLUSIONES	129
---------------------	-----

Anexos:

Anexo 1 Funciones desempeñadas por la Secretaría de justicia en México	139
Anexo 2 Organización del Consejo de la Judicatura Federal	142
Anexo 3 Cuadro comparativo de los consejos	143
Anexo 4 Reformas al poder judicial 1999	148

*“La Seguridad Interior
de un Estado
está fundada sobre
la administración
exacta de la
Justicia”.*

JUAN ENRIQUE VON JUSTI (1758)

*“la administración propiamente
dicha, se opone a la justicia
civil, penal o administrativa;
ésta protege al derecho turbado,
aquella busca y realiza lo útil”.*

M BLUNTSCHLI (1876)

Introducción

Como lo especifica el título del presente trabajo, *El Consejo de la Judicatura federal: desarrollo de la actividad administrativo-institucional del poder judicial en México*, nuestro objetivo es aportar elementos para comprender la actividad actual del Consejo de la Judicatura. Aquí analizaremos la administración interna de este poder y así trataremos de dar nuevas líneas a su estudio, ya que también la justicia, como las demás funciones estatales, precisa que se ejecuten actividades funcionales e institucionales, tal como se tratarán páginas adelante.

Hay carencias dentro del poder judicial y ellas han constituido una serie de barreras que impiden establecer un sistema de impartición de justicia adecuado a los requerimientos sociales; pero sobre todo es importante atender los puntos nodales sobre los que se debe actuar para lograr esa mejoría. Entre estos puntos se encuentra el estudio de la administración interna o gestión interior, que nos ofrece un aspecto fundamental para entender su problemática, al tiempo que nos da una idea acerca de cómo la ausencia de un órgano especializado ha provocado un gran lastre dentro del poder judicial. Cabe destacar que estas deficiencias se han incrementado en nuestro país sobre todo a partir de los años 80, con lo que se ha limitado cada vez más el servicio de justicia.

Para el licenciado en ciencias políticas y administración pública es muy importante explorar las actividades institucionales del Estado, en particular los nuevos órganos administrativos que han surgido con motivo de las reformas que se están gestando en nuestro país; sobre todo lo que se refiere al mejoramiento de la función estatal en una de sus principales funciones: la impartición de justicia. Punto nodal de las reformas que forman parte de un proyecto del Estado mexicano.

Con este trabajo trataremos de aportar más elementos para conocer la relación entre la administración pública y el poder judicial; específicamente con las actividades de gestión interior, las *actividades institucionales* de la administración pública cuyo objeto es mantener a la organización como tal. Las organizaciones judiciales han estado

desvinculadas a estos elementos desde 1917 debido a que se suprimió la Secretaría de Justicia, lo que ha ocasionado graves rezagos y trastornos en la organización interna del poder judicial; al tiempo que no ha contado ni con la estructura organizativa necesaria para desempeñar actividades institucionales ni con personal especializado en la materia, ya que son los jueces los que se ocupan de ello, distrayéndoles en el desempeño de su función: la impartición de justicia.

El poder judicial, con plena conciencia de la necesidad de una administración especializada, ha optado por crear un organismo que se encargue de esa tarea, pues haberle restado importancia a la labor de administración interior del poder judicial derivó en una gran falta de efectividad para la prestación del servicio de impartición de justicia. De este modo el Consejo de la Judicatura Federal se hace cargo de esa gestión como parte del poder judicial, o de la ejecución de las actividades institucionales de ese poder.

Con la renovada importancia que se le ha dado al Estado de derecho y la justicia como parte del discurso político, los planteamientos para mejorar al poder judicial han empezado a materializarse con la reforma en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia de diciembre de 1994; gracias a la cual se crea el Consejo de la Judicatura Federal, que a su vez pone de manifiesto la importancia de estudiar a fondo los nuevos órganos administrativos cuyo establecimiento obedece a los cambios estructurales que se han generado en el sistema político mexicano.

Estos organismos son el producto de las reformas que se han llevado a cabo como respuesta a las crecientes exigencias sociales, respecto al mejoramiento integral de las diversas funciones gubernamentales cuya misión es proporcionar satisfactores políticos, económicos, sociales y morales hacia una sociedad cada vez más abierta y participativa; sociedad que actualmente manifiesta gran interés por el cumplimiento y el respeto a los derechos establecidos como reglas de convivencia que deben garantizarles a los individuos y, a la sociedad en general, tranquilidad y orden.

En este trabajo daremos a conocer la estructura, el funcionamiento, los alcances y los límites del Consejo de la Judicatura, además de los juicios acerca de si es o no la respuesta más adecuada a la problemática de gestión interna del poder judicial; o bien, si se requiere de una organización administrativa diversa como una secretaria de Estado donde los funcionarios pueden tener una visión de los problemas administrativos mediante el análisis, los estudios y las concepciones globales, junto con la estructura apropiada para desempeñar la función institucional necesaria. Esta afirmación se corrobora por el hecho de que la mayor parte de los países desarrollados tienen un Ministerio de Justicia.

Antes de continuar queremos resaltar que no es preocupación del presente trabajo tratar a detalle el asunto relativo a la organización interna del Consejo de la Judicatura. Como ya lo hemos manifestado, nuestra investigación se orienta hacia el sentido de utilidad y capacidad del órgano en la modalidad en que se instauró en nuestro país, es decir, como encargado de la administración interior del poder judicial (ver anexo 2).

En el primer capítulo analizamos al Estado como una unidad de voluntad y acción que debe ejecutar las funciones del servicio exterior, la defensa de la soberanía, la hacienda, la justicia y la administración de lo interior¹. También explicamos la naturaleza del Estado de derecho, o sea el sometimiento de todos sus actos a la ley con la finalidad de proteger tanto la esfera individual como colectiva del ente social; asimismo se resalta que el Estado de derecho sólo interviene en la esfera individual con permiso legal, estableciendo su preocupación por la igualdad y bienestar social, limitando y controlando los actos del poder ejecutivo, y dándole más importancia a las cuestiones relacionadas con la justicia social y con el poder judicial.

En este mismo capítulo uno explicamos en qué consiste la función justicia con el fin de resaltar la importancia que tiene su correcto desempeño tanto para el aspecto funcional como institucional. Igualmente señalamos por qué la administración pública es la actividad del Estado que implica los medios materiales que hacen tangible la voluntad estatal; lo

¹ Esta última, que es la más reciente, comprende actividades tales como la seguridad social, la salud pública, la protección de los trabajadores, la educación pública y el fomento económico.

mismo que explicamos las actividades funcionales e institucionales, así como la diferencia entre ambas.

Para finalizar este primer capítulo tratamos a la división de poderes, un elemento determinante en nuestro país para el desarrollo de la administración interior del poder judicial; en otros países el Ministerio de Justicia es quien la desempeña, aquí antes era la Secretaría de Justicia que fue acusada de violar la división de poderes y se le cesó. A partir de entonces el poder judicial empezó a desempeñar por sí mismo las actividades institucionales, factor que también contribuyó al rezago de su organización interna.

En el capítulo segundo ofrecemos una panorámica sobre la evolución de la administración interior del poder judicial, desde 1917 hasta diciembre de 1994, cuando se registra un cambio notable pues se reasignan de nueva cuenta las actividades institucionales originalmente asignadas a la comisión de administración de la Suprema Corte y desde 1995 al Consejo de la Judicatura. En sus inicios el Estado mexicano designó esas funciones a la Secretaría de Justicia, a manera de auxilio administrativo para el poder judicial.

Continuamos con los antecedentes históricos del poder judicial, por lo que hacemos un recorrido desde el nacimiento del Estado Mexicano hasta nuestros días para conocer la forma como ha evolucionado; más adelante volvemos a la misma evolución pero ahora en cuanto al aspecto administrativo, con la intención de saber cuáles han sido las organizaciones que durante ese tiempo se encargaron de llevar a cabo las actividades de gestión de este poder.

Finalizamos el capítulo dos con un diagnóstico de la administración interna del poder judicial hasta antes de la reforma de 1994, resaltando los principales problemas que orillaron a este poder a establecer un órgano exclusivamente administrativo, pues sus deficiencias ya sobrepasaban los límites tolerables. Igualmente analizamos a la propia reforma judicial a partir de sus principales modificaciones, que atañen el aspecto administrativo y la conformación del Consejo de la Judicatura como órgano especializado

en administración y vigilancia (haciendo referencia a su marco legal, su origen, sus antecedentes, su creación y su responsabilidad administrativa).

En el tercer capítulo abordamos al “Consejo de la Judicatura”, junto con los antecedentes históricos de los Consejos de Judicatura o Magistratura en el mundo. Presentamos su integración, su marco legal, sus atribuciones y sus funciones; explicando la manera como han evolucionado y haciendo referencia a las causas a las que obedece su creación en los diferentes países donde se instituyó, pues consideramos que este es uno de los puntos fundamentales para entender el por qué y para qué de su existencia.

Los consejos tienen en común que buscan administrar la carrera judicial, aunque difieren en su marco legal, su integración, su organización y otras funciones que corresponden a las características particulares de cada país. Partimos de los consejos europeos por ser los primeros en instaurarse, a partir del caso de Italia; continuamos con los de los países de Europa oriental y seguimos con Sudáfrica, para pasar después a América Latina. Finalmente nos centramos en el Consejo de la Judicatura Federal de México, con el objeto de presentar un panorama general sobre sus atribuciones y funciones con relación a los demás.

En el capítulo cuarto exploramos al Consejo de la Judicatura como órgano encargado de la administración interior del poder judicial, con la finalidad de desglosar los diversos aspectos que lo componen: tanto en lo referente a su integración como a su organización, sus atribuciones y sus funciones, a fin de establecer la nítida diferencia entre el Consejo mexicano y los demás Consejos de Magistratura y Judicatura del mundo.

Asimismo, planteamos algunas hipótesis en el sentido de que el Consejo de la Judicatura no nos parece aún la organización más adecuada para cumplir las actividades de administración interna del poder judicial, debido a que esa actividad no es el objetivo de los consejos europeos, pues para ello existen los Ministerios de Justicia.² De aquí que

² Independientemente de las competencias del Consejo Superior de la Magistratura, corresponden al Ministro de Justicia la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Art. 110. Constitución

resaltemos que todos los países donde se ha creado el Consejo de Magistratura o Judicatura poseen de antaño un Ministerio de Justicia, cosa que en nuestro país refleja una modalidad *sui generis*.

No olvidemos que los Consejos de Judicatura surgieron como instrumentos destinados a limitar los poderes del Ministerio de Justicia, pero no para sustituirlos. Los tratadistas europeos lo califican como el autogobierno de la judicatura, de la magistratura o del poder judicial: se trata propiamente de órganos de gobierno de la administración de justicia, más que órganos de gobierno y administración de la justicia y del poder judicial.³ Su objetivo y su razón de ser obedecen a lograr mayor independencia de este poder con relación al ejecutivo; en particular por cuanto a los nombramientos de jueces y algunas otras funciones que, no siendo puramente administrativas, estaban asignadas a éste.

Para terminar el capítulo abordamos la actuación del Consejo en sus primeros cuatro años de existencia, lapso que por cierto refleja un desempeño que aún no alcanza su plenitud. Igualmente ofrecemos una breve descripción de las perspectivas que, de acuerdo a nuestra investigación, son las que se visualizan para el Consejo de la Judicatura Federal. Finalmente en el capítulo cinco presentamos la información de los últimos acontecimientos alrededor del Consejo junto con nuestras conclusiones y las fuentes consultadas.

Una nota final:

Usamos la voz **policy** para referirnos a ese vocablo inglés, el cual, indebidamente es trasladado a nuestro idioma como “política”. Hemos preferido esta opción convencional para superar cualquier confusión con la voz inglesa “politics”, que se traduce al castellano como política.

de la República Italiana. Fix-Zamudio, y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p. 142.

³ Bergalli, Roberto, *¿Para qué y por qué un Consejo de la Magistratura?*, en *Sistema penal y problemas sociales*, <http://www.ub.es/penal/sistema.htm>

ESTADO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.

1.1. Estado, Estado moderno y Estado de derecho

Todo estudio que busque conocer los procesos y relaciones sociales nos remite, casi de manera forzada, a la fuente organizadora bajo la cual se erige la estructura social: el Estado. Por eso, cualquier investigación que estudie las innovaciones organizativas que se han venido gestando como respuesta a la problemática social, necesariamente nos lleva a reflexionar, comprender y establecer si los órganos del Estado de verdad tienen cabida y utilidad real.

Son innumerables las definiciones y estudios que se han hecho acerca del Estado, pero por razones de mejor utilidad y mejor comprensión, en esta investigación consideramos los siguientes conceptos que a nuestro modo de ver lo compendian de la mejor manera: el Estado –dice Weber– es una asociación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por el uso legítimo de la violencia.¹ El Estado es una organización territorial soberana; es el creador supremo de las normas y tiene el monopolio legítimo de

¹ Weber, Max, *El político y el científico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 64.

la coacción física. También la manera como se distribuye el poder en su interior determina la forma del Estado.²

Los teóricos e historiadores contemporáneos señalan que el Estado como tal nace junto con la época moderna: "(...) los estudios sobre el Estado suelen acentuar las formas concretas que asume, identificando los rasgos peculiares de dichas formas como inherentes al Estado a manera de generalidad (...) desnaturalizan la idea de Estado como fenómeno singularmente histórico, asimilándolo a organizaciones de dominación que le precedieron y con las cuales existe escasa proximidad salvo la eventual sucesión histórica".³ Norberto Bobbio definió a este tipo de organizaciones de dominación como formas precoces de Estado.⁴ De ahí que, como lo manifiesta Otto Hinze, las diferentes organizaciones de dominación que preceden al Estado moderno no corresponden a especies diferentes de un mismo género, sino a formas de vida históricas que se sucedieron y se enlazan como parte del desarrollo histórico universal. Los tipos de organizaciones de dominación que antecedieron al Estado moderno son la ciudad, el imperio universal, la poliarquía medieval y finalmente surge el Estado moderno.⁵ De esta manera se considera que la denominación Estado corresponde a la fase actual de organización política; no obstante, también puede aplicarse a las comunidades políticas que, como tales, ya fueron denominadas como Estado.

El Estado moderno de derecho es una asociación de carácter institucional que ha tratado con éxito de monopolizar la violencia física legítima dentro de un territorio como medio de dominación.⁶ Esta clase de Estado surgió como unidad de asociación conforme a una constitución; tras eliminar el antiguo orden absolutista, su característica es que toda la actividad de la administración pública quedaría sometida al derecho.⁷

² Hinze, Otto, citado por Omar Guerrero en su obra *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. 12.

³ *Ibidem*, p. 11.

⁴ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 56.

⁵ Guerrero, *op. cit.*, p. 12.

⁶ Weber, Max, *op. cit.*, p. 92.

⁷ Jellinek, citado por Rives, Roberto, en su obra *La Constitución hacia el siglo XXI*, México, El Mar, 1994, p. 13.

Tanto sus particulares características como los ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos que la época moderna manifiesta como propios, presentan al Estado moderno con rasgos multifacéticos; puede ser un Estado soberano o nacional, o un Estado de derecho: modalidad del Estado moderno. El Estado de derecho no es un fenómeno histórico concreto sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de manera peculiar.

El Estado moderno no puede entenderse sólo desde la perspectiva con la que se sujeta a la ley, pues ya en otras formas de dominación anteriores han regido las leyes.⁸ “El desarrollo del Estado de derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de Estado burgués (o liberal) de derecho ha ido dando paso al Estado social de derecho”.⁹

Como lo explica Omar Guerrero,¹⁰ el Estado de derecho se desarrolló a partir de que el derecho romano se incorporó al despotismo ilustrado, con la finalidad de legitimar la monarquía absolutista y darle la pauta a la esfera privada de los individuos. Su configuración es individualista, ya que al mismo tiempo protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la población; es decir, se preocupa tanto por el ciudadano como por el individuo.

Por su parte, Manuel García Pelayo explica que el Estado de derecho deriva de los preceptos de la Constitución, que en su formación originaria es un concepto polémico orientado contra el Estado absolutista,¹¹ y que, su función capital, es establecer y mantener el derecho. Sus límites de acción están rigurosamente definidos por derecho; pero en el entendido de que no se identifica con cualquier ley o conjunto de leyes, sino con una

⁸ Guerrero Omar, *Principios de administración pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1997, p. 29.

⁹ Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, p. 14.

¹⁰ Guerrero, *Principios de administración pública*, pp. 29-30.

¹¹ Al respecto Omar Guerrero, retomando a Karl Schmitt, comenta que el concepto de ley no es igual al que prevalece en cualquier organización de dominación que se rige por leyes; es decir, no consiste en un mandato de los gobernantes porque entonces se trataría tan sólo de la expresión de la voluntad del mandante. Por ello, afirma que en el Estado de derecho el concepto de ley consiste en el sometimiento de la ley a partir del legislador mismo.

normatividad acorde a la idea de la legitimidad, la justicia y los fines y valores a los que el derecho debe servir.¹²

El Estado de derecho significa una limitación del Estado por el derecho, donde la legalidad será el principal componente. La legalidad, a su vez, se refiere a aquella calidad de lo establecido por la ley sin lesionar los valores básicos para los que se constituyó el orden jurídico y político, expresados en normas o principios inviolables. "El Estado formal de derecho se refiere a la forma de realización de la acción del Estado y concretamente a la reducción de cualquiera de sus actos a la ley o a la constitución, para lo cual establece unos determinados principios y mecanismos (...)".¹³

El Estado de derecho es, pues, una modalidad del Estado moderno caracterizada por el sometimiento de todos los actos del Estado a la ley, con la finalidad de proteger tanto la esfera individual como colectiva del ente social; por eso sólo interviene en la esfera individual con permiso legal, estableciendo así su preocupación por la igualdad y bienestar social. El Estado de derecho limita y controla los actos del poder ejecutivo dando, al mismo tiempo, más importancia y espacio a las cuestiones relacionadas con la justicia social. De ahí que también adquiera importancia todo lo relacionado con los sistemas de justicia, o con el poder judicial y su organización, pues sólo mejorando estos elementos puede ser factible una pronta, expedita y cumplida impartición de justicia.

En este orden de ideas debemos recordar que el buen funcionamiento de los órganos encargados de impartir justicia tiene como condicionante, para su buen funcionamiento, la existencia de una administración sólida, respaldada con amplios conocimientos sobre el funcionamiento y la organización de las instituciones destinadas a ejecutar la función pública. Como lo ha manifestado Florentino González, deben tenerse los medios necesarios para llevar a cabo las funciones del Estado. "(...) en vano se darán las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitasen los medios de que pudieran ponerse en práctica (...) El

¹² García Pelayo, Manuel, "El Estado social y sus implicaciones", en *Las Transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, pp. 51-53.

¹³ *Ibid.*, p. 54.

beneficio no llega a la sociedad cuando las reglas permanecen en el papel, porque no sólo interesa cuidar que las leyes sean buenas, sino también, que se puedan aplicar".¹⁴

En suma, el Estado de derecho presta especial atención a que por medio del orden jurídico se sirva, efectivamente, a los valores básicos a los que debe servir el Estado moderno; tales como: la libertad individual, igualdad, propiedad privada, participación social en la formación de la voluntad estatal y seguridad jurídica. Basándonos en lo anterior nos interesa destacar que, con el Estado como marco, se concede especial importancia a la garantía de los derechos individuales, gracias al empleo y a la aplicación de las leyes, así como a la impartición de justicia que lleva implícita la administración interior del poder judicial: nada menos que la base que sostiene y permite el buen desempeño de una de las funciones más importantes del Estado: la justicia.

1.2. Funciones del Estado

El Estado es una unidad de voluntad y acción que mantiene funciones vinculadas en su propio organismo o en su vida interna. Las acciones que el Estado ejerce dentro del todo social se determinan con la misma objetividad con la que se explican las funciones que desempeñan ciertos órganos del cuerpo animal o vegetal para nutrirlo y reproducirse: la actividad estatal se compone de todo aquello que en su conjunto deba crear las condiciones necesarias para el sano desarrollo de la comunidad que lo integra; sólo de esta manera se podrán acrecentar las fuerzas del Estado.

La diversidad de esas actividades deriva en el nacimiento de las funciones del Estado, el cual, como unidad de voluntad y acción, mantiene a las diferentes funciones vinculadas en su propio organismo. Cada función implica la especialización de la actividad

¹⁴ González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, estudio introductorio: Omar Guerrero, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1994, p. 96.

del Estado; que no es otra cosa que la administración pública, a la que se le divide en funciones básicas del Estado, necesarias en todos los tiempos para mantener las sociedades. Estas funciones básicas del Estado moderno son las siguientes:

- servicio exterior
- defensa de la soberanía
- hacienda
- justicia
- de lo interior¹⁵.

Servicio exterior

La función del servicio exterior consiste en efectuar todo tipo de tareas que estén encaminadas a manifestar y preservar el sentido de individualidad de un Estado frente a otros; es decir: la autonomía. La autonomía es pues la condición esencial del desarrollo individual del Estado ya que sin ella no puede organizar ni su talento ni regular su vida externa.

Defensa de la soberanía

La función de la defensa se refiere a la posibilidad material de evitar la violación de la soberanía. Su trabajo concreto consiste en organizar del ejército.

Hacienda

La función hacendaria, por su parte, se refiere al manejo de todos los medios materiales y financieros que el Estado requiere; lo mismo que a la forma como debe usarlos según el caso.

¹⁵ Hay que recordar que lo interior comprende materias tales como la seguridad social, la salud pública, la protección de los trabajadores, la educación pública y el fomento económico.

Justicia

La cuarta función del Estado, denominada justicia, se encarga de la ejecución del derecho ya que ni el individuo ni las clases, por sus discordias y conflictos, son capaces de armonizarse por sí solos.

De lo interior

La función de lo interior, por último, es aquella que tiene como objeto hacer que el individuo y las clases cooperen entre sí con el fin de conseguir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y, con ello, que el Estado cree las condiciones para el desenvolvimiento y evolución de su propia vida.¹⁶

Como se puede observar, estas funciones son básicas en cualquier Estado y en todos los tiempos: son indispensables para el mantenimiento y la perpetuación de una sociedad determinada.¹⁷

Así, las principales funciones del Estado se han encaminado a patentizar su capacidad de autodeterminación ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de esa autodeterminación; a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; a ejercitar la justicia para asegurar el derecho; y, con la función interior, a desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad a fin de crear las condiciones para su desenvolvimiento.¹⁸

En suma, para hacer patente su autodeterminación frente a otros estados, el Estado nacional actúa mediante la administración de lo exterior; para defender la autodeterminación, con la administración de la defensa; para nutrirla económicamente, con la administración de la hacienda; para asegurar la convivencia social, con la administración de la justicia; y, para lograr el desarrollo material e intelectual de la comunidad social, pone en movimiento a la administración interior.¹⁹

¹⁶ Adolfo Posada, citado por Omar Guerrero en *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, p. 44-45.

¹⁷ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸ Guerrero Omar, *Principios de administración pública*, p. 89.

¹⁹ Stein, Lorenzo, citado por Omar Guerrero en *El Estado y la administración pública en México*, p. 90.

1.3. La justicia: función del Estado

La justicia, función estatal y concepto que ahora nos ocupa, es reconocida por Lorenzo von Stein como la cuarta tarea importante del Estado, y que se manifiesta en la ejecución del derecho.²⁰ También Aristóteles se refería ampliamente a la definición de justicia en su obra **La ética nicomaquea**.²¹ La justicia es el hábito que dispone a las personas a hacer cosas justas y por el cual obran justamente y quieren las cosas justas. Aristóteles llama injustos al transgresor de la ley, al codicioso y al inicuo o desigual; con ello queda claro que el justo es el observante de la ley y de la igualdad: lo justo es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y desigual.

Lo justo, añade Aristóteles, existe entre individuos cuyas relaciones mutuas están gobernadas por la ley; por su parte, la ley existe para seres entre quienes hay injusticia, puesto que la sentencia judicial es el discernimiento de lo justo y de lo injusto; sin embargo, nos alerta que entre aquellos que puede haber injusticia también pueden cometerse actos injustos, y que tales actos consisten en atribuirse más de lo debido de los bienes en absoluto y menos de lo debido de los males en absoluto.²² Asimismo, explica que es debido a lo anterior por lo que no se permite que gobierne el ser humano, sino la ley, ya que el hombre ejerce el poder para sí mismo y acaba por hacerse tirano. Pero el magistrado es el guardián de lo justo; y si lo es de lo justo también lo es de lo igual. Agrega que si el magistrado es justo no se atribuye, según la opinión general, nada excesivo porque no se adjudica más de lo debido de los bienes en sí, a no ser una porción proporcional a sus méritos. De esta manera, el magistrado justo trabaja para los demás.

Hobbes define a la justicia como la tercera ley natural gracias a la cual se hace cumplir el contrato, por lo que –para vivir en sociedad– estamos obligados a transferirles a otros aquellos derechos que, retenidos, perturban la paz de la humanidad. Además Hobbes hace alusión a la definición de los escolásticos, en el sentido de que la justicia es la

²⁰ *Ibid.*, p. 45.

²¹ Aristóteles, *La Ética Nicomaquea*, Libro V, De la Justicia, México, Porrúa, 1992, p. 58.

²² *Ibid.*, p. 66.

voluntad constante de darle a cada uno lo suyo.²³ Para Norberto Bobbio la justicia ocurre cuando a cada uno se le da lo que le corresponde.²⁴ En consecuencia el derecho, fundamento de la justicia, es el conjunto de normas que regulan la convivencia ordenada y disciplinada entre un grupo de individuos, como respuesta a la incapacidad que manifiestan para lograr por sí mismos armonía.

Juan Enrique von Justi es el principal representante de la ciencia de la policía, antecedente de la moderna ciencia de la administración pública; ya desde el siglo XVIII expresaba: “El modo con que está administrada la justicia influye mucho sobre la felicidad del Estado. Cuando las leyes no son buenas ni sabias, ni claras ni seguras, cuando las escrituras y los procesos se dilatan, cuando la justicia no es imparcial, y cuando los jueces se dejan corromper por regalos, o guiar por el mayor o menor favor que se tiene, es fácil comprender que una administración semejante no puede servir sino a perjuicio al Estado y de ruina al público”.²⁵

Para Héctor Fix-Fierro la justicia es la institución que establece el ordenamiento por el que se tratarán los conflictos, mediante el recurso real o potencial del derecho. La tarea específica de la justicia es el tratamiento de los conflictos, lo que se hace mediante órganos y mecanismos (mediación, conciliación, arbitraje y proceso judicial).²⁶

En resumen: durante todos los tiempos la justicia ha sido y es el anhelo más elevado de la sociedad; es la base fundamental de las colectividades humanas. Su presencia o ausencia se manifiesta en el progreso o degradación del conjunto social del Estado; de ahí que sea vital fortalecer el poder judicial, pero no sólo en cuanto al aspecto jurisdiccional sino también en el aspecto administrativo. Sólo el fortalecimiento integral del Poder judicial permitirá la exacta aplicación de la justicia que efectivamente conlleva al mejoramiento global de la vida pública.

²³ Hobbes, *El Leviatán*, tomo I, Gernika, México, 1983, pp. 134-148.

²⁴ Bobbio, Norberto. *op. cit.*, p. 21.

²⁵ Justi, Juan Enrique, *La ciencia del Estado*, estudio introductorio: Omar Guerrero, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996, p. 134.

²⁶ Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, IJ-UNAM, 1995, pp. 37-38.

La materialización de la justicia depende del juez, pero antes de llegar a este punto vale la pena meditar si la suerte de la justicia depende de la elección de los jueces. En este sentido el problema del juez es el problema de la justicia; y, si la elección de los jueces junto con todas las actividades que sustentan la impartición de justicia dependen del desarrollo de la administración interior del poder judicial, entonces el problema de la justicia es la manera como se efectúa la gestión de sus recursos; es decir, la forma como se administran y organizan todos los elementos que intervienen en el proceso previo a la impartición de justicia. "Cada juez, en ejercicio de su función, necesita de una estructura y funcionalidad administrativa propia y de vías de interrelación con otras "jurisdicciones" y con otras "organizaciones". (...) La organización administrativa no responde idóneamente a la finalidad a la cual auxilia: la justicia".²⁷

1.4. Administración pública y administración de justicia

1.4.1. Administración pública

Administración es una voz latina que deriva de *ad-ministrare*, servir a, y abarca las funciones de los tres poderes del Estado.²⁸ Por su parte, **administración pública** consiste en la actividad del Estado encaminada a acrecentar su poder y aprovechar sus fuerzas interiores al máximo. Es el Estado en actividad al mismo tiempo que la potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados.²⁹ En suma: la administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada por medio del orden, de la seguridad y de la subsistencia, ya que auspicia la convivencia civilizada.³⁰ Es el Estado en acción o la actividad del Estado. Encarna dos

²⁷ Dromi, José Roberto, *El poder judicial*, Universidad del Norte de Santo Tomás de Aquino, Argentina, Tucumán, 1982, p. 204.

²⁸ Cué de Duarte, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación*, INAP, México, 1984, p. XI.

²⁹ Bonnin, Jean-Charles, citado por Omar Guerrero en *El Estado y la administración pública en México*, p. 42.

³⁰ Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, p. 24.

modalidades de actividad denominadas actividades funcionales y actividades institucionales.

Dentro del concepto general de administración pública, la administración interior, consiste en el manejo y organización de las actividades institucionales, es decir a la gestión de personal y de sus recursos financieros y materiales.

1.4.2. Actividades funcionales y actividades institucionales

Las actividades funcionales son aquellas que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo organizativo, objetivo fundamental de la administración pública; su infinita variedad es el producto de las diversas responsabilidades que el Estado ha tenido a lo largo de la historia.³¹ Las actividades institucionales, por su parte, tienen como finalidad mantener y operar al organismo de la administración pública.³² Estas actividades se refieren específicamente a la seguridad y al mantenimiento de la planta física, lo mismo que al reclutamiento y manejo de personal, así como a la contabilidad y manejo de información. Las actividades institucionales se llevan a cabo como medios para alcanzar los propósitos de las actividades funcionales. La diferencia entre ambas radica en que las primeras se efectúan como un fin en sí mismo, mientras que las segundas, como medios para llegar a ese fin.

Para la ciencia de la administración pública, administrar significa desempeñar las actividades funcionales y las institucionales de la administración pública dentro de una misma entidad; administrar implica el *qué* y el *cómo* de la acción pública; es decir, los aspectos sustantivos de la actividad y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos.

³¹ Guerrero, *Principios de Administración*, p. 34-35.

³² *Ibid.*

El **qué** es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas; el **cómo** son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo con los cuales se efectúan con éxito los programas cooperativos.³³

Al referirse a los ámbitos de actividad de la administración pública, Irma Cue de Duarte considera que el concepto o término debe entender en sentido lato, a los tres poderes. También nos explica que México es diferente de las constituciones italiana o portuguesa, ya que ambas utilizan la expresión *administración pública* con una connotación diferente a las figuras legislativa y judicial; de ahí que en nuestra constitución la administración pública mexicana se refiere al gobierno, incluyendo a los tres poderes aunque, hace especial mención del Ejecutivo.³⁴

1.4.3. Administración de justicia

El término administración de justicia no ha alcanzado pleno consenso en cuanto a su uso; en este sentido "(...) la moderna doctrina evita referirse a la administración de justicia por el equívoco que ella encierra (...)"³⁵ "Es preferible hacer referencia a la impartición de justicia, ya que la judicatura da la justicia a quien estima que la tiene o sanciona al que la ha violado; esto es la da, la imparte, la procura o la distribuye. Pero no la administra".³⁶

En sentido teórico la impartición de justicia es el poder público aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos; en sentido práctico expresa la acción e institución de los tribunales. La impartición de justicia, según Douglass North, es una de las instituciones que gracias a la intervención de un tercero imparcial con facultades coactivas, se ocupa de vigilar el respeto de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.³⁷

³³ Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, p. 26.

³⁴ Cue de Duarte, *op. cit.*, p. XIII-XIV.

³⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, UNAM, 1996, p. 3.

³⁶ García Belaude, Domingo, "Problemas sobre el Gobierno y la Administración del Poder judicial", en *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, México, IJ-UNAM, Senado de la República, 1996, p. 192.

³⁷ Citado por Fix Fierro, Héctor, en *La eficiencia de la justicia*, p. 20.

La finalidad de toda impartición de justicia es hacer justicia o afianzar la justicia que la Constitución reconoce y debe asegurar, como condición del bienestar del pueblo para quien se organiza la sociedad política; por su parte la administración de justicia von Justi la define a partir de su objeto, pues de acuerdo con él, ésta debe ayudar a la tranquilidad de los súbditos evitando la violencia entre ellos.³⁸

La esencia de la función jurisdiccional no permite que ésta, por sí misma, maneje una organización administrativa jerárquica y especializada, debido a sus principios y formas de organización. Asimismo, esta función entraña una potestad pública de máxima jerarquía, pues con el arribo del Estado de derecho la jurisdicción dejó de ser un ramo formal de la administración, transformándose en un poder público. “El complejo proceso histórico que derivó en la creación del poder judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un parto difícil; y ciertamente no se ha roto del todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción”.³⁹

En este poder, sin embargo, no se definió ni delimitó la distinción entre las actividades funcionales y las actividades institucionales, como tampoco los organismos que deberían realizar unas y otras. Lo anterior es un punto muy importante pues ha tenido como consecuencia que ese poder acumule frecuentemente grandes rezagos en su administración. A esto debe sumarse el hecho de que el poder judicial —por las cualidades que ostenta— debe institucionalizarse para evitar su filiación corporativa.⁴⁰

En México, el principal obstáculo para dotar al poder judicial de una administración adecuada a la gestión de sus recursos, es la interpretación extrapolada y el empleo que se le ha dado al principio de división de poderes. En obediencia estricta a ese principio, se ha privado al poder judicial de los auxilios que pudiera prestarle la administración pública mediante un órgano especializado que le asista para llevar a cabo las actividades necesarias

³⁸ Von Justi, Juan Enrique, *op. cit.*, pp. 133-136.

³⁹ Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, Universidad de Guanajuato/INAP, México, 1998, p. 640.

⁴⁰ A este respecto Domingo García Belaúde, afirma que uno de los grandes problemas del poder judicial es el carácter o tendencia corporativa. “Problemas sobre el gobierno y la administración del poder judicial” en México, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, IJ-UNAM, senado de la república, 1996, p. 194.

que le permitan sustentar la jurisdicción y la actividad (funcional) principal de ese poder. Esto obedece a que, desde 1917, fue extinta la Secretaría de Justicia.

Más adelante observaremos como hasta cierto punto este razonamiento extrapolado de sujeción al principio de división de poderes ha sido intolerante y excluyente, sin una justificación suficiente. Sobre todo porque hoy el Estado de derecho exige más formalidad en la sujeción y acato a la ley, situación que permite alcanzar la armonía y colaboración necesarias para establecer un verdadero sistema de frenos y contrapesos entre los tres poderes.

1.5.El principio de división de poderes

Poder

La palabra poder se deriva del griego *epros*, fuerza, potencia y *epus*, autoridad. Tradicionalmente el Estado se ha definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo).⁴¹ “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.⁴²

El poder es un concepto unitario que ejerce el Estado en su conjunto. El poder es único –decía Montesquieu– pero para su ejercicio es conveniente establecer una división de competencias entre las diversas funciones o potestades que debe ejercer el Estado; como totalidad en su materialización de gobierno y para su propia conservación. No obstante debemos resaltar que la tesis de Montesquieu se sustenta en la naturaleza humana, o en la tendencia humana hacia el abuso del poder.

⁴¹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 102.

⁴² Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 43.

Ciertamente la actual división de poderes debe atribuirse a este pensador francés, sobre todo a su obra *Del espíritu de las leyes*; aunque entendiéndolo como el cimiento político que, estructurado sobre premisas también políticas, nos ayuda a comprender el sentido y el propósito de los procesos democráticos.⁴³ “La teoría de Montesquieu penetró en el constitucionalismo moderno y se convirtió, en más de un sentido, en un verdadero dogma que, desvinculado de las circunstancias histórico políticas en que surgió, ha sido utilizado invariablemente para enjuiciar las normas constitucionales y las prácticas políticas de cualquier sistema, independientemente también de su propio desarrollo”.⁴⁴

Montesquieu estableció la conveniencia de separar las funciones del Estado y crear un sistema de asignación de tareas, de tal manera que cada función se encomendara a un órgano distinto; no obstante debemos resaltar que *Del espíritu de las leyes* no se deriva la propuesta de la división tajante o integración separatista de los poderes, o al menos no en el sentido o interpretación que políticamente se le ha signado.⁴⁵

Los textos de Montesquieu han tenido diversas interpretaciones; la más tradicional es la que según Charles Eisenmann ha sido denominada *jurídica*. Esta interpretación jurídica pretende que Montesquieu haya sido quien estableció la separación de poderes como una fórmula donde el poder del Estado debía dividirse en tres poderes u órganos independientes; los que a su vez tendrían que desarrollar cada uno de forma separada, sin interferencias entre sí, sus atribuciones propias y exclusivas.

Al respecto, Charles Eisenmann sostiene que el principio de la separación de poderes, así entendido, no fue nunca sostenido por Montesquieu; pero agrega que lo que sí se reconoce es la idea fundamental de considerar la limitación del poder por el poder mismo. Para lograrlo, lo menos adecuado es la separación estricta de los tres poderes con funciones propias, que de ningún modo pueden relacionarse o interferir entre sí.⁴⁶

⁴³ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997, p. 5.

⁴⁴ Ovalle Fabela, José, “La división de poderes y el poder judicial”, en *La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, Temas y problemas de la administración de justicia*, México, IJ-UNAM, Senado de la República, 1996, p. 182.

⁴⁵ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 9-10.

En este sentido Laurence J.O'Toole, Jr comenta que la venerable idea de la separación de poderes fue tomada y amplificada por los fundadores de algunos temas clásicos del pensamiento político occidental; y agrega que la idea cristalizó aun antes que en la época de Montesquieu. También dice que no es el único principio importante dentro de la estructura constitucional estadounidense, pero sí el más significativo para la administración.⁴⁷

Tradicionalmente la división de poderes se ha implantado como el modo de evitar la concentración del poder y el exceso de *dirigismo* centralizado en una comunidad organizada, dotada de fuerza de integración. Con la división de poderes se pretendió crear un sistema de ejercicio moderado y controlado de las cargas gubernamentales, encomendadas a diferentes organismos para su realización. "(...) División del poder, debe entenderse como un "reparto equilibrado de competencias".⁴⁸

Pero, más allá de Montesquieu, debería hablarse de división de funciones, aunque no tanto de una división o partición del poder sin antes haber especificado que el sentido que imprimió a la concepción de lo que él entendía por división de poderes se sustenta en la naturaleza humana, es decir, en su tendencia al abuso del poder.⁴⁹ De ahí la necesidad de que el poder limite al poder.⁵⁰ En contraparte, encontramos que el desarrollo posterior de esa tesis se abocó al sentido en el que la ciencia política explica la división de poderes: una división del trabajo de los órganos del Estado.⁵¹

La tradición de estudios en el siglo XX se orientó, de manera enfermiza, por una visión radicalmente *separatista* de los tres poderes; con un ejercicio delimitado y particular de las atribuciones que les corresponden: distintos, separados, sin que absurdamente pueda

⁴⁷ Laurence O'Toole, Jr, "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the rise of the Administrative State", *Public Administration Review*, January-February, 1987, vol. 47, num. 1, pp. 17-25.

⁴⁸ Dromi, Roberto, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁹ O bien, a lo que Aristóteles se refiere cuando expresa que no se debe permitir que gobierne el hombre sino la ley, porque el hombre ejerce el poder para sí mismo y acaba por hacerse tirano.

⁵⁰ Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 7.

⁵¹ *Ibid.*, p. 8.

haber la posibilidad de que entre ellos se interrelacionen.⁵² “(...) la doctrina clásica de la división de poderes respondía a una racionalidad axiológica unilateralmente orientada, el máximo valor era la libertad a la que se trataba de garantizar formalmente mediante la limitación de la acción del Estado por el freno mutuo de sus potestades”.⁵³

Por su parte, Leopoldo Ranke afirma que la división de poderes es una abstracción del pasado, un ideal del presente, al mismo tiempo que un programa para el futuro que sufrió con el curso del tiempo un proceso de **dogmatización**. Coincidimos con que es una abstracción del pasado, un ideal del presente y un programa para el futuro, pues nos sumamos a la postura de que se le convirtió en una proposición crítica de fe.⁵⁴ “La división e implicación de poderes se transformó en separación y derivó en una fórmula vacía de sustentación política, organizativa y sociológica; que ignora en general, las transformaciones en el funcionamiento del sistema estatal”.⁵⁵

Los órganos gubernamentales se han ido diferenciado conforme se van ampliando los cargos que deben desempeñarse, de manera que ya no es posible constreñirse al estricto esquema de organización que en su momento respondió a la división de poderes organizativa del Estado moderno, cuyo proceso de formación inicial requería de referentes que lo respaldaran de raíz. A este respecto Max Weber afirma que la división constitucional es una estructura específicamente antigua y lábil.⁵⁶

Como hemos visto, el modelo de la división de poderes correspondió en un primer momento a una racionalidad organizativa y una división de tareas fundamentales del Estado donde cada función debía estar a cargo de un órgano distinto: aquel que por su estructura resultara el más apropiado. La asignación de tareas desafortunadamente no fue producto de un análisis exhaustivo por parte de todos y cada uno de los elementos que integran los órganos de gobierno necesarios para cumplir la función o funciones estatales. Esta situación, por supuesto, correspondía también al desconocimiento de los cambios aún no

⁵² *Ibid.*, p. 9.

⁵³ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 57-58.

⁵⁴ Citado por Dromi, José Roberto, en *El poder judicial*, p. 36.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Weber, Max, *Economía y sociedad*, p. 227.

experimentados que habrían de manifestarse posteriormente en el Estado, como parte de los nuevos retos del cambio social e institucional.

En este sentido no debe confundirse distinción de funciones con separación de poderes: la primera es la división de cargas gubernamentales definidas por naturaleza, mientras que la segunda tiende a hacer independientes a cada categoría de los órganos del Estado.⁵⁷ La división de las cargas estatales es un elemento esencial para la estructura gubernamental, dado que la división tripartita de poderes enmarca una confusión entre legislación, ejecución y jurisdicción; tal como se verifica en cada órgano o autoridad que se presume exclusivamente legislativo, ejecutivo o judicial. Esto significa que la división tripartita de poderes es incapaz de diferenciar las funciones del Estado pues las identifica con órganos que no son unifuncionales sino plurifuncionales. “(...) no hay que diferenciar estructuras para luego distinguir funciones, sino al revés; primero distinguir funciones y luego relacionarlas con cada estructura concreta que la desempeñará (...)”.⁵⁸

Como se observa, la división de poderes se ha concebido de manera diferente bajo la influencia de dos elementos: uno técnico y otro político. En general y no obstante haber intentado técnicamente distinguir las funciones del Estado, según su naturaleza y afinidades el elemento político es el que ha triunfado. De ahí que no se distingan claramente las actividades funcionales (o acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al organismo) de las actividades institucionales (referentes a seguridad y mantenimiento de la planta física del organismo) del Estado. Esta es la razón por la que no están bien delimitados los ámbitos que corresponden a cada una de las potestades establecidas como órganos gubernamentales y que son los que deben dar orden y estructura al Estado. “(...) la unidad de institución y función, ha sido sustituida por un sistema más complejo en el que un mismo poder cumple distintas funciones y una misma función es cumplida por distintos poderes”.⁵⁹

⁵⁷ Duverger Maurice, *Regímenes políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 154.

⁵⁸ Wilson, citado por Omar Guerrero en *La administración pública del Estado capitalista*, p. 40.

⁵⁹ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 57-58.

La opinión de Emilio Rabasa va en el sentido de que la Constitución debió limitarse a determinar las funciones de cada departamento, dejando a la academia el análisis de las condiciones de los poderes.⁶⁰ Por su parte, García Pelayo asegura que desde hace tiempo han dejado de tener vigencia tanto la reducción del poder del Estado, a tres potestades, como las realidades sociales sobre las que se sustentaban; explica que –tal como puso de manifiesto García de Enterría– ya en la Revolución francesa había surgido la administración como poder autónomo de acción permanente, con potestades y jurisdicción propias, dotado de la facultad para reglamentar la ley.⁶¹

De la misma manera William Willoughby considera que la división de poderes no debe reducirse sólo a tres ramas,⁶² ya que “en la clasificación tripartita de poderes gubernamentales, ningún reconocimiento es dado a la administración pública como función o rama separada del gobierno”; por el contrario –continúa– se le confunde con el término ejecutivo y se le trata como parte de la función ejecutiva. Al respecto, Omar Guerrero explica que el fortalecimiento del ejecutivo en el régimen político del Estado capitalista (por ejemplo) lleva la concentración aparejada, en manos de las atribuciones ejecutivas; es decir, la administración pública como capacidad de acción del propio Estado.⁶³ Esta situación la vemos en la mayoría de los estados modernos y sigue predominando en aquellos que presentan altos grados de subdesarrollo político.

En consecuencia, “sólo en estricta interpretación constitucional al gobierno lo integran tres órganos máximos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial”;⁶⁴ no obstante la dogmatización implícita, la división de poderes –como división del poder y separación rígida de las diferentes cargas que debe desempeñar el Estado– ha constituido la base sobre la cual se establece la estructura y por consiguiente el orden primario del Estado Moderno. Desafortunadamente al tratar de aplicar de forma estricta la clasificación tripartita de

⁶⁰ E. Rabasa, citado por Mario Melgar, *El Consejo de la Judicatura*, p. 10.

⁶¹ *Ibid.*, p. 59.

⁶² Igual que García Pelayo y Willoughby, Thourey Constant y Romagnosi, entre otros autores, consideran que el poder no debe reducirse sólo a tres facultades.

⁶³ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, INAP, 1989, p. 251.

⁶⁴ Dromi, José Roberto, *op. cit.*, p. 36.

poderes a la función estatal o competencia gubernamental, el desarrollo de la **policy** pública se interrumpe y obstaculiza.

Si bien el principio de separación de poderes tiene como objetivo limitar la concentración de poder, al mismo tiempo limita, por su propia estructura, la participación del elemento especializado administrativo y de gobierno necesarios para llevar a cabo las funciones del Estado. En obediencia al divorcio establecido por una división tajante de los denominados poderes del Estado, y en defensa de esa libertad y finalidad para evitar concentración de facultades que deriven en autoritarismos, se ha preferido privar al poder judicial del uso de la herramienta especializada en gestión, que es la que brinda la administración pública como actividad institucional en la mayoría de los países: el Ministerio de Justicia. Según lo explica Héctor Fix-Fierro, "(...) en el Estado contemporáneo, el orden jurídico depende del cumplimiento de funciones de administración y de política (*policy*)—es decir, una línea de acción continuada y consistente que pretende lograr determinados objetivos— denominada esta última precisamente 'política jurídica'".⁶⁵

Consideramos pertinente mencionar que la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha recibido severas críticas, pues en su mayoría toman como referencia la interpretación a la que Eisenmann denomina tradicional o *jurídica*; donde señala que el poder es único e indivisible. No obstante lo que debe quedar claro es que no es el poder lo que se divide sino las funciones, ya que las condiciones de vida política exigen la colaboración de los órganos del Estado más que su rígida separación. Por otro lado, debemos tener en cuenta que en general el equilibrio de poderes siempre ha predominado en el terreno de los hechos, ya que la denominada división rígida es imposible de conseguir en la práctica.⁶⁶

Debido a lo anterior debe revisarse y volver a la esencia de la función estatal basándose en replanteamientos y reconceptualizaciones que permitan delucidar cuáles son

⁶⁵ Fix-Fierro, Héctor, "Política y administración del derecho y de la justicia en México. Funciones presentes de una institución ausente", *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, Omar Guerrero, (comp.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, p. 138.

los requerimientos estatales; a fin de rencaminar y reestructurar la administración interior, que es la que debe sustentar a las diferentes funciones estatales (en este caso específico de la justicia y del poder judicial). Pero esto es algo que no se logra sólo con buenos propósitos, sino apoyándose en causas fundadas, como resultado de exhaustivos análisis sobre las necesidades que deben satisfacerse, los objetivos que deben alcanzarse, y la viabilidad de las soluciones planteadas; descartando la aplicación, imposición o adaptación infundada de modelos que no concuerdan con las condiciones sociales, políticas y económicas del Estado de que se trate.

Es preciso entender y establecer con claridad la diferencia que hay en la interpretación que se le ha dado a la división de poderes clásica, y la que efectivamente se le debe dar; para esto hay que partir de los diferentes teóricos que a lo largo del tiempo han analizado el fundamento y la utilidad de este principio; es decir, desde que se tomó como fundamento de la estructura y organización de los estados democráticos.

En síntesis, debe reflexionarse y establecerse cuál es la verdadera y sana interpretación que nos brinda ese principio lo mismo que su sentido de utilidad; cuáles son los obstáculos que nos impone al aplicarse como estricta separación y qué impide aplicar un sistema de verdaderos pesos y contrapesos. Al mismo tiempo, hay que revisar las adecuaciones que el principio de división de poderes ha experimentado junto con la figura de colaboración de poderes, que se aproxima a su separación pero donde se distingue la absoluta de la flexible; que no es otra cosa que la colaboración de poderes: figura recién adoptada.

1.5.1. División de poderes en México

La división de poderes es una decisión política fundamental, es un dogma del derecho constitucional de nuestro tiempo y de México.⁶⁷ El principio de la división de poderes se adopta en nuestro país a partir de *Los Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y

⁶⁶ *Ibid.*, p. 187.

Pavón, donde se establece que la soberanía dimana del pueblo y divide su representación en tres poderes.

Este principio evolucionó con el proceso de construcción y desarrollo del Estado mexicano; desde entonces, y hasta nuestros días, se expresa mediante el artículo 49 constitucional: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".⁶⁸

Pese a ello, como sustentan y afirman diversos autores, coincidimos en que este principio se ha convertido en un dogma pues, como lo hemos venido analizando, la separación de poderes obedeció a ciertas condiciones históricas específicas que se han ido modificando y actualmente ya no operan. A esto se le suma el hecho de que para lograr un verdadero sistema de pesos y contrapesos debe haber más bien una colaboración de poderes; de ahí que, la denominada división de poderes en sentido estricto sea un dogma del derecho constitucional mexicano, de manera más particular: del constitucionalismo de nuestro tiempo.

La Constitución mexicana y la división de poderes

La Constitución es la norma fundamental de la que se derivan y delimitan las demás leyes y reglamentos del orden jurídico; que a su vez permite el orden estatal identificando Estado y orden jurídico. "(...) la Constitución representa el orden social en un momento dado, el conjunto organizado de demandas y aspiraciones colectivas (...) de individuos agrupados en un territorio que atribuyen valores distintos a conceptos y problemas específicos conforme a su evolución particular".⁶⁹

El principio fundamental de dividir el ejercicio del poder en legislativo, ejecutivo y judicial se estableció desde 1824, sin embargo, en la práctica dicha división nunca se llevó a cabo debido a que la mayor parte de los titulares del Ejecutivo de entre 1824 y 1928 constantemente utilizaron el recurso de las facultades extraordinarias; razón que propició la

⁶⁷ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura*, p. 7.

⁶⁸ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 53.

⁶⁹ Rives, Roberto, *op. cit.*, p. 12.

reforma al artículo 49 en 1938, donde se puntualizaba que sólo se otorgarían facultades extraordinarias al ejecutivo siempre y cuando se legislara conforme a lo previsto en el artículo 29: en casos de perturbación de la paz pública.⁷⁰ Este principio fue alterado en 1836 con las Siete Leyes al crearse el supremo poder conservador que quedó por encima de los tres poderes.

Como nuestra Constitución hace referencia a la organización de los poderes del Estado en la porción orgánica, en ese apartado se señala la base del principio convertido en dogma sobre la división de poderes.⁷¹ De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; poderes que no podrán depositarse dos o más en una sola persona o corporación.

El poder ejecutivo tiene la función de ejecutar las leyes; su fin es asegurar el funcionamiento del Estado dentro del ámbito de las leyes por la aplicación de sus principios. Por su parte el poder legislativo tiene como función la creación de leyes, es decir, dicta las reglas de derecho generales e impersonales que se aplicarán a todos los ciudadanos. A su vez al poder judicial le corresponde la función jurisdiccional, se encarga de impartir de justicia.

A pesar de la delimitación de funciones anteriores, hay muchos vacíos en la división de poderes y en las funciones que internamente debe realizar el órgano estatal en su conjunto, a fin de existir y desarrollarse. Principalmente debemos señalar que en lo que atañe a la justicia los enmarañamientos son muy grandes ya que predomina una gran ausencia en la delimitación de sus ámbitos, pues no sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito y de distrito son los que se encargan de impartir justicia: también otros tribunales como el Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior Agrario, El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Consejo para menores. Ellos también forman el sistema de justicia, a pesar de que hasta

⁷⁰ *Ibid.*, p. 184.

⁷¹ Ovalle Fabela, José, *op. cit.*, p. 182.

hoy no se consideran parte de la estructura del poder judicial. “Para ser congruentes con el principio de la división de poderes, es preciso que todos los tribunales federales no judiciales pasen a formar parte del Poder judicial de la Federación”.⁷²

1.5.2. El poder judicial en México y en la Constitución Política

En la Nueva España la función de la justicia en asuntos de menor cuantía estaba a cargo de los jueces de primera instancia, nombrados por los cabildos. Las alcaldías mayores y corregidurías que conocían los asuntos de mayor trascendencia en las ciudades principales, los nombraba y removía el rey; lo mismo que los alcaldes mayores, corregidores y oidores, sólo que a ellos los presidía el virrey, quien carecía de voto en materia judicial.⁷³ Durante esa época hubo fueros y tribunales especiales como el Santo Oficio, la Acordada, el Consulado, de los Eclesiásticos, de los Indios, de Mesta, de los Militares, de Minería, de Protomedicato, de la Real Hacienda y de la Universidad.

El poder judicial fue incluido en los elementos Constitucionales de López Rayón de 1811, que a pesar de no haber tenido vigencia establecieron la división de poderes. Al expedirse en 1814 los *Sentimientos de la Nación*, también se estableció la división de poderes.

En el México independiente, a partir de 1823 el soberano congreso constituyente mexicano dispuso la creación provisional de un nuevo órgano jurisdiccional denominado Supremo Tribunal de Justicia; de tal modo se inauguró el esquema del poder judicial en nuestro país.⁷⁴

⁷² Ovalle Fabela José, “Cuatro retos de la administración de justicia en México”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, p. 238.

⁷³ Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma judicial de 1994: una visión general”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, 1996, p. 44.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 45.

El poder judicial federal se conformó, en su esquema clásico, por la Suprema Corte de Justicia, los jueces federales de distrito y los magistrados de circuito; según el decreto del constituyente del 27 de agosto de 1824. La Constitución de ese año creó, al establecer el sistema federal, un gran número de organismos judiciales formados por tribunales federales y por los de las entidades federativas, a los que reguló por el título V constitucional y otorgó autonomía orgánica y procesal en la administración de justicia local.⁷⁵

La regulación del poder judicial se enriqueció con la *Ley sobre la administración de justicia y orgánica de los tribunales de la nación, del distrito y territorios* en 1855, atribuida al entonces ministro de justicia Juan Álvarez. Dos años más tarde la Constitución de 1857 establecería nuevas bases constitucionales para integrar y determinar las funciones del poder judicial.

En 1917, con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se retoman los principios sobre los que se había venido formando el Estado mexicano, que ya para 1917 estaban fortalecidos y afinados con mejores estructuras para efectuar las diferentes tareas estatales; en el caso del poder judicial, el artículo 94 constitucional plasma su integración, competencias y funcionamiento. Hasta noviembre de 1994 su evolución y reformas no se desarrollaron sino de la siguiente manera:

- En 1928 se modifica el procedimiento para nombrar y destituir a los ministros; se otorgan atribuciones al pleno de la Suprema Corte para el nombramiento de jueces y magistrados; se establece un régimen de destitución por mala conducta, que le permite al ejecutivo solicitar y obtener destituciones.
- En 1934 se incrementa el número de miembros de la Suprema Corte.
- En 1944 se suprime el término de seis años para los que se designaba a jueces y magistrados.
- En 1951 se contiene el problema del rezago mediante una sala auxiliar; se permite el sobreseimiento de la acción o de la instancia por inactividad procesal.

⁷⁵ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 10.

- En 1962, con la reforma al poder judicial, se hace énfasis en la búsqueda de soluciones para el rezago judicial y la saturación de la Suprema Corte de Justicia.
- En 1980 el panorama del poder judicial marca un proceso de reflexión y revisión de aspectos constitucionales a fin de darle mayor cauce a la apertura democrática. De ahí que se modificaran y suprimieran disposiciones constitucionales con la finalidad de establecer una orientación democrática para el poder judicial; se suprime el artículo 111 constitucional, que facultaba al ejecutivo para destituir a miembros del judicial sin tener que ceñirse a las causales tipificadas en la legislación.⁷⁶
- En 1987 los cambios son en materia de organización jurisdiccional federal, con la idea de disminuir la deficiencia estructural generada en las demandas de legalidad sobre la suprema corte, que en adelante se les encomendaría a los tribunales colegiados de circuito convirtiéndose así en tribunales casacionales, mientras que la suprema corte se enfocaría como tribunal para controlar la constitucionalidad.

En síntesis, las reformas efectuadas al poder judicial hasta 1987 no significan una reforma judicial integral ya que sólo se transformaron los órganos jerárquicos, es decir; sólo se modificaron la jerarquía y distribución competencial.⁷⁷ No obstante, en la reforma de 1987 hubo algunos ensayos o intentos para reformar los aspectos relativos a la administración interior del poder judicial, pues fue hasta entonces cuando se aceptó que el rezago del aspecto administrativo-institucional había estado casi olvidado.

A ello súmesele el hecho de que los mismos jueces tenían que desarrollar la actividad institucional que les restaba tiempo para desempeñar sus funciones; además de que no les era posible tener un buen desempeño de su actividad institucional, debido a que su formación profesional los faculta para efectuar funciones jurisdiccionales mas no administrativas.

⁷⁶ Rodríguez Lozano, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁷ Cue de Duarte, *op. cit.*, p. 89.

1.6. Gobierno y administración en el poder judicial: actividades institucionales y actividades funcionales

El poder judicial es la autoridad encargada de controlar la constitucionalidad. El poder judicial es intérprete final de la Constitución, y es al que se le ha conferido atribución exclusiva para dirimir los conflictos de poderes.⁷⁸ “El desarrollo de la categoría Poder judicial y el concepto administración de justicia van de la mano y con frecuencia se confunden y aparecen como sinónimos, tal como ocurría en el siglo XIX”.⁷⁹ Una situación semejante ocurre con el desarrollo de las categorías del poder ejecutivo y de la administración pública.

“La confusión entre jurisdicción y administración emanaba de que los organismos administrativos ejercían a la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. En la organización y las leyes de las asociaciones de dominación precedentes al Estado moderno, tanto en las normas constitucionales, como en la complicada distribución de las funciones públicas, es observable que los servicios, derechos y obligaciones de los individuos, así como las máximas y los preceptos de gobierno, se referían a un conjunto de tareas y órdenes que estaban confundidas en las instituciones políticas que desempeñaban al mismo tiempo la administración y la jurisdicción”.⁸⁰

Igualmente, “el complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un parto difícil; y ciertamente no se ha roto del todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción. La desvinculación entre administración y jurisdicción, y su ubicación en poderes independientes, implicó la especialización del poder Ejecutivo para administrar y del Poder Judicial para juzgar”.⁸¹

⁷⁸ Dromi, José Roberto, *El poder judicial*, p. 47.

⁷⁹ Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, p. 22.

⁸⁰ Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, p. 636.

⁸¹ *Ibid.*, p. 640.

El poder judicial en términos generales desempeña funciones jurisdiccionales, y actividades de orden jurídico encaminadas a interpretar la ley y hacerla ejecutar. La función del poder judicial consta de tres actividades particulares, diversas entre sí:

1. Planteamiento de los hechos; investigación de lo sucedido.
2. Hallazgo de la proposición jurídica que según la ley jurídica fundamental corresponda aplicar.
3. Aplicación de la proposición jurídica que corresponda aplicar a los hechos averiguados.⁸²

Hasta 1994 la preocupación por mejorar el funcionamiento del poder judicial se había ceñido al estudio y desarrollo de actividades funcionales específicas –tales como las actividades jurisdiccionales– restándole importancia a las institucionales o de administración interior, soporte y base indispensable para cumplir con lo establecido en el poder judicial. A las actividades de gestión los juristas las denominan instrumentos técnicos o técnicas procedimentales; a la falta de ellas, le denominan *insuficiencia procedimental*. “(...) resultan prácticamente inexistentes los estudios relativos a los aspectos de organización, gobierno y administración de la Corte y de los tribunales federales (...)”.⁸³ Es decir, del poder judicial.

Fix-Zamudio y Cossio Díaz han señalado que “(...) debemos abordar uno de los temas olvidados del Poder judicial, que sólo en años recientes ha despertado la preocupación y el interés de los juristas y de otros científicos sociales, y que se refiere a las relaciones de la función jurisdiccional con la administración, es decir con las actividades que no tienen carácter jurisdiccional”.⁸⁴

Para justificar y establecer la necesidad de una dependencia de la administración pública como auxilio institucional para el poder judicial, es preciso entender a la

⁸² Bremauntz, Alberto, “Por una justicia al servicio del pueblo”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, pp. 22-23.

⁸³ Fix. Fierro, Héctor, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 95, INAP, México, 1997, p. 23.

⁸⁴ Fix-Zamudio y Cossio Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1995, p. 46.

administración como una actividad del Estado que se extiende sobre todos los ámbitos de la vida estatal; pese a que con frecuencia se confunda con el término ejecutivo, debe emplearse como una connotación de operaciones distintas en carácter. He aquí por qué los términos ejecutivo y administrativo se asocian, pero no por ello debe confundirse la distinción de funciones con la separación de poderes: a la primera se refiere la división de cargas gubernamentales definidas por naturaleza, mientras que la segunda busca que cada categoría de los órganos del Estado (ejecutivo, parlamentario, judicial) sea independiente entre sí.⁸⁵

Si partimos de que el ejecutivo es titular de la función administrativa, eso no quiere decir que administre a los otros dos poderes sino que, en lo que toca al poder judicial, le asista administrativamente.⁸⁶ La actividad del Estado se manifiesta mediante órganos estatales encargados de desempeñar diversas tareas: la administración pública es quien materializa la ejecución de ellas; esto es, la acción del Estado.

Una vez aclarado el lugar y ámbito de actividad de la administración pública como actividad institucional necesaria para el poder judicial, nos es posible entender que la impartición de justicia, –igual que las demás funciones estatales– abarca el desempeño de actividades funcionales y actividades institucionales. Las primeras buscan dirigir las actividades sustantivas de la organización, es decir, su objetivo vital; mientras que las segundas tienen la finalidad de mantener y operar la organización misma.

De esta manera, en el poder judicial las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, ya que se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto que da vida al organismo; las actividades institucionales de la administración interior del poder judicial – como en cualquier otro género de administración– son las referentes a seguridad y al mantenimiento de la planta física, al reclutamiento y al manejo de personal, además de la contabilidad y la información. Todas estas actividades se encarnan en la noción del servicio público de justicia y son substancialmente distintas a las actividades funcionales en cuanto

⁸⁵ Duverger, Maurice, *Regímenes políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 218.

⁸⁶ Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, p. 21.

a clase; y por el hecho de que no se efectúan como un fin sino como un medio para alcanzar un fin.⁸⁷

Es de señalarse que las funciones administrativas y jurisdiccionales son distintas pero unas influyen en las otras: de hecho las administrativas sobre las judiciales, pues las primeras propician las condiciones y proporcionan los ambientes adecuados para la realización de la función judicial (actividad funcional). Esto debido a que los constreñimientos administrativos afectan el contenido jurídico de las decisiones de justicia; en otras palabras, las decisiones no se derivan exclusivamente del razonamiento profesional del juez.⁸⁸

En suma, el poder judicial se ha visto históricamente rezagado en materia de reformas, pero sobre todo en lo referente a la cuestión institucional o de la administración interior, por lo que en gran medida se han acumulado sus problemas funcionales. Por todo lo anterior es de gran importancia estudiar la manera como se desarrolla la administración interior del poder judicial; es decir, su estado, las necesidades que manifiesta y la forma como las enfrenta.

Como lo mencionamos anteriormente, todas las actividades que sustentan la impartición de justicia se efectúan mediante la gestión de sus propios recursos, por lo que – reiteramos– el problema de la justicia es en principio la forma como se desarrolla su administración interior; dicho de otra manera: la manera como se administran los elementos humanos o materiales que confluyen en el proceso de la impartición de justicia.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁸⁸ Fix-Fierro, *La eficiencia de la justicia*, p. 33

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL: ENFOQUE GENERAL Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE 1994.

2.1. La administración interior del poder judicial en México

Las reformas hechas al poder judicial de México en realidad han sido pocas,¹ y por ello no se han generado las capacidades necesarias que permitan responder a los requerimientos sociales para impartir justicia. Por ejemplo, uno de los aspectos que más rezago ha acumulado es la administración interior del poder judicial, donde se incluye todo lo relacionado con la gestión de recursos humanos y materiales; este rezago ha tenido como consecuencia la dilación del funcionamiento del poder judicial en su conjunto, al grado que la función jurisdiccional poco a poco se fue alejando de la modernidad y de los nuevos métodos de organización administrativa: debido en gran medida a la falta de un órgano especializado en la materia.

El poder judicial necesita una administración que respalde sus actividades, por los recursos materiales y humanos que deben manejarse. El problema y la disyuntiva que el poder judicial tiene ante sí es decidir si puede o no llevar por sí mismo esta carga con el modelo actual de funcionario judicial y del servicio público de justicia pues su composición

¹ Revisar la historia de las reformas y el desempeño de la administración interior del poder judicial en nuestro país permite comprender los alcances, las limitaciones y la utilidad de la reforma judicial que se hizo en diciembre de 1994.

general se integra por magistrados de carrera o, si por el contrario, debe encargarse a una institución con personal administrativo especializado que sea dirigido por ejecutivos y no por jueces.²

El problema de la administración interior del poder judicial parte de este punto, ya que por un lado se ha podido constatar que, desempeñada por organizaciones propias, no ha redituado en buenos resultados y, por el contrario, ha contribuido a acrecentar sus problemas. Por otro lado, si se desarrolla con el auxilio del poder ejecutivo se presume que transgrede la división de poderes.

En un principio las actividades institucionales del poder judicial en México fueron desempeñadas por la Secretaría de Justicia (1821-1917). En su papel de órgano encaminado a proveer auxilio administrativo para el poder judicial, esta Secretaría fungía como órgano administrativo especializado. A partir de 1917 su administración interior fue responsabilidad del propio poder judicial por medio del pleno y la comisión de gobierno y administración; pero por el desconocimiento de la materia administrativa y la carencia de estructuras y de personal especializado, inevitablemente empezó a acumular deficiencias.

En nuestro país se impulsaron diversas reformas del poder ejecutivo, que en lo que se refiere a cuestiones técnico-administrativas algunas de ellas pudieron ser benéficas como modelos para el poder judicial; sin embargo, siguiendo estrictamente el principio de división de poderes no se aplicaron al poder judicial, ya que se consideraba que podían vulnerar su autonomía.³ Esto, sumado al impulso democrático mundial y a la creciente complejidad social, aumentó aún más los problemas del poder judicial, situación que trajo consigo la inminente necesidad de hacer una reforma integral a este poder. No obstante, dicha reforma no se materializaría sino hasta diciembre de 1994.

² García Belaude, et. al., "Problemas sobre el gobierno y la administración del poder judicial", en *La justicia mexicana hacia el Siglo XXI*, México, IJ-UNAM, Senado de la República, 1996, p. 193.

³ Melgar Adalid, Mario, "Consejo de la Judicatura Federal. Administración y función jurisdiccional", México, *Revista de Administración Pública*, INAP, núm. 95, 1997, p. 3.

Los antecedentes primigenios de la reforma judicial de 1994 se trataron en el Foro Nacional de Justicia celebrado en la ciudad de Guadalajara, donde el entonces candidato a la presidencia de la República, Ernesto Zedillo, presentó los puntos en los que se sustentaba su propuesta de reforma judicial: el punto siete era el que se refería a la necesidad de reformar de manera integral al poder judicial, con la finalidad de lograr su eficiencia.

El punto siete hacía referencia a que se debían separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas, además de que se explicaba por qué era necesario crear un órgano encargado de ejercer éstas últimas. Más adelante se proponía crear el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y administración del poder judicial. Este consejo no intervendría en la potestad jurisdiccional sino que solo tendría como encargo la supervisión y control de esa potestad.⁴

2.2. Desarrollo de la administración interior del poder judicial en México

De la Independencia hasta 1917

La organización y reorganización de los órganos de justicia se ha movido al vaivén de los diversos cambios de régimen y de gobierno. En el naciente Estado mexicano, la Constitución Federal de 1824 introdujo el modelo de doble jurisdicción establecido originalmente por la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, aunque combinado con rasgos de la tradición hispánica. Con esta Constitución quedaron integrados al poder judicial la Suprema Corte de Justicia, tribunales federales, tribunales de circuito y juzgados de distrito.⁵

⁴ López Salas, Rafaela, "Reforma al poder judicial", Revista confluencias órgano de difusión de la reforma democrática, México, núm. 9, vol II, mayo de 1997, p. 29.

⁵ Fix-Fierro, Héctor, "La Administración de la Justicia: La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Revista de Administración Pública, núm. 95, México, INAP, p. 24.

Las tareas de gobierno y administración de apoyo a los tribunales entre 1821 y 1917 fueron responsabilidad de la Secretaría de Justicia, dependencia del poder ejecutivo. Esta secretaría tuvo el histórico papel de desempeñar el apoyo administrativo de los tribunales, además de ser el vehículo de las relaciones entre ambos poderes y vigilar el funcionamiento de la justicia. Sus funciones, hasta su extinción en 1917, fueron relativas al gobierno y a la administración del poder judicial que posteriormente quedaron asignadas a diferentes dependencias del poder ejecutivo, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

Desde su instauración, la Secretaría de Justicia se preocupó por crear y organizar al aparato judicial junto con la elaboración de los códigos y las leyes administrativas necesarias para nuestro país. Las materias que la ocuparon durante su existencia fueron las relativas al presupuesto de la administración de justicia, la integración del poder judicial, el mejoramiento del sistema penitenciario, los juicios, la constitución y el reforzamiento del fondo judicial, así como la expedición de los códigos necesarios.⁷

De 1917 a diciembre de 1994

La Constitución de 1917 dio un giro radical en lo referente a las cuestiones administrativas del poder judicial dado que ordenó la supresión de la Secretaría de Justicia, a la que se le achacaba haber sido vehículo para que se intrometiera el poder ejecutivo en el poder judicial, particularmente durante la dictadura porfirista. Desde entonces, las facultades de la Secretaría de Justicia relativas a las relaciones entre el ejecutivo y el judicial pasaron a la Secretaría de Gobernación, mientras que las referentes a la política y a la asesoría jurídica del gobierno federal se trasladaron al *Departamento Judicial* (Procuraduría General de la Nación). Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió casi todas las atribuciones de gobierno y administración del poder judicial.

En 1919 se forma una Comisión de Administración; gracias a ella la Ley orgánica del poder judicial de 1928 establece la Comisión de Gobierno y Administración del poder

⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁷ Soberanes Fernández, José Luis, *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. XIV.

judicial, cuyo nombre e integración se conservará hasta 1995 cuando se expide la nueva Ley orgánica del poder judicial, como resultado de la reforma judicial de 1994. Las reformas efectuadas de 1928 a 1976 únicamente atendían el aumento de ministros y de circuitos.

A partir de 1977 fueron siendo más evidentes los problemas de administración interior, por lo que el poder judicial de la federación elaboró junto con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, un programa de reforma administrativa donde se reconocía que la organización interna no era óptima para el ejercicio de sus funciones administrativas, ya que presentaba ausencia de órganos fundamentales y traslape de funciones.⁸ En 1978 se hicieron modificaciones a la Ley orgánica del poder judicial para crear el Instituto de Especialización Judicial con la tarea de impartir cursos enfocados a aspectos prácticos; aunque su existencia fue útil, no tuvo mayor relevancia.

De 1979 a 1982 se llevaron a cabo diversos ensayos de cambios administrativos, sobre todo en lo que se refiere a recursos humanos, catálogos de puestos, formulación de nóminas salariales, simplificación de trámites administrativos, introducción de equipos de cómputo y remodelación de instalaciones; no obstante, los cambios no causaron el efecto deseado pues el poder judicial continuó sin presentar mejoras palpables.

En 1987, como respuesta a la deficiencia estructural de organización jurisdiccional, el control se encomendó por completo a tribunales colegiados de circuito —que luego se convertirían en tribunales casacionales— y la Suprema Corte se volvió tribunal de control de la constitucionalidad;⁹ asimismo se promovió el fortalecimiento del Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia, otorgándosele importantes facultades como órgano de gobierno y administración del poder judicial.¹⁰ La reforma de 1988 incrementó la actividad reglamentaria de la Suprema Corte y reformó la Ley orgánica del poder judicial.

⁸ Los órganos de planeación, programación, información y evaluación entonces no existían; igualmente era clara la ausencia de manuales administrativos y de procedimientos. Cue de Duarte, Irma, *op. cit.*, pp. 81-82.

⁹ Fix-Fierro, Héctor, "La Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", p. 27.

¹⁰ Rodríguez Lozano, Amador. "La reforma judicial de 1994: una visión general", en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, 1996, p. 48.

Finalmente, la reforma constitucional efectuada en diciembre de 1994 inició una transformación general del poder judicial: en lo que se refiere a la administración interior (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estableció al Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración de los tribunales, al que se le heredará el cúmulo de facultades que antes le correspondían al pleno, al presidente de la Suprema Corte y a su antigua Comisión de Gobierno y Administración. Actualmente el Consejo tiene a su cargo la administración de la carrera judicial.

2.3. Diagnóstico de la administración interior del poder judicial antes de la reforma de 1994.

Mario Melgar ha expresado que los diagnósticos administrativos del poder judicial muestran que la administración interior en la mayoría de los países es obsoleta, está alejada de las prácticas básicas de la administración, no tiene recursos técnicos suficientes, está en exceso centralizada y no tiene elementos profesionales ni programas de carrera ni especialización.¹¹

En México, como hemos expresado antes, la función jurisdiccional se alejó de los nuevos métodos de organización administrativa impulsados en diversas reformas, propias del poder ejecutivo. Esas reformas operaron de manera obligatoria para las entidades centralizadas o descentralizadas, así como para empresas estatales o paraestatales; pero ni siquiera de manera inductiva se plantearon para el poder judicial ya que se estimaba que podían vulnerar su autonomía.¹²

¹¹ Melgar Adalid, "La administración de la justicia: el Consejo de la Judicatura. Administración y función jurisdiccional", en Revista de Administración Pública, núm. 95, México, INAP, 1997, p. 2.

¹² *Ibidem*.

Nosotros nos sumamos a la postura de Mario Melgar, sobre todo cuando afirma que una de las causas del atraso y rezago del poder judicial en lo que se refiere a su administración, obedece a que la gestión interior estuvo a cargo de la comisión de gobierno y administración del poder judicial, formada sólo por ministros de la Suprema Corte, quienes no contaban ni cuentan con experiencia ni formación administrativa.¹³ A esto habría que sumarle que los mismos ministros encargados de la actividad institucional tenían que atender, simultáneamente, la función jurisdiccional: función principalísima del poder judicial.

Para explicar de forma más amplia lo anterior, debemos mencionar que en el poder judicial —antes de la reforma de 1994— los jueces debían dedicar parte importante de su energía y talento a la actividad administrativa, financiera y material; al mismo tiempo tenían que resolver las demandas y actividades vinculadas, como licencias, permisos, horas extras, horarios, ascensos, disciplina, estímulos, manuales de organización y funcionamiento, planeación, programación, etcetera. Consecuencia directa de este exceso de trabajo fue que se restaba tiempo a la función principal o actividad funcional, en detrimento de la tarea institucional y de la salud de los magistrados; situación que también había estado poniendo en riesgo la eficiencia jurisdiccional. La doble carga de trabajo a la que se encontraban sometidos los magistrados constituía un gran problema que se dificultaba aún más porque carecían de conocimientos especializados en administración; factor que contribuyó mayormente a hacer retardado y defectuoso el desarrollo de la actividad institucional, necesaria para desarrollar la actividad funcional y principalísima del poder judicial.

La problemática de la administración interior del poder judicial siempre ha estado latente entre juristas notables, quienes basándose en sólidos fundamentos en las décadas de 1950 y 1960 propusieron la restauración de la Secretaría de Justicia como solución a la problemática.¹⁴ En otros países el Ministerio de Justicia establece de manera efectiva tanto

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ Entre los más aguerridos exponentes estaban Ricardo Couto, Francisco Gaxiola y Eugenio Ramos Bilderbeck; para abundar en el tema véase el apéndice del libro de Omar Guerrero *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, pp. 283-297.

la estructura organizacional como el personal profesional y especializado para la función administrativa.

Con el objeto de comprender mejor el rumbo que ha seguido el problema de la administración del poder judicial, es decir el desempeño de las actividades no jurisdiccionales, debemos tener presente que las organizaciones judiciales son organizaciones públicas que para la realización eficiente de su labor, al igual que cualquier otra organización gubernamental requieren la creación de sistemas de gestión e información de aspectos administrativos. Sobre estas materias ni los jueces ni los magistrados tienen conocimientos especializados, pues no es una función que deban desempeñar.

Desde 1984 Irma Cue de Duarte adelantó, de manera puntual, sobre gran parte de la problemática sobre la que giraría la reforma judicial de 1994. En su diagnóstico expuso que la organización interna del poder judicial no era la más adecuada para el ejercicio de las funciones administrativas, ya que presentaba ausencia de órganos fundamentales y traslape de funciones. Los órganos de planeación, programación, información y evaluación o no existían o sus funciones no estaban claramente definidas, por lo que era necesario implantarlos o instrumentarlos debidamente para mejorar el cumplimiento de sus atribuciones.¹⁵

Además, Cue de Duarte señalaba que los instrumentos jurídico-administrativos no se revisaban ni actualizaban periódicamente, lo que obligaba a programar esta actividad a fin de contar con un marco jurídico eficaz. Los órganos que servían de apoyo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenían duplicidad de funciones lo que ocasionaba que la responsabilidad del ejercicio de sus atribuciones se diluyese y a nadie se le imputara; de ahí que fuera necesario también determinar claramente cuales eran los ámbitos de competencia de esos órganos.

En cuanto a funciones administrativas, Irma Cue expuso que se presentaba una marcada centralización en la Corte que hacía lento el servicio en las áreas fuera del Distrito Federal,

¹⁵ Cue de Duarte, *op. cit.*, p. 82.

por lo que resultaba indispensable desconcentrarlas; también argumentaba que se hacía latente la ausencia de manuales administrativos y de procedimientos, pues su falta propiciaba confusión y restaba agilidad a los trámites. La administración y el desarrollo de personal precisaba modernizarse con nuevas técnicas, a la vez de implantar el sistema correspondiente; el uso y aprovechamiento de recursos materiales debía ser racionalizado; además de que la información y la estadística del poder judicial necesitaban sistematizarse, lo mismo la implantación de un sistema de orientación, información y quejas. En síntesis, era menester replantear la administración interior.

Tal como lo adelantamos, mas recientemente Mario Melgar expone que las causas del atraso del poder judicial se encuentran en todo lo referente a su organización administrativa, que hasta la reforma de 1994 estuvo integrada por ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con destrezas y conocimientos jurídicos; aunque generalmente sin experiencia ni formación administrativa. Esos ministros dejaban la operación de la mayoría de proyectos en manos de los funcionarios administrativos – designados sin reglas objetivas y gracias a valoraciones estrictamente personales– cuyas facultades eran demasiado discrecionales: por consiguiente, ejercieron una administración exageradamente personalizada, parcial y clientelar.¹⁶ En su opinión, “(...) la ausencia de un órgano especializado en cuestiones administrativas, ha provocado un gran lastre al interior de un poder judicial que se ha venido incrementando en nuestro país, sobre todo a partir de los años 80s, limitando cada vez más la prestación del servicio de Justicia”.¹⁷

Otros integrantes del poder judicial también manifestaron que su administración interior presentaba ausencia de planes administrativos y de instrumentos elementales de organización, tales como manuales, directorios, organigramas, sistemas de control y programas de austeridad frente a la crisis. Además, esos magistrados han afirmado que la problemática del poder judicial se incrementó debido a la ausencia de un órgano

¹⁶ Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ Memoria, I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura, *La carrera judicial*, publicada por el Consejo de la Judicatura, México, junio de 1996, p. 12.

especializado en cuestiones administrativas; o en su defecto de personal especializado en la materia.¹⁸

Para Amador Rodríguez Lozano el principal problema del poder judicial lo constituyen los vicios y distorsiones del sistema de ingreso, de selección y de promoción de jueces y magistrados federales; hasta antes de la reforma de 1994 el problema residía en que los ministros de la Corte designaban a los jueces sin concursos de oposición, a través de medios subjetivos que en muchos de los casos obedecían más a relaciones de compadrazgo o amistad, que de capacidad.

El problema de la mala administración dentro del poder judicial propició los cotos de poder en el funcionamiento de la corte alrededor de algunos ministros, quienes utilizando sus facultades administrativas crearon camarillas que dificultaron todavía más las funciones del poder judicial.¹⁹

José Luis Soberanes Fernández, por su parte, afirma que los problemas más frecuentes y añejos del poder judicial son insoslayables; para él los más importantes son: "la corrupción generalizada como cáncer social; la ausencia de mecanismos adecuados para exigir responsabilidad oficial a los encargados de impartir justicia; carencia de recursos humanos e insuficiente preparación en los mismos; falta de salarios dignos lo que propicia la prevaricación, cotos de poder, clientelismo, endogamia y politización; falta de coherencia en los sistemas institucionales; falta de garantías institucionales en lo relativo a la inamovilidad judicial; irracionalidad y atraso en el despacho judicial; procedimiento exageradamente rigorista y formalista; inadecuado funcionamiento en los sistemas de asesoría legal gratuita".²⁰

Todo ello, aunado a otras deficiencias, explican el atraso en el desarrollo de la administración judicial, principalmente por dos causas: a) la pérdida desde 1917 de un

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Rodríguez Lozano, *op. cit.*, p. 50.

²⁰ Soberanes Fernández, *op. cit.*, p. 29.

órgano administrativo especializado en brindarle apoyo; y b) por la ausencia del elemento humano especializado en materias administrativas.

En síntesis, la administración interior del poder judicial desde el nacimiento del Estado mexicano, pero sobre todo a partir de 1917, tiene problemas administrativos que afectan la toma de decisiones en materia de justicia. De ahí la necesidad de hacer un profundo análisis en el tipo de organización institucional que se requiere con el objeto de articular y proporcionar el sustento administrativo necesario para el desempeño eficiente de la función jurisdiccional.

2.4. Reforma de diciembre de 1994

Dentro de la historia del poder judicial, una de las reformas más importantes es la de diciembre de 1994. Esta reforma incluye a un buen número de disposiciones consagradas, explícita y sistemáticamente, a proteger la independencia de los ministros, los magistrados y los jueces que integran el poder judicial de la federación. Sus objetivos fundamentales son:

- Establecer bases constitucionales para fortalecer un nuevo sistema de justicia;
- Fortalecer al poder judicial y a la Suprema Corte como tribunal constitucional;
- Modificar la organización interna para contar con un órgano especializado de administración y vigilancia del poder judicial de la federación;

- Garantizar que los factores de carácter político no interfirieran en la asignación de ministros y se tome en cuenta la vocación judicial;
- Delimitar claramente las atribuciones de los órganos del poder judicial para evitar los cotos de poder que se formaron alrededor de algunos ministros los cuales, sustentados en sus facultades de índole administrativo, creaban camarillas que dificultaban el adecuado funcionamiento del poder judicial, convirtiéndolos en obstáculos insalvables para la administración de justicia;
- Introducir formalmente la carrera judicial;
- Lograr que el poder judicial de la federación se integre con los mejores juristas del país mediante un riguroso y objetivo proceso de selección; además de promover un eficiente sistema de capacitación que se distinga por su excelencia y por los mecanismos que motiven la profesionalización de la carrera judicial.²¹

En lo que se refiere a la materia administrativa, la reforma de 1994 modificó la Constitución Política para fortalecer los valores centrales de la convivencia social como la justicia y el Estado de derecho; comprendió 27 artículos constitucionales sustantivos y 12 transitorios, de los cuales 13 preceptos sustantivos y tres transitorios se refieren a la relación entre el senado y el poder judicial: tales son las modificaciones a las que se hace referencia en materia judicial.²²

²¹ Iniciativa presidencial para la transformación del poder judicial, *El Nacional*, diciembre 6 de 1994.

²² Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997, p. 85.

DECRETO

"La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".²³

La reforma constitucional del poder judicial se publicó en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994, con lo que se originó la transformación del poder judicial de la federación. En primer lugar reorganizó la Suprema Corte de Justicia y amplió sus funciones jurisdiccionales a fin de consolidarla como tribunal constitucional.²⁴

Con la reforma judicial de 1994 se creó el Consejo de la Judicatura, institución que se conoce primigeniamente en México gracias a la tarea investigativa del maestro Héctor Fix-Zamudio, del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, cuyo trabajo contribuyó de manera definitiva a darle la debida importancia y atención a las deficiencias que el poder judicial había venido acumulando. De ahí que el segundo punto más importante de la reforma judicial, —y principal objeto de análisis de este trabajo—, sea el referente a la administración y al gobierno del poder judicial. Ya dijimos que la reforma de 1994 estableció un órgano especial de gobierno, de administración y de disciplina del poder judicial de la federación: ese órgano es el Consejo de la Judicatura, que recibió la encomienda de administrar la carrera judicial formal (introducida también con la reforma).

²³ **Diario Oficial de la Federación**, tomo CDXCV, núm. 22, México, DF, diciembre 31 de 1994 (los artículos resaltados con negritas son los que corresponden al poder judicial).

²⁴ Fix-Fierro Héctor, *op. cit.*, p. 27.

No obstante, sus áreas de competencia no comprenden a la Suprema Corte de Justicia; es decir: el Consejo de la Judicatura fungirá sólo como órgano de gobierno y administración de juzgados de distrito y tribunales de circuito.

El 5 de diciembre de 1994 se presentó la iniciativa de reformas constitucionales ante la cámara de senadores. El 31 del mismo mes se publicaron las reformas efectuadas y el 23 de enero del año siguiente se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Finalmente, el 26 de mayo de 1995 se publicó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.²⁵

Los tópicos que la iniciativa presidencial abordó pueden clasificarse en:

1. Poder Judicial de la Federación:
 - a) integración
 - b) régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - c) régimen laboral del poder judicial
2. Administración del poder judicial de la federación
3. Controversias constitucionales y cuestiones de inconstitucionalidad
4. Juicio de amparo
5. Ministerio público federal
6. Sistema Nacional de Seguridad Pública
7. Responsabilidad de servidores públicos, y
8. Poderes judiciales de los estados y el Distrito Federal.²⁶

Las modificaciones que se imprimieron al poder judicial, ya como resultado de la reforma constitucional de diciembre de 1994, principalmente se refieren a la composición de la Suprema Corte de Justicia; a los nombramientos y requisitos para los magistrados; a la carrera judicial y de gobierno; y a la administración del poder judicial: para todo ello se estableció el Consejo de la Judicatura.²⁷

²⁵ Melgar Adalid Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, p. 73-74.

²⁶ Internet, página del Consejo de la Judicatura mexicano, <http://www.org.org.mx/judicatura/>, poder judicial de la federación, 1997, Dirección General de Informática.

El resumen de las reformas es el siguiente:

Artículo 94. Se crea y adiciona el Consejo de la Judicatura. Al establecerse este Consejo se sigue el modelo europeo (Consejo de la Magistratura) por considerarlo apropiado para encargarse de la disciplina, el gobierno y la administración del poder judicial.

Artículo 95, fracciones I y II. Se reduce la composición de la Suprema Corte de Justicia: de veintiséis a once ministros; de esta manera vuelve a integrarse como en sus inicios, a fin de agilizar y flexibilizar el trabajo de la Corte en su calidad de tribunal constitucional.

Se estableció asimismo que el funcionamiento de la Suprema Corte se llevará a cabo en pleno o en salas; de la misma manera se establecieron también nuevos requisitos para acceder al cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 96. Se modificó el método para nombrar a los ministros de la Suprema Corte, en adelante se designarán, luego que el senado apruebe la terna propuesta por el presidente de la república. Esta modificación va encaminada a lograr que la Suprema Corte se conforme por juristas independientes e imparciales, ya que su nombramiento implica un ejercicio de pesos y contrapesos pues al menos dos fuerzas políticas del senado intervendrán para nombrar a los ministros.

Artículo 97. De este artículo se resalta que en adelante los magistrados de circuito y de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le confirió la facultad que no puede delegarse para nombrar y dar adscripción a jueces y magistrados.

Artículo 98. Se otorgó facultad al presidente de la república para nombrar ministros interinos previa aprobación del senado.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1996, pp. 227-

Artículo 99. Párrafo primero y se le adicionó uno último. Se le otorgó facultad a la comisión permanente para aprobar la renuncia de los ministros en los recesos del senado; a la vez que se le otorgó atribución a la Suprema Corte para conceder licencias a los ministros.

Artículo 100 (uno de los que más cambios y novedades presentó). Se estableció la integración, el funcionamiento y el financiamiento del Consejo de la Judicatura; además se le otorgó atribución para que él mismo administre y vigile al poder judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

Todo lo referente a las materias administrativa y laboral de la Suprema Corte de Justicia será responsabilidad de la Segunda Sala; igualmente se reorganizó la Corte de tal manera que su presidente estableció órganos y dependencias administrativas para ese tribunal.²⁸

Se separó la administración de la Suprema Corte de Justicia de la del resto del poder judicial, por lo que de todos los empleados que componían las oficinas administrativas, el 31% permaneció al servicio de la Suprema Corte y el 69% restante pasó a ser parte del personal a cargo del Consejo de la Judicatura.

Artículo 101, párrafos primero y segundo. Se prohibió a los consejeros de la Judicatura Federal que aceptaran o desempeñaran empleos de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los no remunerados.

Un elemento importante que se agregó con las reformas de 1994 fue el de los impedimentos para desempeñar ciertos empleos o cargos cuando los ministros, magistrados

241.

²⁸ Dependencias administrativas de la Suprema Corte de Justicia: direcciones generales de Recursos humanos, de Programación y Presupuesto, Adquisiciones y Servicios, Contabilidad, Documentación y análisis, Informática, de Comunicación social, Organización y sistemas, Mantenimiento e intendencia, Semanario judicial, de Servicio médico y Centro de desarrollo infantil.

y jueces concluyeran sus funciones.²⁹ “(...) un primer impedimento consiste en no poder actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso. Impedimentos que un ex funcionario judicial de los arriba mencionados pudiese litigar con una ventaja indebida, derivada de la influencia que todavía pudiera tener sobre sus antiguos subordinados y colegas. (...) un segundo impedimento, consiste en que los ministros de la Suprema Corte también quedan imposibilitados para ocupar puestos de secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador General de Justicia de la República o del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, dentro de los dos años posteriores a la fecha de su retiro, para evitar que la Corte se convirtiera en una especie de reserva o “barrera política” con puertas revolventes para permitir el flujo y reflujo de y hacia los cargos referidos”.³⁰

Artículo 103, párrafos segundo y tercero. Se otorgaron nuevas facultades a los tribunales para resolver controversias.

Artículo 104, fracción cuarta, y

Artículo 105. Se otorgaron atribuciones a la Suprema Corte para conocer controversias y acciones entre la federación, los estados, los municipios y los poderes federales.

Artículo 108, tercer párrafo. Se agregó la figura del Consejo.

Artículo 110, párrafos primero y segundo. Se agregaron los miembros del Consejo de la Judicatura y de los consejos de las judicaturas locales a la lista de los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político.

Artículo 111, párrafos primero y quinto. Se incluye a los miembros de los Consejos de la Judicatura Federal para que cumplan con la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

²⁹ Fix-Zamudio y Cossio Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1995, p. 554.

“Por Decreto del 23 de enero de 1995, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero del mismo año, las reformas a la Ley Orgánica del poder judicial de la Federación, con el objeto de favorecer el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, en tanto se expidiera una nueva Ley Orgánica del poder judicial de la Federación. Estas reformas legales permitieron un tránsito adecuado entre el sistema previo y el que configuró la reforma judicial de 1994”.³¹

La Ley orgánica que reglamenta y desarrolla la Reforma constitucional judicial fue publicada el 25 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*, donde se señalan las facultades jurisdiccionales y administrativas que deberán ejercer los distintos órganos del poder judicial de la federación.

Mario Melgar Adalid considera que el Consejo de la Judicatura constituye una verdadera revolución judicial académica y política en cuanto a la organización administrativa y de gobierno del poder judicial. No obstante, el desenvolvimiento que ha manifestado durante su desempeño como órgano de gobierno y administración parece no redituar los beneficios esperados; a pesar de ello se le considera la mejor opción para atender los rezagos administrativos del poder judicial.

2.5. La Reforma judicial y el Consejo de la Judicatura Federal como órgano especializado de administración, disciplina y vigilancia

En 1917 la Constitución Federal suprimió a la Secretaría de Justicia, institución de la administración pública que durante su existencia auxilió al poder judicial en lo relativo al desarrollo de las actividades institucionales. Esta Secretaría fue extinta pues se le consideró como instrumento de intervención y subordinación por parte de los tribunales hacia el

³⁰ Rodríguez Lozano, *op. cit.*, p. 59.

³¹ Internet, página del Consejo de la Judicatura Federal.

poder ejecutivo. “Sus funciones se dispersaron y desarticularon al pasar a otras dependencias e instituciones, situación insatisfactoria que en, al menos una ocasión, generó una importante discusión sobre la conveniencia de restablecerla sobre otras bases, pero que no prosperó”.³²

A partir de ese momento el gobierno, la administración y la disciplina del poder judicial quedaron conferidos a la Suprema Corte de Justicia a nivel federal, así como a los tribunales superiores de justicia estatales. Éstos aún conservan en la mayoría de los estados esas funciones.

Desde entonces, e incluso con las modificaciones que se le hicieron a la reglamentación del poder judicial en 1988, las funciones de gobierno, administración y disciplina quedaron asignadas al pleno de la Suprema Corte. A esas funciones también se le sumaban las jurisdiccionales, por lo que conforme el poder judicial iba creciendo, así gradualmente se fueron incrementando los lastres y deficiencias en el desempeño de las funciones de gobierno y administración; más particularmente estas últimas, que son el cimiento sobre el que descansa la función jurisdiccional. Tales deficiencias acarrearían grandes complicaciones que paulatinamente irían aumentando hasta adquirir un estado de total gravedad a partir de los años de 1980. La solución que se planteó en las décadas de 1950 y 1960 fue restaurar a la Secretaría de Justicia. Sin embargo, el concepto estricto de separación de poderes y la confusión y reflexión unilateral para distinguir las diferentes funciones del Estado, han descartado hasta hoy la posibilidad de darle al poder judicial el apoyo y auxilio administrativo que antaño tuvo mediante la Secretaría de Justicia.

En su calidad de actividad institucional, la administración pública es quien debería encargarse de la gestión del poder judicial sin que necesariamente fuera relacionada con el poder ejecutivo, pues –como podemos recordar– ella es el Estado en acción y se extiende sobre todos los ámbitos de actuación de éste, sin que necesariamente implique la intromisión del poder ejecutivo en la autonomía de los demás poderes. Un autor cree que

³² Fix-Fierro, “Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente”, en *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, comp. Omar Guerrero, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, p. 139.

“(…) las líneas generales y los principios de división de poderes se han esforzado por hacerse realidad, a veces de manera arbitraria y artificial. (...) dicha división ha determinado que la mente de los catedráticos no divida sus objetos de investigación con arreglo a principios científicos, sino en concordancia con instituciones establecidas “(…) la división del trabajo entre los pensadores se convirtió en una clase de separación de poderes”.³³

Como consecuencia del apego al principio de división de poderes se planteó la creación de un órgano eficaz para el gobierno y la administración, con el fin de que los jueces y magistrados se encargaran sólo de la función jurisdiccional. En diciembre de 1994, con la reforma constitucional, se crea el Consejo de la Judicatura siguiendo, –según se dijo– el modelo europeo, pues aparentemente ese órgano era el que mejor solución ofrecía a la problemática del poder judicial mexicano.³⁴ Sin embargo, aún no se tenía un pleno conocimiento del órgano, desconocimiento que se puso de manifiesto más tarde, cuando se instauró y entró en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas.³⁵

Según los creadores intelectuales del Consejo de la Judicatura de México, éste es un organismo administrativo especializado que se instituye dentro del poder judicial para responder a las deficiencias de administración, derivadas de la duplicidad de actividades a que se encontraban sometidos tanto los magistrados como los jueces de la Suprema Corte de Justicia. El Consejo de la Judicatura Federal tiene su modelo en España, Italia y Francia, donde se crea como órgano independiente y especializado; y, aunque ha tomado carta de naturalización, cambia en varios países de América como Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú y Venezuela.

³³ Guerrero, Omar, **Principios de administración pública**, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1997, p. 67.

³⁴ Es importante anotar que en los países donde se estableció el Consejo de la Judicatura o Magistratura existe a su vez la Secretaría o Ministerio de Justicia; por ejemplo España, Italia, Colombia y Argentina.

³⁵ Durante la elaboración de este trabajo (septiembre 1997 a junio de 1999), se hizo un seguimiento periodístico en relación con el desempeño del Consejo de la Judicatura, lo que nos dio los elementos suficientes para afirmar lo anterior. En el último capítulo de nuestra investigación hacemos referencia a los documentos y citas que lo confirman.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

(...)

Artículo 94

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial 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.

(...)

Artículo 100

El Consejo de la Judicatura heredó un cúmulo de facultades que otrora correspondían al pleno, al presidente de la Suprema Corte y a la antigua comisión de gobierno y administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁶

2.5.1. Creación del Consejo de la Judicatura

El antecedente más remoto del Consejo de la Judicatura en nuestro país lo encontramos en el acuerdo del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal de 1966, donde se propuso y aprobó la creación del Consejo Supremo Judicial integrado por miembros del poder judicial federal con facultades relativas a la administración, la disciplina y el gobierno del poder judicial.³⁷ Ya hemos dicho que en nuestro país este órgano se crea y suma al poder judicial con la reforma de 1994, pero no como órgano subordinado a la Suprema Corte sino como órgano complementario y especializado en funciones no jurisdiccionales: tales como la designación de jueces y magistrados, la aplicación de

³⁶ Fix-Fierro, "Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", p. 28.

³⁷ Melgar Adalid Mario, "El Consejo de la Judicatura federal. Administración y función jurisdiccional", p. 12.

medidas disciplinarias, la formulación del presupuesto, la vigilancia y el cumplimiento de la carrera judicial; todas anteriormente asignadas a la Suprema Corte.

Un objetivo que persigue el Consejo al integrarse por miembros del poder judicial y otros que no provienen de él es evitar la denominada *endogamia* que puede afectar la vida interna del poder judicial cuando las designaciones de jueces y magistrados los hacen únicamente los miembros de su más alto nivel (del propio poder judicial).

Por otra parte, la creación del Consejo de la Judicatura puede verse como un instrumento que hace posible una verdadera carrera judicial; por lo mismo constituye también una forma de fortalecer la independencia y eficacia del poder judicial en su conjunto, ya que beneficia la pluralidad de criterios y evita los riesgos de situaciones que pudieran afectar *desde dentro* la propia independencia de jueces y magistrados. De ahí que desde 1994 el Consejo de la Judicatura federal sea el órgano del poder judicial federal responsable de establecer nuevos mecanismos y criterios para el ingreso, la promoción y la disciplina de todos los miembros de los juzgados de distrito y de los tribunales colegiados y unitarios de circuito.

2.5.2. Facultad y responsabilidad administrativa del Consejo de la Judicatura en México

Las atribuciones estrictamente administrativas del consejo se clasifican según vayan dirigidas a la propia organización administrativa del Consejo o bien afecten a los órganos jurisdiccionales bajo su custodia y vigilancia administrativa;³⁸ pueden ser de carácter interno o externo. Las primeras se refieren a las renunciaciones y licencias de los titulares de los órganos auxiliares del poder judicial federal; además de que establecen también la

³⁸ Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, p. 121-122.

normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y los procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público. Igualmente se refieren a los ingresos, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción de los trabajadores administrativos de los tribunales y juzgados federales.

Por su parte, las atribuciones administrativas de orden externo, se refieren a la materia presupuestal y financiera del Consejo de la Judicatura Federal; de este modo es él el que aprueba el proyecto de presupuesto anual para los egresos del poder judicial federal. En lo relativo a los bienes materiales, el Consejo los administra con especial referencia a su mantenimiento, conservación y acondicionamiento; además de que fija la política sobre informática e información estadística a fin de conocer y planear el desarrollo del poder judicial federal.

La administración de la justicia ha presentado diversos cambios en su estructura organizacional, pero no siempre han sido aceptados, por lo que, desde 1917 y hasta 1994, sus actividades institucionales quedaron asignadas a organismos y personal no adecuado. De ahí nuevamente que el último cambio, el Consejo de la Judicatura, haya sido el mejor orientado; no obstante la administración de la justicia reclama aún más y mejores innovaciones que sustancialmente ayuden a mejorar la prestación del servicio de justicia.

La renovada importancia hacia los postulados del Estado de derecho muestra que la impartición de justicia es un reclamo que la sociedad exige al gobierno con prontitud y claridad; para cumplir el poder judicial requiere de una organización administrativa que le permita ejercer eficientemente la función jurisdiccional.

Los consejos de la judicatura han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición, función y atribuciones, pero de manera general se encargan de seleccionar, proponer nombramientos y designar jueces y magistrados; además de fiscalizar la carrera judicial junto con las facultades disciplinarias, en relación con los jueces y magistrados; y en algunos casos como el de México, también es responsable de la administración del poder judicial.

No olvidemos que los consejos de la magistratura en el mundo se concibieron primigeniamente como órganos encargados de limitar los poderes tradicionales de los ministerios de justicia e intervenir en la carrera judicial, por lo que su finalidad consiste en profesionalizar y hacer más eficiente la selección y el nombramiento de los responsables de impartir la justicia. Durante su desarrollo e implantación, el Consejo ha experimentado modificaciones y adaptaciones según las condiciones histórico-políticas de los países en que se ha implantado.

En el caso mexicano en particular, el consejo tiene como otra de sus principales funciones la administración del poder judicial, con excepción de la administración de la Suprema Corte de Justicia. Consideramos que es de suma importancia analizar esto último con el fin de determinar si este órgano está en posibilidad de redituar buenos resultados como ente administrativo. Quienes han investigado hasta hoy al respecto, y comparando los Consejos de otros países, han llegado a la conclusión de que cada uno es diferente.³⁹

De este modo, al observar las características de las distintas modalidades que ha adoptado cada Consejo de Judicatura o Magistratura en el mundo, es posible darnos cuenta que no son muchas las funciones, la composición, el marco jurídico y las atribuciones que tienen en común.⁴⁰ De ahí que consideramos pertinente analizar al Consejo de la Judicatura mexicano con relación a los demás consejos con el objeto de determinar de manera concreta si tiene o no las capacidades necesarias para erigirse como el instrumento administrativo que nuestro poder judicial necesita para impartir justicia adecuadamente.

³⁹ Fix-Fierro y Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 83.

⁴⁰ En general todos los consejos se encargan de seleccionar, proponer nombramientos, designar jueces y magistrados, y de la carrera judicial.

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA.

3.1. Situación internacional

Ya hemos explicado que en su concepción primigenia, los consejos de la judicatura o magistratura surgieron como instrumento para limitar los poderes tradicionales de los ministerios o secretarías de justicia; pero, como observaremos más adelante, al introducirse éstos organismos en diversas regiones del mundo han adoptado diferentes modalidades, tanto en su integración como en sus funciones y atribuciones. No obstante, de manera general, la esencia o principio sobre el que se cimienta su instauración es la responsabilidad de seleccionar y proponer los nombramientos de los jueces y magistrados, fiscalizar la carrera judicial (promociones y traslados) y ejercer facultades disciplinarias.

No existe a la fecha una concepción que esté completamente acabada y con la que se coincida en todo acerca del significado del Consejo de la Judicatura. Cabe resaltar que en el caso particular de México, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial por la que se creó el Consejo de la Judicatura federal no hace referencia a la naturaleza de este organismo. En su concepción y naturaleza original, los consejos de la judicatura fueron considerados órganos garantes de la independencia judicial, u órgano de garantía

constitucional, cuyo fin primario era asegurar la aplicación de los valores establecidos para el organismo judicial en la Constitución.¹

Por otra parte, en Europa –cuna de este órgano– los tratadistas lo califican como *autogobierno* de la judicatura o magistratura del propio poder judicial. En América, específicamente en México, Mario Melgar define al Consejo de la Judicatura como *órgano constitucional administrativo*.² Por su parte, Fix-Zamudio asegura que se trata de un *órgano colegiado judicial*, ya que desempeña actividades en el propio seno del poder judicial sin tener estrictamente el carácter jurisdiccional; estas actividades anteriormente le correspondían al poder ejecutivo (Ministerios o Secretarías de Justicia). El encuadramiento de este órgano, como lo manifiesta Fix-Zamudio, es indudablemente el poder judicial; pese a que él mismo se integra también con miembros de otros poderes, pues la normatividad que lo rige va orientada a integrarse como parte del poder judicial.

Como podemos percatarnos, es difícil llegar a un acuerdo respecto al concepto material de la naturaleza del Consejo de la Judicatura, o Magistratura, aunque lo que sí se ha definido es su carácter de órgano Constitucional pues en la mayoría de los casos aparece en los textos fundamentales.³

3.2. Antecedentes históricos del Consejo

El antecedente más remoto del Consejo de la Judicatura o Magistratura lo encontramos en las dependencias de los ministerios de justicia llamados consejos judiciales, a partir de la segunda guerra mundial, con la función de auxiliar al órgano del poder ejecutivo encargado

¹ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones acerca del Consejo de la Judicatura”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, IJ-UNAM, Senado de la República, 1996, p. 142-143.

² *Ibid*, Melgar Adalid, Mario, citado por Fix Zamudio, p. 143.

³ Fix-Zamudio, Héctor, *Ibid*.

de algunas tareas de justicia.⁴ Formalmente el Consejo de la Magistratura tiene su consagración constitucional en la carta fundamental francesa de 1946, en los artículos 83 y 84; aunque su gestación se remonta a 1880, en Italia, y 1920 en España.

Con esto lo que queremos es destacar es que esta institución tiene antecedentes que reflejan un proceso de evolución cuya finalidad es establecer un régimen de gobierno y administración en la carrera judicial de los tribunales, a fin de garantizar su autonomía e independencia de la influencia del poder ejecutivo.⁵

Se considera que los consejos de judicatura se crearon porque en el siglo anterior se advertía una influencia excesiva de los ministerios de justicia sobre los tribunales de Europa, sin importar que los jueces fueran inamovibles pues sus promociones y traslados dependían de esos ministerios; lo que significaba que el futuro de los jueces dependía a su vez del ejecutivo, quien ejercía un predominio que lesionaba la independencia de éstos y debilitaba la existencia y credibilidad del tercer poder: el judicial.⁶

El esquema anterior es donde el Consejo de la Judicatura tiene sus primeros antecedentes –contexto mundial– en Italia y España, para estatuirse formalmente en la Constitución Francesa.

Consejo Superior de la Magistratura en Italia

En el caso italiano el nacimiento de la institución se registra en 1880, como resultado de una breve experiencia efectuada en 1873 que derivó en el establecimiento de una comisión consultiva modificada cuatro años después (1884), y en 1904. Integraron esta comisión magistrados electos por la Corte de Casación de Roma y bajo la presidencia del ministro de Gracia y Justicia, su finalidad era dar su parecer sobre la designación, promoción y traslado de los jueces y magistrados.⁷

⁴ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, III-UNAM, México, 1996, p. 12.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura", p. 144.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 144.

Más tarde, en 1907, surge el Consejo Superior de la Magistratura, integrado por miembros que designaron las cortes de casación; lo formaban una sección cuya función era proponerle al ministro de justicia a los posibles candidatos para jueces y magistrados, y otra a la que le correspondía opinar sobre las promociones correspondientes. El ordenamiento se complementó con la ley de julio de 1908, donde se especificaban tanto las garantías como la disciplina de la Magistratura, además de que se establecía la inamovilidad de los jueces y los magistrados; asimismo esta ley creó los consejos disciplinarios en tribunales de apelación junto con una Corte Suprema Disciplinaria en el seno del Ministerio de Justicia.⁸

La evolución de este Consejo sufrió retrocesos con la ley Finocciario de diciembre de 1912, en la cual se suprimió el sistema para elegir a los miembros del Consejo Superior de la Magistratura, que en lo sucesivo se nombrarían por decreto real a propuesta del ministro de Justicia y previa opinión del Consejo de Ministros. A pesar de ello los tratadistas italianos mencionan el criterio sustentado por el pleno de la Corte de Casación de Roma, en 1917, donde se sostiene que el Consejo Superior de la Magistratura formaba parte del órgano judicial pues si bien su función esencial era fiscalizar los nombramientos y promociones de jueces y magistrados, su carácter era administrativo y debía atenerse a la cualidad del órgano, por lo que sus decisiones no podían impugnarse ante el Consejo de Estado.⁹ Tal decisión era de vital importancia para resolver la controversia doctrinal y comprender el encuadre constitucional del Consejo de la Magistratura o Judicatura. “(...) su encuadramiento, aun cuando sea discutido con frecuencia, corresponde evidentemente al Poder o al organismo judicial, dentro del esquema de la división de funciones en el Estado Contemporáneo.”¹⁰

No obstante, la doctrina de la época consideraba que esos cambios eran insuficientes, pues un sector importante de los tratadistas sostenía que no había garantías necesarias para lograr la independencia de los jueces y los magistrados, quienes para su nombramiento y promoción dependían del Ministerio de Gracia y Justicia, además de los

⁸ *Idem.*, p. 146.

⁹ Daga Luigi, citado por Fiz-Zamudio en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, p. 147.

¹⁰ Fiz-Zamudio, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, p. 144.

miembros del parlamento. Con el arribo del fascismo se volvió al control de los jueces y magistrados por parte del Ministerio de Gracia y Justicia, se suprimió la elección de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura y de los de la Corte Disciplinaria, lo que coartaba la posibilidad del autogobierno de la Magistratura.

Al finalizar la segunda guerra mundial se proclamó la república y la reunión de la asamblea constituyente, por lo que se expidió la Constitución democrática (1948) en la que, entre otras cosas, se establecieron los lineamientos actuales del Consejo Superior de la Magistratura. El real decreto de mayo de 1946 sobre las garantías de la magistratura restableció el sistema para elegir al propio Consejo, además de que le atribuyó facultades disciplinarias a organismos jurisdiccionales integrados exclusivamente por magistrados, cuyas decisiones se vinculaban con el ministro de Gracia y Justicia: este es el antecedente más inmediato del actual Consejo Superior de la Magistratura italiano.¹¹

La institución del Consejo Superior de la Magistratura italiana como órgano de autogobierno de los magistrados ocurrió en 1958, propiciando la ruptura de los vínculos institucionales que ligaban al poder judicial con el poder ejecutivo; no obstante, “las únicas competencias que han seguido estando de atribuidas al Ministro de Gracia y Justicia son la organización y funcionamiento de los servicios relativos a la justicia (art. 110 de la Constitución) ‘la alta vigilancia sobre todos los organismos judiciales, jueces, y magistrados del Ministerio Público’ (art. 13 de la ley de garantías), y ‘la facultad de promover la acción disciplinaria’ (art. 107 2º. de la Constitución)”.¹²

Las facultades de tal consejo “se refieren al estatus de los jueces y magistrados, puesto que ese órgano resuelve sobre la incorporación de nuevos juzgadores; sobre los destinos a plazas o a funciones; sobre los traslados, los ascensos, etcétera, así como respecto al nombramiento o revocación de los jueces honorarios o de los expertos que forman parte de algunos órganos judiciales. (...) También corresponde al consejo imponer

¹¹ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 18.

¹² Ferrajoli, Luigi, “Posición institucional y función de la Magistratura en el sistema político italiano”, en *Política y justicia en el Estado capitalista*, Barcelona, España, Fontanela, 1978, p. 97.

sanciones disciplinarias a jueces y magistrados por conducto de una comisión integrada por nueve miembros titulares y seis suplentes”¹³

Consejo General del Poder Judicial de España

El ordenamiento español presenta una evolución semejante a la del caso italiano, pues el actual Consejo General del Poder Judicial, establecido en la Constitución democrática de 1978, se formó de manera progresiva a partir de 1910 y definitivamente en el decreto del 21 de junio de 1926; cuando permaneció con diversas estructuras y funciones durante los regímenes liberales y autoritarios que le siguieron hasta que lo sustituyó el actual Consejo General del Poder Judicial regulado por el artículo 122 de la Constitución de 1978,¹⁴ e inspirado en los modelos italiano y portugués.

Su finalidad era la de elevar la función judicial al mismo nivel político de los otros organismos del Estado; su estructura estaba formada por el presidente del tribunal supremo y veinte miembros nombrados por el rey, de los cuales doce eran seleccionados entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, cuatro a iniciativa del Congreso de los diputados y el resto a propuesta del senado.

Las atribuciones y facultades del Consejo eran sumamente amplias: primero estaban las de carácter decisorio, referidas a los nombramientos propuestos por el presidente del tribunal supremo, que lo era también del Consejo, a la designación de dos de los integrantes del tribunal constitucional, a la selección y provisión de destinos, a los ascensos y a las situaciones administrativas y régimen disciplinario de los jueces.

En cuanto a los presidentes y magistrados, al Consejo le competía desde la selección hasta el régimen disciplinario; de los secretarios de juzgados y tribunales; selección, formación y perfeccionamiento de los jueces; del personal auxiliar y colaboradores de la administración de justicia, el nombramiento de secretario general y de los miembros de gabinetes o servicios dependientes del mismo. También le competía la designación del

¹³ Fix-Fierro y Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 19

director de la escuela judicial, y la elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del consejo general.¹⁵

El Consejo ostentaba también atribuciones para determinar y modificar las demarcaciones judiciales, así como fijar y modificar la plantilla orgánica de jueces, magistrados y secretarios, junto con el régimen atributivo y retributivo correspondiente; también proyectos de ley en materias procesales que afectaran a la constitución, la organización, el funcionamiento y el gobierno de los juzgados, tribunales o estatuto jurídico; lo mismo que a proyectos de ley o disposiciones de cualquier rango que afectaran al personal judicial, a la organización y al mantenimiento de los servicios de justicia. Otra más de sus atribuciones era remitir a las cortes generales y al gobierno una memoria anual sobre el estado, el funcionamiento y las actividades de la administración; así como sobre el régimen del personal y de los servicios.

En la reforma a la Ley Orgánica del poder judicial español de 1985 se disminuyen enormemente las competencias del Consejo y se establece un nuevo sistema para designar a sus miembros:¹⁶ de este modo deja de ser competente en los siguientes aspectos:

Para la selección de jueces y magistrados, la escuela judicial se transforma en Centro de Estudios Judiciales y sólo se le atribuyen al Consejo la formación de jueces y magistrados; en cuanto a la selección, la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario, el Consejo vuelve a depender por completo del Ministerio de Justicia.¹⁷

Se extinguen también las competencias relativas a la selección, formación y perfeccionamiento del personal auxiliar y colaborador de la administración de justicia, por

¹⁴ Fix-Zamudio, "Breves reflexiones acerca del Consejo de la Judicatura", p. 147-150.

¹⁵ Fix-Zamudio y Fix Fierro, *op. cit.*, p. 25.

¹⁶ De la Oliva Santos, Andrés, "El Consejo General del Poder Judicial Español", en *Justicia y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994, p. 24.

¹⁷ Este punto nos da pauta para reflexionar acerca de la funcionalidad del Consejo de la Judicatura, sobre todo porque el Consejo de España se estableció en 1978 con conocimiento previo del órgano que data desde 1910; es decir, tenían un conocimiento amplio y una estructura acabada sin embargo, el Consejo no fructificó en la

lo que el Consejo es desprovisto de facultades legales de iniciativa, o propuesta normativa, y conserva sólo facultades para informar o dictaminar –con carácter previo– anteproyectos de ley y disposiciones generales en materias que tuvieran relación con la justicia.

En resumen, a partir de 1985, le corresponden al Consejo únicamente los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de jueces y magistrados; cuestión que contrasta fuertemente con la totalidad de competencias que en un principio le habían sido otorgadas.¹⁸

Consejo Superior de la Magistratura en Francia

En un sentido moderno, el organismo de gobierno y administración de los tribunales franceses se estableció en la Constitución de 1946, y se integraba con catorce miembros a los que presidía el presidente de la república.¹⁹ Fungía como vicepresidente el ministro de justicia, había además seis integrantes titulares designados por la asamblea nacional, de los restantes seis, cuatro eran magistrados representantes de las diversas categorías de funcionarios judiciales; a dos más los nombraba el presidente y eran ajenos al parlamento y a la magistratura, pero integraban al poder judicial.²⁰ Las atribuciones del Consejo consistían en presentarle al presidente de la república los candidatos a jueces y magistrados para que los designara, determinaba las medidas disciplinarias, vigilaba la independencia de los jueces y se ocupaba de la administración de los tribunales judiciales.

En 1958, el organismo sufrió modificaciones debido a que se veía en riesgo la independencia del poder judicial por la preeminencia de miembros designados por el parlamento y el gobierno en relación con los de la judicatura; de este modo, la actual Constitución francesa establece que el organismo se integra con el presidente de la república como presidente; el ministro de justicia, vicepresidente; tres miembros de la corte

utilidad esperada: prueba de ello es que en 1985 se regresaron al Ministerio de Justicia sus facultades más importantes, por lo que ahora sólo realiza actividades de importancia secundaria.

¹⁸ De la Oliva, Andrés, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹ Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 144.

²⁰ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 14-15.

casación; un abogado general; tres magistrados de otras categorías; otro de la asamblea general; dos no pertenecientes a la función judicial.

Sus facultades eran proponerle al presidente los posibles candidatos para los cargos de magistrados de la corte de casación y del primer presidente de las cortes de apelación; además de exteriorizar su opinión sobre las propuestas del ministro de justicia respecto a los otros cargos judiciales; el consejo también fungía como tribunal disciplinario para jueces y magistrados de las diversas categorías.

En 1993 se hicieron nuevas modificaciones a la composición del Consejo: además del presidente y del vicepresidente, se incluyeron dos secciones para los magistrados judiciales y los del ministerio público dependientes del Ministerio de Justicia; cada sección quedó integrada por doce miembros. Sus funciones no se alteraron, por lo que el Consejo sigue teniendo la atribución de proponer los nombramientos de los jueces, pero además incluye ahora a los magistrados judiciales de la corte de casación y a los primeros presidentes de apelación; lo mismo que los de todos los tribunales de gran instancia. Por lo tanto conserva sus funciones disciplinarias sobre los magistrados.

La reforma de 1993 resalta la unidad del cuerpo de la magistratura en la que también se encuentra inmerso el ministerio público y donde el Consejo constituye un cuerpo común; la diferencia de funciones entre ambos es la subordinación jerárquica de los magistrados del ministerio público al ministro de justicia.²¹

Consejo Superior de la Magistratura en Portugal

En 1976 se crea el Consejo Superior de la Magistratura como órgano superior de la gestión y disciplina de la magistratura judicial. En un principio se integraba por

²¹ *Ibid.*, pp. 14-17.

representantes que elegían los jueces y sus funciones eran la atribución, transferencia y promoción de los miembros de la judicatura, además de la acción disciplinaria.²²

La Constitución portuguesa en 1982 fijó una nueva composición para el Consejo Superior de Magistratura, a fin de que fuera presidido por el presidente del tribunal supremo y se integrará por dos vocales, designados por el presidente de la república, —uno de ellos magistrado judicial— siete vocales electos por la asamblea de la república y siete más por sus pares, según el principio de representación proporcional.²³ Las atribuciones del Consejo quedaron de la siguiente manera: nombrar, adscribir, trasladar y promover a los jueces, así como determinar las medidas disciplinarias y todo lo relativo a su estructura, organización, competencias y funcionamiento.

Consejo Superior de la Magistratura en Turquía

Siguiendo los modelos de Italia y Francia, en Turquía se introdujo el Consejo Superior de la Magistratura con la Constitución de 1961. Se conformó por dieciocho integrantes titulares y cinco suplentes; seis de los primeros fueron elegidos por el Tribunal de Casación una vez reunidas sus salas y en escrutinio secreto; sus atribuciones consisten en decidir todo lo referente a la calificación de los jueces, sin embargo, cuando se priva a un juez del ejercicio de su profesión la sentencia la dicta la mayoría absoluta de la asamblea general. En caso de juzgarse necesario, el ministro de justicia puede dirigirse al Consejo Superior para que se impongan las medidas disciplinarias.²⁴

Consejo Supremo Judicial de Grecia

La Constitución griega de 1975, siguiendo el modelo italiano y español, instaura el Consejo Supremo Judicial integrado por el presidente y los miembros de la alta corte,

²² *Ibid.*, p. 20.

²³ Coelho Augusto, "Consejo Superior de la Magistratura" en *Justicia y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994, p. 73.

²⁴ Fix-Fierro y Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 22.

escogidos por sorteo entre los magistrados con por lo menos dos años de servicio. El fiscal de la Corte y el comisionado de Estado ante el Consejo de Control también forman parte de él. Sus atribuciones se refieren a decidir sobre las promociones, las designaciones y los traslados de los miembros de la judicatura, que a su vez serán formalizados por decreto presidencial.²⁵

Europa Oriental y Sudáfrica²⁶

Consejo Judicial Superior de Bulgaria

Se crea en julio de 1991 con 25 miembros; sus atribuciones se refieren a nombramientos, remociones y promociones de jueces y procuradores.

Consejo Superior de la Magistratura de Rumania

Se crea en diciembre de 1991 con magistrados que se eligen para periodos de cuatro años y presidido por el ministro de justicia. Sus atribuciones son proponerle al presidente de la república el nombramiento de jueces y procuradores; además de imponer la función disciplinaria a los jueces.

Comisión del Servicio Judicial de Sudáfrica

Se crea en 1993 con 13 miembros, entre los que se encuentra el ministro de justicia. Su obligación es formular las recomendaciones para la designación, destitución, duración en el cargo y situación de los jueces de la Corte Suprema, además para remover a los magistrados.

Los Consejos de Magistratura se instituyen en esta región con las reformas constitucionales y gracias a la expedición de nuevas leyes que surgieron como resultado de los cambios de régimen; que se siguen sucediendo conforme se va extinguiendo el socialismo y se va imponiendo el paradigma del modelo constitucional de occidente. En

²⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁶ *Ibid.*, pp. 29-32.

éstos países hay Ministerios de Justicia pero las competencias y atribuciones de los Consejos de Magistratura no han sido aún muy indagadas. Como hemos podido apreciar no se enumera ninguna atribución administrativa y sus facultades se refieren a la carrera judicial y a los nombramientos.²⁷

3.3. Introducción y desarrollo del Consejo de la Judicatura en Latinoamérica

El desarrollo ulterior del Consejo de la Magistratura o Judicatura se consagró en las Constituciones europeas posteriores a la segunda guerra mundial, a partir de los antecedentes de Italia y España; luego se introdujo en legislaciones latinoamericanas por influencia de Europa pero con la particularidad de que se apoyaba en el modelo del Consejo General del Poder Judicial español.²⁸ Los consejos de la judicatura son órganos novedosos en el mundo, pero sobre todo en Latinoamérica, donde su implantación es más reciente. Las modalidades de su instauración varían tanto por las causas a las que obedeció su aplicación como por sus contenidos, o integración, y funciones.

Fix-Zamudio y Fix-Fierro consideran que la instauración de los consejos de judicatura en Latinoamérica se han desarrollado en tres etapas: la primera comprende los intentos iniciales que se hicieron para introducir los instrumentos de autogobierno en los tribunales, siguiendo el paradigma de los organismos establecidos en legislaciones de Europa; hablamos de países como Perú, Brasil, Uruguay, Colombia y Venezuela. La mayoría de ellos sentó las bases para el desarrollo posterior del órgano, no obstante algunos como el de Brasil y Uruguay no progresaron.

La segunda etapa abarca la consolidación de los consejos de la judicatura en la legislación de tres países: Perú, El Salvador y Panamá. Es aquí cuando se da la

²⁷ *Ibid.*, pp. 108-110.

²⁸ Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 151.

consolidación y perfeccionamiento de los primeros consejos de la judicatura en Latinoamérica.

La tercera etapa se reconoce como el desarrollo definitivo en los ordenamientos latinoamericanos; esto es, el establecimiento de los consejos de la judicatura como órganos de gobierno y administración de los tribunales. En este caso hablamos de Costa Rica, Colombia, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Argentina y México.

Actualmente son once países los que han adoptado este órgano, nueve de ellos se regulan por la Constitución y el resto de manera ordinaria. El Consejo también tuvo antecedentes en Brasil y Uruguay, pero no progresaron, no obstante se hará mención de ellos. El primer Consejo de la Judicatura en Latinoamérica fue el de Venezuela en 1961, luego le siguió Perú en 1979, y más adelante se constituyeron en El Salvador, Panamá, Costa Rica, Colombia, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Argentina y México. Como se ve, el Consejo de la Magistratura, o Judicatura, organismo de autogobierno del poder judicial, se introdujo progresivamente en Latinoamérica:

3.4. Evolución de los consejos de la judicatura latinoamericanos

Consejo de la Judicatura en Venezuela

En Venezuela el Consejo de la Judicatura se introdujo en enero de 1961, con las reformas hechas a la Ley Orgánica del Poder Judicial. En ese tiempo se integraba con nueve miembros; cinco de ellos designados por la Corte Suprema de Justicia en sala político-administrativa, dos por el congreso de la república y dos por el ejecutivo nacional. Sus principales atribuciones fueron designar a los jueces de los tribunales superiores colegiados, a los jueces superiores y a los de primera instancia de la jurisdicción ordinaria y especial; también se ocupaban de nombrar o remover a los defensores públicos de presos e inspectores de tribunales, inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales ordinarios y especiales, conocer de oficio las denuncias por las faltas cometidas por los miembros del poder judicial y preparar el anteproyecto de presupuesto de éste.

En octubre de 1988 se promulga la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura con importantes cambios al Consejo, sujetándolo a una reglamentación más cuidadosa y detallada. En cuanto a su composición, únicamente se integra por cinco miembros: tres designados por la Corte Suprema de Justicia, uno es designado por el ejecutivo nacional y otro por el congreso de la república. Por lo que toca a sus atribuciones, estas se incrementaron: además de nombrar a los jueces, tiene facultad para crear y suprimir jurisdicciones, circunscripciones y tribunales, así como determinar su competencia, vigilar la eficiencia, el rendimiento y la conducta de los jueces, lo mismo que iniciar procesos disciplinarios, nombrar y remover defensores; en general fija la política judicial del país.

Consejo Nacional de la Magistratura en Perú

En la legislación peruana el primer antecedente del Consejo de la Judicatura fue el Consejo Nacional de Justicia, materializado durante el gobierno militar en diciembre de 1969 y creado con el objeto de moralizar la administración de justicia y asegurar la

independencia del poder judicial. En un principio el órgano se integraba por diez delegados: dos provenían del poder ejecutivo, dos más del poder legislativo y otros dos del poder judicial; uno provenía de la Federación Nacional de Abogados y el resto por cada programa académico de las dos universidades nacionales más antiguas de Perú. Sus facultades eran amplias, le correspondía elegir a los magistrados del poder judicial de la república, a los del fuero agrario y a los del fuero privado del trabajo, con excepción de los jueces no letrados y coactivos; le correspondía también evaluarlos e iniciar el proceso disciplinario en su contra, además de estudiar y proponer reformas para los códigos y leyes orgánicas que los poderes del Estado le solicitaran.

Al promulgarse la Constitución de 1979 surgió el Consejo Nacional de la Magistratura presidido por el fiscal de la nación, dos consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia, un miembro nombrado por la Federación Nacional del Colegio de Abogados de Lima y dos consejeros elegidos por las facultades de derecho de la república; todos ellos desempeñaban su cargo durante tres años, salvo el fiscal, y mantenían una autonomía completa con quienes los designaban.

Sus atribuciones, de acuerdo a la ley correspondiente, se referían a las facultades de proponerle al presidente de la república el nombramiento de los magistrados y fiscales de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes superiores, y presentarle las propuestas de los consejos distritales para que designara a los jueces de primera instancia y a los de paz no letrados para los distritos judiciales correspondientes. El fiscal que presidía al Consejo también lo nombraba el Ejecutivo.

En 1993 hubo una nueva Constitución por lo que la reglamentación del Consejo Nacional de la Magistratura cambió: en adelante sería autónomo e independiente de los órganos constitucionales, sólo sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica. En esta nueva fase el Consejo se integró por siete miembros: uno elegido por la Corte Suprema, otro por la Junta de Fiscales Supremos, otro más por los miembros de los Colegios de Abogados del país, dos por los miembros de los demás colegios profesionales, uno por los rectores de las universidades nacionales y otro por los de las universidades privadas. Sus

competencias eran seleccionar, nombrar –previo concurso de méritos y evaluación personal–, ratificar y destituir en todos los niveles; sus decisiones eran inimpugnables.

Más tarde, con el golpe de Estado en Perú, volvió a haber modificaciones: se cambió la denominación de consejos de gobierno por el de consejos ejecutivos y los integraron: el presidente de la Corte Suprema (quien además lo preside), el vocal jefe de la oficina de control de la magistratura, un vocal designado por la sala plena de la Corte Suprema, otro vocal superior y una persona de reconocida experiencia en gerencia pública o privada a quien designa la Junta de Decanos de los colegios de abogados.

Otro resultado de la reforma fue el otorgamiento de mayores funciones a los consejos ejecutivos: anteriormente estaban bajo la tutela de las salas plenas de los tribunales y ahora se les asignaron funciones relacionadas con el presupuesto, la política general y el plan de desarrollo, así como la creación y supresión de distritos judiciales, la creación de salas superiores descentralizadas y la reubicación de salas y juzgados.²⁹

Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador

El Consejo Nacional de la Judicatura se establece en El Salvador en diciembre de 1983 como órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de magistrados en cámaras de segunda instancia y jueces de primera instancia. Sus facultades eran restringidas; se integraba por diez vocales propietarios: cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tres abogados electos por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador y dos abogados electos por las escuelas de derecho de las universidades del país. Su atribución esencial era proponerle a la Corte Suprema de Justicia candidatos para los cargos de magistrados de las cámaras de segunda instancia y de los jueces de primera instancia.

En octubre de 1991 se hicieron cambios en la Constitución salvadoreña y se reconoció al Consejo Nacional de la Judicatura como órgano independiente, encargado de

proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las cámaras de segunda instancia, confiándosele además la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

En 1992 se promulgó la nueva ley reglamentaria, que modificó su integración: en adelante se conformaría por once miembros titulares: dos abogados propuestos por la Corte Suprema de Justicia que no podrán ser magistrados, un magistrado de cámara de segunda instancia, un juez propietario de primera instancia, tres abogados en ejercicio, un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de El Salvador y dos abogados docentes de las otras facultades de derecho de universidades privadas.

Los cambios en cuanto a facultades y funcionamiento, se refieren a que ahora el Consejo también propone a los candidatos a magistrados de la Corte Suprema, selecciona a sus candidatos escogiendo a los que estime ostentan experiencia profesional y académica del más alto nivel, honorabilidad y respetabilidad.

Otras facultades son la evaluación de magistrados y jueces que deberá hacerse por lo menos cada año y servirá de base para que la Corte Suprema otorgue los ascensos; del mismo modo le corresponde la reglamentación de la organización y el funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

Consejo Judicial en Panamá

En Panamá el Consejo Judicial es semejante a los descritos anteriormente, con la salvedad de que sólo está consagrado a nivel legislativo en el Código Judicial de 1987. Se considera un organismo consultivo del órgano judicial en el orden gubernativo y disciplinario, excepto por las facultades que le corresponden al pleno de la Corte Suprema; se integra con el presidente de la Corte Suprema de Justicia que lo encabeza, los presidentes de la Sala de la Corte y dos procuradores: el general de la nación y el de la administración.

²⁹ Fix-Zamudio comenta que en 1996 la asamblea legislativa de Perú discutió un proyecto donde se propuso la

Sus atribuciones son las relativas a asegurar la independencia, la eficacia, la disciplina y el decoro en los tribunales, así como garantizar a los magistrados, jueces, agentes del ministerio público y personal subalterno los beneficios de la carrera judicial; también tiene encomendado todo lo que le concierne a la carrera: formular opiniones y recomendaciones para los proyectos de reglamento, tanto de la carrera judicial como de problemas de selección, calificación y capacitación; así como conocer las faltas contra la ética judicial y formular recomendaciones para mejorar la estructura y el funcionamiento del organismo judicial y del ministerio público.

Consejo superior del poder judicial en Costa Rica

El proyecto de Ley orgánica del poder judicial de 1989 propone el establecimiento del Consejo Superior del poder judicial, integrado al documento original de la Ley orgánica de 1937 y publicado en julio de 1993. El Consejo se consideró órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde el ejercicio de la administración y disciplina del poder judicial para asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales, así como garantizar los beneficios de la carrera judicial. Este consejo se compone de cinco miembros, cuatro de ellos funcionarios del poder judicial y un abogado externo. El presidente de la Corte Suprema es quien lo encabeza.

Sus atribuciones son relativas a la política judicial, esto es, que tiene que ejecutar la política administrativa del poder judicial, dirigir, planificar, organizar y coordinar las actividades administrativas de él, proponerle a la Corte los reglamentos correspondientes, regular la distribución de asuntos judiciales y aprobar el anteproyecto de presupuesto del mismo.

Las atribuciones de nombramiento y administración se concentran en designar funcionarios interinos o suplentes que administren justicia, cuando los despachos no se encuentren al día, aprobar o desaprobar la designación de personal subalterno, trasladar,

supresión de esos órganos del gobierno.

suspender, conceder licencias, remover y rehabilitar a los demás servidores judiciales así como administrar el fondo de pensiones y jubilaciones del poder judicial.

La carrera judicial y lo disciplinario también son parte de sus atribuciones, lo mismo que la designación, el traslado y la suspensión de funcionarios que administren justicia, con excepción de los que corresponden a la Corte. También le compete la concesión de licencias y el ejercicio de la potestad disciplinaria.

La Corte Suprema asimismo tiene un órgano dependiente: el Consejo de la Judicatura, encargado de funciones relativas a la selección, propuesta de nombramientos de jueces y alcaldes e ingresos y ascensos en la carrera judicial. Se integra por cinco miembros, todos designados por la Corte Suprema. Sus atribuciones son preparar exámenes y convocar a concursos de antecedentes y oposición, así como integrar los tribunales examinadores; le compete también enviar a la Corte Suprema o al Consejo Superior del poder judicial las ternas de elegibles que soliciten así como recomendar al consejo directivo de la escuela judicial la implementación de los cursos necesarios.

Consejo Superior de la Judicatura en Colombia

El primer antecedente de este Consejo lo encontramos en el decreto 2798 de octubre de 1955, donde se establece el Consejo Superior de la Magistratura, que más tarde se transformaría en Tribunal Disciplinario (1972). En 1979 surge por decreto legislativo el Consejo Superior de la Judicatura, pero no tiene aplicación pues consideraron que la reforma que logró su creación es inconstitucional; no obstante su composición y funciones sirvieron para sentar las bases del órgano que más tarde se consolidaría como Consejo Superior de la Judicatura, con la carta vigente de julio de 1991.

Este Consejo lo integran dos salas: una administrativa, con seis magistrados que designa la Corte Suprema de Justicia, otro de la Corte Constitucional y tres del Consejo de

Estado; la segunda sala es la Jurisdiccional disciplinaria, formada por siete magistrados que elige el congreso nacional de ternas enviadas por el gobierno.³⁰

Sus atribuciones son las relativas a la política judicial, a la carrera judicial y a la propuesta proposición de candidatos; lo mismo que a las sanciones disciplinarias y a los conflictos de competencia. Las primeras buscan fijar la división del territorio tanto para efectos judiciales como para crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la impartición de justicia; igualmente dictan reglamentos y regulan tanto los trámites judiciales como los administrativos no previstos por el legislador, además de proponer proyectos relativos a la impartición de justicia y códigos sustantivos y procedimentales. Las segundas (de la carrera y la propuesta de candidatos) se refieren a la elaboración de listas de candidatos para designar funcionarios judiciales; las atribuciones disciplinarias, por su parte, tienen como competencia examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, lo mismo que dirimir los conflictos de competencia que ocurran en las diferentes jurisdicciones.

En diciembre de ese mismo año se adoptaron, con el decreto 2652 las medidas administrativas que regularían el funcionamiento del Consejo; cinco años después, en 1996, se sustituyen por la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, que regula lo relativo a las diversas ramas jurisdiccionales.

Consejo Nacional de la Judicatura en Ecuador

Con su reforma constitucional de 1992 Ecuador crea el Consejo Nacional de la Judicatura, órgano administrativo y de gobierno de la función judicial; con esta ley se determina también su integración, la elección de integrantes, la estructura y las funciones.

³⁰ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, p. 54-55.

Consejo de la Magistratura en Paraguay

En Paraguay, con la nueva Constitución de 1992, se crea el Consejo de la Magistratura con ocho miembros: uno designado por la Corte Suprema, otro, representante del poder ejecutivo, dos por el Congreso; dos más, abogados de la matrícula, designados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de derecho de la universidad nacional, y uno de las universidades privadas.

Sus atribuciones, por lo limitadas, se reducen a proponer temas de candidatos para integrar la Suprema Corte de Justicia y sus tribunales inferiores: jueces y agentes fiscales. El Consejo se reglamenta con la ley 296/94 que organiza su funcionamiento y lo define como órgano autónomo constitucional.

Consejo de la Magistratura en Argentina

El Consejo de la Magistratura de Argentina surge a raíz de las reformas constitucionales de 1994 como órgano encargado de seleccionar a los magistrados y al personal administrativo del poder judicial. Se dispuso que su integración fuera periódica a fin de equilibrar la representación de los órganos políticos, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal; sus atribuciones son la selección de los postulantes a las magistraturas inferiores mediante concursos públicos, la elaboración de temas vinculantes para nombrarlos, la administración de recursos y la ejecución del presupuesto asignado a la administración de justicia, el ejercicio de las facultades disciplinarias sobre los magistrados y la expedición de reglamentos para la organización judicial, así como todo lo necesario para asegurar la independencia judicial y eficaz prestación del servicio de justicia.

Consejo de la Judicatura en Bolivia

Bolivia adopta el Consejo de la Judicatura en sus ordenamientos con la reforma constitucional de 1994: es un órgano administrativo y disciplinario del poder judicial

compuesto por cinco miembros y presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia; sus demás miembros los designa el congreso nacional.

Parte de las funciones del Consejo consisten en proponer listas de candidatos para ministros de la Corte Suprema, vocales de las cortes superiores y registradores de derechos reales; además de administrar el escalafón judicial y ejercer su poder disciplinario sobre los vocales, los jueces y los funcionarios judiciales. Asimismo debe elaborar el presupuesto anual del poder judicial.

Consejo Nacional de la Magistratura en Brasil

El Consejo Nacional de la Magistratura de Brasil se estableció por enmienda constitucional en 1977; sus facultades en ese entonces eran escasas ya que estaba formado por siete ministros del Tribunal Supremo Federal que él mismo elegía. Sus atribuciones se referían a la investigación de reclamaciones presentadas contra jueces y magistrados, siempre y cuando no alteraran las facultades disciplinarias de los tribunales; de modo tal que únicamente podía aplicar sanciones a jueces de primera instancia, pese a que, tenía la facultad para decidir sobre el retiro con pensión de magistrados o jueces.

El Consejo Nacional de la Magistratura de Brasil no se incorporó a la Constitución de 1988 pero sí creó el Consejo de Justicia Federal que es al que le corresponde –como su nombre lo indica– la supervisión administrativa y presupuestaria de la justicia federal. En 1989, basándose en la norma del año anterior, se dictó la ley que regula la composición y las atribuciones de este Consejo, integrado por cinco ministros del Tribunal Superior, entre ellos su presidente y vicepresidente. No olvidemos, como ya dijimos antes, que este consejo desapareció en 1988.

Consejo Superior de la Judicatura en Uruguay

En 1981 el gobierno cívico-militar reformó la Constitución de 1966 en lo relativo al poder judicial; de este modo se crea el Consejo Superior de la Judicatura. Estuvo integrado

por seis elementos: el ministro de Justicia que lo presidía, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, un legislador designado por el poder legislativo, el fiscal de la Corte y el ministro más antiguo de los tribunales de apelaciones.

Sus funciones de eran amplias: le correspondía ejercer la superintendencia directiva, consultiva y correccional sobre magistrados de tribunales, juzgados y demás funcionarios judiciales; designar de acuerdo con el legislativo, a los miembros de los tribunales de apelación y, y de manera unilateral, a los jueces de todo tipo; así como formular el proyecto de presupuesto y de la Ley Orgánica de la Judicatura; además de aplicar las sanciones disciplinarias.

3.5. El Consejo de la Judicatura Federal de México

Como lo hemos venido mencionando, no hay en el mundo una concepción única del Consejo de la Judicatura. Como lo adelantamos, Héctor Fix-Zamudio lo define como un “Órgano Colegiado Judicial”, debido a que efectúa actividades en el propio seno del poder judicial que no tienen carácter estrictamente jurisdiccional y antes le correspondían al poder ejecutivo (ministerios o secretarías de justicia). Por su parte, el tratadista Mario Melgar, cuando trata acerca de la naturaleza del Consejo de la Judicatura, lo define como “Órgano Constitucional Administrativo”.³¹

El Consejo de la Judicatura Federal pasa a formar parte del ordenamiento constitucional mexicano cuando se reforma al poder judicial en diciembre de 1994; fecha además cuando también se expide una nueva Ley orgánica del poder judicial de la federación, cuya entrada en vigor fue a partir del 27 de mayo de 1995.

³¹ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, p. 143.

Desde 1966 Fix-Zamudio propuso establecer un órgano autónomo a fin de asegurar la independencia, la eficacia la disciplina, y el decoro de los tribunales, además de garantizarles a los jueces los beneficios de la carrera judicial. Por la ausencia de una secretaría de justicia, a este órgano además se le debía conferir la facultad de estudiar y formular los proyectos de ley conducentes al perfeccionamiento de la estructura y organización del poder judicial Federal.³² En este sentido, el Consejo de la Judicatura surge dentro del nuevo régimen jurídico como órgano administrativo del poder judicial, instalado formalmente el 2 de febrero de 1995.³³ Esto se planteó en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal (1966), donde se propuso y aprobó el Consejo Supremo Judicial, integrado por miembros del poder judicial de la federación con facultades relativas a la administración, disciplina y gobierno del poder judicial.³⁴

Específicamente la tarea del Consejo de la Judicatura consiste en encargarse de la administración, la disciplina, la vigilancia y la carrera judicial del poder judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; al ser un órgano colegiado, el Consejo asume el compromiso de transformar la organización y el funcionamiento del poder judicial con miras a establecer un mejor sistema para impartir justicia, basándose en la autonomía irrestricta y en mejores condiciones de trabajo para el personal de ese poder.³⁵ De esta manera, al igual que otros consejos, establece como parte de sus objetivos la búsqueda de la independencia del poder judicial, apoyándose en las siguientes acciones: designación, ascenso, adscripción, estímulos al desempeño, capacitación y formación de los jueces.

³² *Ibid.*, p. 180.

³³ El Consejo de la Judicatura federal, *Información básica*, Febrero 1995 a marzo 1996, Poder judicial de la federación, p. 5.

³⁴ Melgar Adalid, Mario, "Consejo de la Judicatura Federal. Administración y función jurisdiccional", *Revista de Administración Pública*, núm. 95, México, INAP, 1997. p. 12-13.

³⁵ El Consejo de la Judicatura Federal, *Información básica*, p. 7.

3.6. Antecedentes del Consejo de la Judicatura de México

El Consejo de la Judicatura mexicano es una institución de carácter técnico que tiene a su cargo la administración, la vigilancia y la disciplina del poder judicial; aparentemente este órgano no tiene antecedentes ni experiencia previa en nuestro país, salvo algunos referentes como los instalados en Sinaloa y Coahuila, que según Mario Melgar se inspiraron en el Consejo General del poder judicial Español. “La doctrina mexicana fue muy escasa respecto de este órgano, pues sólo aparecieron reseñas legislativas, estudios comparativos y un seminario internacional organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde se presentaron estudios sobre el Consejo de la Magistratura en España, Portugal e Italia, publicado antes de la reforma del poder judicial en diciembre de 1994”.³⁶

En los últimos tiempos se ha considerado que el Consejo de la Judicatura es el instrumento que, por sus funciones calificadas como *propriadamente administrativas*, hacía falta para impulsar a fondo la reforma del poder judicial, vía el fortalecimiento y la dignificación de la carrera judicial. Esto se sustenta en la premisa de que al instituir el consejo se establecerían estímulos para el personal, a la vez que se buscaría mayor profesionalismo en los funcionarios judiciales y se garantizaría el ejercicio autónomo de los organismos jurisdiccionales; además de modernizar los sistemas y equipos de trabajo del poder judicial.

Sin embargo, debido a la poca inducción que se organizó para comprender y estudiar el órgano, al principio había mucho desconocimiento acerca de la estructura, de las funciones y de sus actividades en el mundo; lo que ha ocasionado que desde su instauración y hasta este momento haya incomprensiones, confusiones y debates entre los tratadistas mexicanos. Como resultado se han tenido que precisar sobre la marcha los aspectos más puntuales de la institución, además de que con posterioridad a su instalación se efectuaron estudios monográficos y publicaciones relacionadas; sin embargo, debido a que predomina

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones acerca del Consejo de la Judicatura”, p. 141.

lo novedoso de la institución, a la fecha no se han logrado consensos sobre aspectos no muy claros de los consejos establecidos en nuestro país.³⁷

3.6.1. Integración

La iniciativa presidencial para reformar el poder judicial en 1994 proponía integrar el Consejo de la Judicatura Federal con siete miembros: dos provenientes del poder judicial de la federación, dos más como consejeros designados por el senado de la república y otros dos por el poder ejecutivo federal; la cabeza quedaría a cargo del presidente de la Suprema Corte (esquema adecuado para la colaboración de poderes).

No obstante la propuesta, la integración del Consejo fue modificada por el senado, de tal manera que sólo uno de los miembros del Consejo sería nombrado por el ejecutivo. En su concepción más general, y en lo que respecta a los puntos más importantes, la versión final de la reforma para el poder judicial en cuanto a la integración del Consejo, no permitió la colaboración de Poderes; aunque sí integró a miembros representantes de cada una de las tres categorías más altas de la carrera judicial.³⁸

Otra situación, cuya importancia resalta por los beneficios o inconvenientes que puede acarrear por su tipo, es la presidencia del Consejo de la Judicatura, quien al mismo tiempo es presidente de la Suprema Corte. Por una parte, si nos referimos a la coordinación entre el Consejo y la Suprema Corte, ello constituye un excelente punto de confluencia; pero también podría ocasionar un conflicto si, como cabeza de ambos órganos, en un momento dado tiene que concurrir en un mismo asunto jurisdiccional.

Por disposición constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal forma parte del poder judicial federal y se integra con miembros designados por los tres poderes; sólo que

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 93.

una vez efectuada la designación, los vínculos políticos necesariamente tienen que romperse pues los consejeros no son representantes del poder que los designa ni forman parte de él. En otras palabras: los elementos designados por el legislativo no son senadores ni el designado por el ejecutivo miembro de alguna secretaría de Estado o subordinado al mismo.

La Ley orgánica del poder judicial de 1995 establece el artículo 81 fracción III, que le otorga al Consejo las facultades para fijar sus bases, convocar y efectuar el procedimiento de insaculación con el fin de cubrir sus vacantes. Los puntos de discusión más encontrados respecto a la integración del Consejo de la Judicatura Federal se refieren al nombramiento de jueces por insaculación ya que, en este caso, se considera que se trata de funcionarios cuyo nombramiento no se lo deben al sufragio de los demás magistrados o jueces, ni tampoco porque hayan sido seleccionados de las ternas elaboradas por los propios tribunales: los nombramientos son al azar o como resultado de insaculación.³⁹ Por otro lado también resulta inconveniente que a los consejeros nombrados tanto por el legislativo como por el ejecutivo no se les fijen requisitos específicos.

Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal. La presidencia tiene un carácter central en el funcionamiento del Consejo, pues la Ley orgánica del poder judicial federal fija sus atribuciones, es directora de los debates, propone al pleno el nombramiento de los funcionarios que ejecutan las decisiones del consejo, de los secretarios ejecutivos y de los titulares de los órganos auxiliares.

El presidente tiene a su cargo:

- vigilar el correcto funcionamiento de esos órganos,
- firmar resoluciones y acuerdos,
- otorgar licencias y
- dar el voto de calidad en casos de empate.

La elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da como resultado la del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, ejerciendo en ambos casos

³⁹ Ovalle Fabela, José, citado por Melgar Adalid Mario, en *El Consejo de la Judicatura Federal*, p. 96.

la función representativa del poder judicial y autoridad máxima de éste. El inconveniente mayor por la doble presidencia (del Consejo de la Judicatura y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) en una sola persona es el papel que ésta debe desempeñar cuando ambos órganos entran en contacto.

3.6.2. Atribuciones

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura son las relacionadas con la administración, el gobierno, la disciplina y la vigilancia del poder judicial. Estas atribuciones tienen su origen normativo en la Constitución, en la Ley orgánica del poder judicial federal, y en las disposiciones que el Consejo genere.

La Constitución Política le otorga al Consejo la facultad para emitir los acuerdos generales para su buen funcionamiento; la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados; así como la elaboración de su presupuesto que, agregado al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrarán el del poder judicial federal. Al mismo tiempo la Constitución le confiere la tarea de determinar el número, la división en circuitos, la competencia territorial y la especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, además de los juzgados de distrito, según sea el caso. Por su parte, el artículo 81 de la Ley orgánica del poder judicial federal expresa las atribuciones legales, que Mario Melgar clasifica de la siguiente manera:⁴⁰

- de organización interna y de administración
- reglamentarias
- de designación
- de organización jurisdiccional
- de carrera judicial

⁴⁰ Melgar, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, p. 118.

3.6.3. Atribuciones de organización interna y de administración

Mario Melgar expresa que las atribuciones de organización interna y de administración son aquellas por las que la ley le confiere al Consejo la facultad de organizarse y administrar el poder judicial federal (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Estas atribuciones confirman que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de autogobierno del poder judicial federal; por lo que la ley lo faculta para establecer comisiones que consigan su buen funcionamiento, a la vez que designa a los consejeros que deben integrarlas. También tiene la facultad de designar a los secretarios técnicos y al personal subalterno para el ejercicio de sus atribuciones.

Facultades administrativas

Las facultades estrictamente identificadas como administrativas pueden clasificarse en dos tipos: las de carácter interno y las de carácter externo; según se dirijan hacia la propia organización administrativa del Consejo o afecten a los órganos jurisdiccionales bajo su custodia y vigilancia administrativa.

Las de carácter interno son aquellas destinadas a resolver cuestiones relativas a licencias y renuncias de los titulares de los órganos auxiliares del poder judicial federal, así como establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas, procedimientos administrativos internos y servicios al público; otro tipo de atribución interna es la relativa a ingresos, estímulos, capacitación, ascensos, promociones por escalafón y remoción de los trabajadores administrativos de los tribunales y juzgados federales. El Consejo nombra a los secretarios ejecutivos y conoce de sus licencias, remociones y renuncias.

Las atribuciones administrativas de orden externo también son de vital importancia para el funcionamiento del Consejo. En lo que se refiere a la materia presupuestal y financiera, el Consejo de la Judicatura Federal; aprueba el proyecto de presupuesto anual de egresos del poder judicial federal; facultad que da gran relevancia al modelo mexicano pues se le considera lo más avanzado con relación a otros países, donde las cuestiones presupuestarias están aún bajo la tutela del poder ejecutivo.

Relaciones laborales

Los conflictos entre el poder judicial federal y sus servidores se resuelven mediante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conflictos suscitados con sus empleados; o el Consejo de la Judicatura, para lo conducente con los servidores del poder judicial federal.

Facultad reglamentaria

La facultad reglamentaria que la Constitución deposita en el Consejo y por la que se emiten acuerdos generales, además de la Ley orgánica del poder judicial federal que le otorga la posibilidad facultad de dictar reglamentos internos; de este modo debe expedir reglamentos interiores en materia judicial, escalafón, régimen disciplinario y administración, así como los acuerdos generales necesarios para el ejercicio adecuado de sus atribuciones.

Otra atribución que es cuasi-legislativa y administrativa del Consejo la constituye la emisión de bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y obra pública se manejen conforme a los criterios establecidos en el artículo 134 constitucional; siempre que se trate de recursos federales. Esta disposición refiere la necesidad de que la administración de recursos federales se lleve a cabo con eficiencia, eficacia y honradez; además de que se enfatiza que las adjudicaciones de los contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios se efectuarán mediante licitaciones públicas vía convocatoria abierta. Las propuestas deben

presentarse en sobre cerrado, que será abierto públicamente para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

3.6.4. Atribuciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias

Tal como lo explica Mario Melgar, la Constitución le confiere al Consejo de la Judicatura Federal atribuciones de carácter jurisdiccional, cuasi-jurisdiccionales y disciplinarias. De las atribuciones “dudosamente” administrativas destaca la autorización de los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar las funciones tanto de los magistrados como de los jueces en ausencias temporales; además de designar a los secretarios interinos. Tales atribuciones corresponden a la frontera entre lo jurisdiccional y lo administrativo, aunque con mayor peso en las primeras; como por ejemplo, la solución a los conflictos de trabajo entre el poder judicial federal y sus servidores es una atribución jurisdiccional, pero la más importante en el aspecto disciplinario es la que investiga y determina las sanciones de los servidores públicos y empleados del propio Consejo, así como de los tribunales y juzgados.⁴¹

Por otra parte, el Consejo además tiene la atribución de suspender en sus cargos a los magistrados y jueces federales, así como, a solicitud de la autoridad judicial, conocer el procedimiento penal en contra de ellos.

Vinculada a la función disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal tenemos la atribución de efectuar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación cuando se estime que la falta es grave o que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo solicite; asimismo también determina las medidas que habrá de exigir el buen servicio y la disciplina de las oficinas, de los juzgados, de los tribunales y de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura.

⁴¹ Melgar, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, pp. 130-131.

Facultad de designación

La facultad de designación es una de las más importantes del Consejo de la Judicatura y consiste en nombrar jueces de distrito y magistrados de circuito; también, de acuerdo a la ley, designa a los funcionarios del poder judicial electos por insaculación para fungir como consejeros de la judicatura federal.

El Consejo nombra asimismo a propuesta de su presidente, a los funcionarios que ejecutan sus decisiones; es decir, a los secretarios ejecutivos del pleno, de la carrera judicial, de administración y de disciplina; así como a los de adscripción, de creación de nuevos órganos y de vigilancia. Del mismo modo, nombra y resuelve sobre renunciaciones y licencias, además de determinar sobre remociones o suspensiones de los titulares de los órganos auxiliares.

Facultad de adscripción de jueces y magistrados

Con la reforma judicial de 1994 se le confirió al Consejo de la Judicatura Federal la facultad, no delegable, de adscripción para los jueces y magistrados; no obstante, la Ley orgánica del poder judicial federal establece una comisión de adscripción para estos fines. Por su parte, el Consejo crea la secretaría ejecutiva de adscripción para el mismo fin. "La adscripción es un acto sujeto a revisión administrativa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos de la Constitución".⁴² Es el artículo 100 constitucional el que dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise las decisiones relativas a la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados como medida adicional para verificar que se hayan efectuado conforme a lo que establece la ley. El Consejo de la Judicatura asigna a los magistrados de circuito y jueces de distrito la competencia territorial y el órgano en el que deben ejercer sus funciones, al tiempo que readscribe tanto a los jueces como a los magistrados a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta; siempre y cuando el servicio así lo requiera o haya causas fundadas.

⁴² *Ibid.*, p. 134.

Organización territorial y por materia de circuitos

La Constitución le confiere al Consejo de la Judicatura la atribución de determinar el número, la división en circuitos, la competencia territorial y la especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, junto con los juzgados de distrito.⁴³ De este modo, en cuanto a la organización territorial de jurisdicciones se adoptaron parte de los paradigmas norteamericano y español; de ahí que se les haya denominado tribunales colegiados en lugar de cortes –como en España– y adoptado la organización de circuitos como en Estados Unidos.

El número de circuitos y su extensión los determina el Consejo de la Judicatura Federal, que a su vez dispone de la facultad para establecer el número y especialización por materia de tribunales colegiados y unitarios en cada circuito, igual que los límites territoriales de los juzgados de distrito en los diversos circuitos. Además, también tiene la facultad para cambiar la residencia de los tribunales y los juzgados.⁴⁴

3.6.5. Funcionamiento

Los miembros del Consejo de la Judicatura duran cinco años en su encargo, con excepción del presidente quien sólo permanece cuatro, sin posibilidad de reelección inmediata. El resto de sus integrantes se sustituyen de manera escalonada sin derecho a obtener un nombramiento para el segundo periodo.

El Consejo de la Judicatura funciona mediante sesiones de pleno y de las comisiones permanentes o transitorias según la composición que determine el pleno y

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, diciembre, 1996, art. 94.

⁴⁴ Ley orgánica del poder judicial, p. 129.

establece la ley, (artículo 77) como mínimo: comisión de administración, comisión de carrera judicial, comisión de creación de nuevos órganos, comisión de adscripción, comisión de disciplina y comisión de vigilancia.

Cada comisión está integrada por tres miembros: uno proviene del poder judicial, otro es designado por el senado y un último por el poder ejecutivo.⁴⁵ Sus funciones son deliberativas y preparan el trabajo para la discusión y definición de proyectos en una sesión de comisiones unidas, con el objeto de establecer un escenario general de las áreas de trabajo interrelacionadas y complementadas de manera funcional.

El pleno tiene la facultad decisoria, pero para su funcionamiento requiere la presencia de por lo menos cinco consejeros. Los acuerdos se adoptan según la ley por mayoría simple (cuatro votos) o por mayoría calificada (cinco votos), dependiendo del asunto de que se trate. Las decisiones más importantes son la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados; la expedición de reglamentos y el nombramiento de titulares de órganos auxiliares, entre otros.⁴⁶

Las resoluciones que adopte el Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables, con excepción de las que se refieran al nombramiento, a la adscripción, a los cambios de adscripción y a la remoción de jueces y magistrados; que sí podrán impugnarse ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia vía el recurso de revisión administrativa. Este recurso tiene como objetivo la determinación de verificar si el Consejo de la Judicatura actuó en apego a los requisitos formales previstos por la ley.⁴⁷

Funcionamiento del pleno

El pleno es el órgano del Consejo que tiene bajo su tutela las facultades más relevantes: expresa la reunión de los consejeros para deliberar y resolver los asuntos que las comisiones o consejeros plantean en su seno. Tiene sus propias reglas de operación y

⁴⁵ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁶ Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 85-88.

⁴⁷ *Ibid.*

funcionamiento derivadas de la Ley orgánica del poder judicial federal; sus propios acuerdos generales, su reglamento interior y sus disposiciones. Se integra por todos los consejeros, aunque para su funcionamiento es suficiente la presencia de cinco de ellos; las sesiones de pleno son privadas debido a la naturaleza de la función.⁴⁸

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal deben ser tomadas por la mayoría de los consejeros presentes y por mayoría calificada de cinco votos;⁴⁹ en caso de empate el presidente tiene voto privilegiado para resolver con la calidad que le otorga la ley. El pleno funciona en dos periodos ordinarios al año designando durante los tiempos de receso a consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.

Procedimiento de insaculación

Entre las modificaciones que el senado hizo a la iniciativa para reformar el poder judicial, según propuesta del ejecutivo, destacó la introducción del proceso de insaculación para nombrar a los consejeros provenientes del poder judicial federal. Los requisitos para participar en ese proceso eran no haber sido sancionado por falta grave con motivo de queja administrativa; y haber sido ratificado en el cargo de juez de distrito o magistrado de circuito. Este procedimiento, sin embargo, fue criticado como superficial y contrario al propósito de la carrera y profesionalismo que se propone lograr en el servicio judicial.⁵⁰ Quizás esto obró a favor de que en la reciente reforma constitucional de junio de 1999, este procedimiento fuera abolido.⁵¹

Creación e integración de las comisiones

Independientemente de la procedencia de los consejeros –por lo que respecta a la formación de las comisiones– éstas pueden ser de carácter permanente o transitorio (como

⁴⁸ Artículo 75, Ley orgánica del poder judicial, Poder judicial de la federación, Normas fundamentales, Consejo de la Judicatura Federal, México, 1996.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 81.

⁵⁰ Ovalle Fabela, José, citado por Melgar Adalid en *El Consejo de la Judicatura Federal*, p. 106.

⁵¹ Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DXLIX, núm. 9, México, 11 de junio de 1999, p. 3.

ocurre con los cuerpos colegiados); por lo general se denominan comisiones especiales y su función consiste en atender asuntos particulares o grupos de asuntos de una misma índole. Las comisiones se integran por tres miembros designados por el pleno, por mayoría calificada de cinco votos bajo la fórmula de que uno de los integrantes provendrá de los consejeros del poder judicial federal, mientras que los otros dos son designados por el ejecutivo y el senado.

Comisiones unidas

Una comisión unida es una entidad u órgano general previo al pleno y creado con la finalidad de que se permita el trabajo colegiado. Su función es coordinar el trabajo de las distintas comisiones, así como los asuntos cuya decisión rebase las facultades de cada comisión permanente.

Secretarías ejecutivas del consejo

Las secretarías ejecutivas son figuras administrativas introducidas por la Ley orgánica del poder judicial federal; se ocupan de ejecutar y darle seguimiento a las resoluciones del pleno, por lo que guardan estrecha relación con las comisiones del órgano. Además, se han creado las secretarías ejecutivas de nuevos órganos jurisdiccionales, de adscripción y de vigilancia respectivamente para que cada comisión tenga como interlocutora a una de ellas.

Órganos auxiliares.

Otra facultad de organización interna que tiene el Consejo es la que se relaciona con los órganos auxiliares. La creación de órganos de esta naturaleza está prevista por la ley en la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del poder judicial de la federación.

Coordinación y supervisión del funcionamiento de los órganos auxiliares

Es tarea del pleno dar bases de organización y funcionamiento a los órganos auxiliares; asimismo también le corresponde organizarlos y supervisarlos con la finalidad de lograr un buen sistema de organización administrativa y para la toma de decisiones. Los órganos auxiliares tienen autonomía técnica, pero dependen en orden jerárquico del Consejo que los dirige a través de la propuesta presidencial hecha al pleno del Consejo.

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA: ÓRGANO ENCARGADO DE LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL PODER JUDICIAL.

4.1. El Consejo de la Judicatura mexicano en el marco de los consejos que existen en otros países: afinidades y disparidades.

Desde que emprendimos este trabajo hemos insistido en la necesidad de analizar la coherencia y características de los organismos que se crean para hacer concreta la voluntad del Estado, al tiempo que explicamos sus funciones básicas.¹ También hemos hablado de la división de poderes e incluso ofrecimos elementos para distinguirlos de las funciones del Estado; nos referimos a la justicia como función estatal y a la administración pública como activación y ejecución material de la voluntad del Estado. Igualmente explicamos que todas las funciones del Estado se apoyan en dos vertientes: la función principal o actividad funcional, y la función secundaria o actividad institucional.

A lo largo de nuestra investigación procuramos siempre documentar cada concepto con el fin de apoyar el surgimiento y desarrollo de los Consejos de Judicatura, reflexionando acerca del Estado para entender y establecer si los órganos que se han creado tienen cabida y utilidad real concreta y tangiblemente en lo relacionado a la función de la justicia como actividad institucional. En los capítulos anteriores también analizamos de manera general los diversos factores que han influido en el desarrollo histórico de la

¹ Funciones básicas de cualquier Estado; necesarias en todos los tiempos para el mantenimiento de las sociedades. Posada de Herrera José, citado por Omar Guerrero en *La administración pública del Estado capitalista, México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 44.

administración interna del poder judicial de nuestro país, que a su vez le permite colocarse bajo la tutela del Consejo de la Judicatura.

De la misma manera hicimos una comparación de las funciones y los objetivos a los que obedecen los diversos consejos de la judicatura en el mundo. En el caso de nuestro país, observamos que su creación se debe a la manifiesta necesidad del poder judicial para modificar los ordenamientos jurídicos y así responder a las exigencias de la vida moderna.

Quienes hasta hoy han investigado acerca del Consejo de la Judicatura, coinciden en que éstos o los Consejos de las Magistraturas de otros países, son sumamente diversos.² “En casi ningún aspecto parece haber unanimidad.³ (...) Existe un abanico muy amplio de diferencias entre los consejos en cuanto a su denominación, estructura, composición, facultades, integración, duración y otras características. El CJF mexicano es de los de más reciente creación y *recibió la influencia del Consejo General del poder judicial español*”.⁴

De hecho, al observar las características de las diferentes modalidades que ha adoptado el Consejo de Judicatura o Magistratura en el mundo, nos damos cuenta que son pocas las funciones, la composición, el marco jurídico, las atribuciones e incluso la denominación que tienen en común; por ello consideramos pertinente comparar al Consejo mexicano con los demás, a fin de visualizar si es o no el instrumento administrativo que nuestro poder judicial necesita para soportar administrativamente la función de impartir justicia.

Ahora, en este último capítulo analizaremos los elementos de ese comparativo con el fin de descubrir la naturaleza y razón de ser de los Consejos de Judicatura o Magistratura; más concretamente las fortalezas y debilidades del Consejo de nuestro país. Para ello es punto obligado recordar que tiene características muy particulares como causales para su creación: primeramente las condiciones históricas que determinaron su

² Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p. 83.

³ Melgar, Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997, p. 84.

⁴ *Ibid.*, p. 235. Las cursivas son nuestras.

creación y posterior implantación para solucionar al rezago administrativo del poder judicial.

En su formación como nación, México –al igual que otros países– adoptó el principio de división de poderes, pero como ya lo hemos expresado, no es en sentido estricto que tal principio deba y pueda aplicarse. Recordemos que muchos autores han tratado el tema basándose en razonamientos y análisis sólidos, por lo que coinciden en general en que ni existe ni se aplica en sentido estricto a la realidad esa división, ya que para la aplicación de las diferentes funciones del Estado lo que se requiere es la colaboración de los poderes.

Esta colaboración es la que verdaderamente permite un equilibrio entre los poderes, a la vez que se trata de la mejor vía para lograr un ejercicio democrático del gobierno. Sin embargo, querer aplicar en sentido estricto el principio de división de poderes ha derivado en la obstrucción del buen desarrollo de las funciones del Estado en éste caso del poder judicial por sentenciar que los poderes deben ser independientes, autónomos y separados; pero sin tomar en cuenta que “La actividad de un poder no siempre está circunscrita a una función formal (...) no toda actividad del Poder Legislativo consiste en legislar, ni la del Ejecutivo en ejecutar, y ni siquiera la tarea tan especializada del Judicial consiste exclusivamente en juzgar”.⁵

Empero en nuestro país se determinó bajo ese principio la desaparición del órgano administrativo, cuyas características materiales, personales y organizativas, siguiendo la experiencia de los países desarrollados, es el más adecuado para llevar a cabo las tareas administrativas del poder judicial: la Secretaría de Justicia, antaño perfectamente delimitada su actividad y perfeccionada ahora con el establecimiento formal del Estado de derecho.

De esta manera, entendemos que el ámbito de actividad de la Secretaría de Justicia se refiere específicamente a la administración de los recursos para hacer que funcione; tales

⁵ Melgar, *op. cit.*, p. 19.

como salarios remuneradores para el juez y su personal técnico, estabilidad en el empleo, régimen de retiro, seguros de vida, accidentes, enfermedad, régimen adecuado de seguridad, prestaciones sociales, instalaciones convenientes, vivienda digna, reglas para la administración de los trabajadores, muebles y enseres, útiles de trabajo, equipos de telecomunicación e informática. En este sentido, la Secretaría de Justicia auxilia al poder judicial para facilitar su buen desempeño y además sirve como medio de comunicación entre éste y el órgano ejecutivo.

En un momento dado se consideró que mediante la Secretaría de Justicia el poder ejecutivo interfería en el judicial, sin haber hecho previamente un análisis de su utilidad y su importancia; es decir, no se consideró ni en ese momento se tenía conocimiento de que el poder judicial, como cualquier otra parte integrante del gobierno, requiere de una institución y un personal especializado para desempeñar la actividad de administración del interior: o lo que es lo mismo, el desempeño de las actividades no jurisdiccionales. Tal institución, al mismo tiempo y por sus propias características, debe ser capaz de crearse una visión general acerca de los problemas que aquejan al poder judicial en su conjunto (tal como lo hace en los países desarrollados el Ministerio de Justicia).

“El principio de unidad de la administración pública explica por qué, extinta una de las cinco ramas fundamentales de la administración del Estado, opera un efecto de amputación en perjuicio del conjunto, ya que se rompe el nexo lógico y sistemático de unidad y operación mencionado por Von Stein, a menos que la institución cesada sea remplazada adecuadamente”.⁶

En México la Secretaría de Justicia desapareció muy pronto, pero es punto obligado al que se debe hacer referencia ya que hasta el momento no ha sido remplazada; pese a que se han hecho ensayos para implantar órganos sustitutos que hasta ahora han redituado en pocos beneficios para el poder judicial, incluyendo al propio Consejo de la Judicatura.

⁶ Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. 31.

Como lo mencionamos antes, la creación de los Consejos de Judicatura o Magistratura en su naturaleza primigenia, han obedecido a la idea de lograr la independencia del poder judicial y asumir facultades aún confundidas entre el gobierno y la administración del primero, o facultades por las que el Ejecutivo por medio de la Secretaría o Ministerio de Justicia efectivamente haya podido interferir en el desempeño del poder judicial. Así pues, buscan mayor independencia y por consiguiente rescatar funciones que sólo le corresponden al poder judicial; en el entendido de que se trata de las actividades funcionales, a diferencia de las institucionales cuyo conocimiento y dominio especializado ostenta solamente la administración pública.

De aquí que los consejos de la judicatura surjan como complementos del poder judicial,⁷ nunca como sustitutos de las Secretarías o Ministerios de Justicia, ya que en todos los países donde se han instaurado existe un Ministerio de Justicia.⁸ He aquí uno de los grandes problemas con los que se topa el Consejo de la Judicatura en nuestro país, pues constitucionalmente se le ha signado la administración interior del poder judicial o el desempeño de sus actividades institucionales; que no fue ni es el objetivo para el que se concibió en otros países.

Como observamos en el capítulo anterior, los consejos de la magistratura o judicatura surgen en Europa durante la posguerra, como órganos de autogobierno de la magistratura encaminados a buscar mayor independencia del ejecutivo; sin embargo, en casos como en el italiano, es el propio ejecutivo quien lo preside;⁹ al igual que en Francia donde se instituye formalmente el primer Consejo de la Magistratura, cuyo vicepresidente es el Ministro de Justicia. En ambos consejos su atribución es proponer los nombramientos de los jueces y magistrados, opinar sobre la propuesta del ministro de Justicia y desempeñar funciones disciplinarias.¹⁰

⁷ Como ya se dijo, el Consejo incluso se define en México por Mario Melgar como órgano constitucional administrativo.

⁸ Al navegar en internet buscando la organización gubernamental de los países con consejos de judicatura, descubrimos que todos tienen Ministerio de Justicia, (o Secretaría de Justicia) salvo nuestro país.

⁹ Ferrajoli, Luigi, "Posición institucional y función de la magistratura en el sistema político italiano", en *Política y justicia en el Estado capitalista*, Barcelona España, Fontanela, 1978, p. 94.

Portugal, por su parte, establece que su consejo se crea como órgano superior de gestión y disciplina de la magistratura judicial y de sus funcionarios.¹¹ En este caso encontramos una modificación importante, pues se explicita que este órgano se encargará de la gestión de la magistratura judicial; lo que no había ocurrido en Francia ni en Italia.¹² Debemos mencionar que inicialmente fue presidido por el presidente de la República, pero más tarde se le otorgó el cargo al presidente del Supremo Tribunal de Justicia, lo que lo hace todavía más diferente de los demás consejos. Por otro lado, Turquía estatuye su Consejo Superior de la Magistratura para decidir la calificación de los jueces, imponer las medidas disciplinarias a solicitud del ministro de Justicia y aprobar la supresión de tribunales; en este caso tampoco preside ya el ejecutivo.

España, al igual que Italia y Francia, crea su Consejo General del poder judicial como órgano de gobierno de ese poder, y de la misma manera tampoco es ya presidido por el ejecutivo.¹³ Sus atribuciones en un principio eran amplias, incluso se extendían hasta la organización y el funcionamiento de los juzgados y tribunales; no obstante, a partir de 1985 se le despojó de casi todas sus atribuciones, salvo de los “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”.¹⁴

Es importante el caso español porque influyó enormemente en nuestro Consejo de la Judicatura;¹⁵ de hecho se ha afirmado que se tomó como modelo; de ahí que sea indispensable e interesante seguir su desempeño, sobre todo porque actualmente ha disminuido muchas de sus facultades, como las relativas a la administración interna del poder judicial,¹⁶ de manera contraria a nuestro país. El Consejo mexicano se crea en 1995, diez años después de haberse llevado a cabo la reforma judicial española que, por

¹⁰ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 18.

¹¹ Coelho Víctor Augusto, “Consejo Superior de la Magistratura. La experiencia portuguesa”, en *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1994, p. 73.

¹² Pese a que el nombre de este consejo haga alusión a la palabra gestión, sus atribuciones administrativas se reducen a emitir parecer, estudiar y proponer al Ministerio de Justicia providencias con miras a la eficacia y al perfeccionamiento de las instituciones judiciales. Coelho, Víctor, *op. cit.*, p. 74.

¹³ De la Oliva Santos, Andrés, “El Consejo General del Poder Judicial Español”, en *Justicia y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994, p. 20.

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵ Melgar, *op. cit.*, p. 215.

¹⁶ De la Oliva, *op. cit.*, pp. 24-26.

cuestiones de ineficiencia del consejo, le restó la mayoría de sus facultades importantes: como las administrativas.

De Europa pasa a nuestro continente primero por Venezuela, donde sus atribuciones son designar a los jueces, inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales, conocer las faltas de miembros del poder judicial y preparar su anteproyecto de presupuesto.

En Perú, igual que en Paraguay, se especifica literalmente que la atribución administrativa no es signada al Consejo, aunque en su composición el de Perú considera a una persona que debe poseer reconocida experiencia en gerencia pública o privada, además de que se destaca su participación en funciones relacionadas con el presupuesto, la política general, el plan de desarrollo, la creación de salas y su reubicación.¹⁷ En El Salvador, el Consejo restringe su competencia a proponer candidatos para magistrados y jueces a la Corte Suprema. Panamá por su parte presenta a su Consejo sólo consagrado a nivel legislativo, pero con la modalidad de un organismo consultivo en lo gubernativo y disciplinario.

Es a partir de la instauración del Consejo de la Judicatura en Colombia, Ecuador, Bolivia, Argentina y México cuando se manifiesta que éste se encargará de la administración del poder judicial; pese a que Colombia, Argentina y Bolivia cuentan con un Ministerio de Justicia que es el encargado de la mayor parte de las actividades de gestión de ese poder. No podemos dejar de hacer énfasis en que, si bien la relación entre el Ministerio de Justicia y el poder judicial ha sido harto compleja, el primero es la mejor opción como el tipo ideal del órgano administrativo que puede darle soporte al segundo; su predominio en la mayoría de los países tanto desarrollados como subdesarrollados así lo confirman. Tal como es fácil de comprobar pues en la mayoría de los países del mundo sigue siendo necesaria su presencia; sobre todo porque a su lado se fortalece el principio de división de poderes, no de manera tajante sino moderada: es decir la colaboración de poderes.

No es posible establecer un patrón claro respecto a las actividades comunes de los consejos de magistratura o judicatura que hasta hoy se han establecido, con excepción de lo referente a la carrera judicial; pues como lo pudimos observar lo singular predomina por sobre lo común entre estos órganos. No obstante, haremos una asimilación de las características generales que pueden identificar a unos consejos con otros, para complementar lo anterior, sugerimos al lector ver el cuadro 2.

Junto a la facultad de administrar la carrera judicial, —única actividad general entre los consejos— está participar en el nombramiento de jueces y magistrados; esto lo hace de dos formas: los propone o los nombra, aunque esto último no es lo general. La ejecución de facultades disciplinarias, aunque con diferente grado de importancia, es también facultad de la mayoría de los consejos (con excepción de Paraguay, Italia y Grecia).¹⁷

Pasando al ámbito puramente administrativo nos encontramos que en Paraguay, Perú, Francia, Italia, Grecia, Turquía, Bulgaria, Rumania y Sudáfrica, los consejos *no* poseen atribuciones administrativas, porque esas funciones las desempeña el Ministerio de justicia. Las actividades administrativas se refieren, entre otras, a la elaboración o proyecto de presupuesto (casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela). Por otra parte, la planeación y política administrativa de la rama judicial se especifica como responsabilidad del Consejo sólo en Argentina, Colombia, México y Portugal. Estos países coinciden además en cuanto a su responsabilidad para dictar reglamentos sobre organización del poder judicial.

Así pues, los consejos realmente sólo pueden identificarse a partir de su función como órganos encargados de la carrera judicial, y del nombramiento o propuesta de nombramiento de jueces y magistrados; las demás actividades de los consejos se presentan diversas, en unos sí y en otros no, e incluso cuando parecen similares varían de acuerdo al matiz que le confiere el sistema judicial y el Ministerio de justicia.

¹⁷ En la información base se especifica que se discute en la asamblea legislativa la supresión de ese órgano de gobierno. Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 46.

¹⁸ Es de resaltar que en Italia, cuna de nuestro objeto de estudio, la acción disciplinaria se realiza a través del ministro de Gracia y Justicia.

En general, la evolución de los consejos refleja tres puntos diferentes entre las causas a las que obedece y sirve, y al uso, enfoque, interpretación e incluso denominación que se le ha dado en cada país donde se instaura.

- a) Buscan limitar los poderes de los ministerios de justicia y aumentar la independencia del poder judicial (Europa occidental y oriental y Sudáfrica).
- b) Varían la cantidad de sus atribuciones y su orden de importancia: gobierno, vigilancia, disciplina y/o administración (Sudamérica).
- c) Trata de sustituir al Ministerio o Secretaría de Justicia en países donde no cuentan con ellos y buscan reemplazarlo para esa rama fundamental de la administración pública (México).

Los consejos de la judicatura se instauraron como órganos cuyo objetivo era limitar los poderes de los ministerios de justicia; su función fue contribuir a la independencia del poder judicial, a manera de órgano complementario del poder judicial. Al mismo tiempo busca retomar algunas actividades desempeñadas por el Ministerio de Justicia que, efectivamente vulneren su autonomía (específicamente lo que se refiere a la designación de ministros); pero no surgen como sustitutos o equivalentes de tal Ministerio. Esto se afirma en función de que en cada país donde se establece hay un ministerio de Justicia.

En consecuencia los consejos tienen como finalidad principal lograr la independencia del poder judicial; luego buscan su fiscalización y, para el desarrollo de la administración interior en ese poder, muchos los países (México no), cuentan con el Ministerio de Justicia.

Este Ministerio, de no proveer auxilios en los asuntos de administración interna del poder judicial, no tendría una de las grandes causas a las que obedece su razón de ser; por ende debe resaltarse que los países europeos que instauran este órgano no pretenden cambiar, como se ha pretendido en el caso mexicano, el modelo de gobierno y administración del poder judicial, o al menos no como lo ha hecho entender Mario

Melgar.¹⁹ De acuerdo con este autor, en México el Consejo de Judicatura se adoptó en lugar del modelo de gobierno y administración²⁰ que representa la Secretaría de Justicia,²¹ sin reparar que constituye dimensiones, alcances y capacidades administrativas limitadas, sobre todo en el caso de nuestro país donde no sólo fungirá como instrumento destinado a lograr la independencia de ese poder sino que también deberá hacerse cargo de su administración. En contraste, los demás consejos opinan y sugieren al Ministerio de Justicia sobre las cuestiones de administración.

No obstante, debido al poco conocimiento que se tenía acerca de la función y actividad de los consejos en México, se ha considerado que "(...) esos instrumentos no sólo son convenientes, sino necesarios para establecer un sistema más adecuado que los tradicionales, que se apoyan en los Ministerios de Justicia y en las funciones de gobierno de los tribunales de mayor jerarquía".²²

"La creación del CJF mexicano forma parte de la decisión política de iniciar una reforma judicial; ha sido una de las piezas centrales. Entre las opciones que se presentaron

¹⁹ Mario Melgar clasifica al Consejo de la Judicatura basándose en los denominados modelos de gobierno y administración del poder judicial que establece Lucas Murillo de la Cueva: en una clasificación esquemática de sistemas de organización (interior, exterior e institucional). I. Modelo externo. Sistema de EU derivado del derecho inglés. Las decisiones de gobierno del poder judicial se le atribuyen a sus propios órganos externos (ejecutivo y legislativo). La selección de los jueces la hace el poder ejecutivo con la opinión y aceptación del senado, quien somete a los candidatos propuestos a un examen en el que revisan la idoneidad técnica y las cuestiones de orden político y hasta ideológico; se trata de un verdadero ejercicio de pesos y contrapesos. 2. Modelo interno. Opera con el juez funcionario que hace su carrera fundamental mediante su propio talento y el tiempo que haya dedicado a su carrera en los juzgados y tribunales. La ley define los escalones de ascenso y le corresponde al poder ejecutivo, mediante los ministerios de justicia, administrar el sistema. 3. Modelo institucional. Se encomienda el gobierno del poder judicial a órganos creados constitucionalmente *ex-profeso* por el constituyente. El prototipo institucional es el Ministerio de Justicia. De acuerdo con Mario Melgar el Consejo de la Judicatura viene a ser una idea más moderna de modelo de gobierno y administración del poder judicial. Melgar Adalid, Mario, *op. cit.* pp. 53-57 y 98.

²⁰ Fix-Zamudio y Fix-Fierro en su libro *El Consejo de la Judicatura* dicen que existen dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales: uno es el angloamericano o del *common law*, que se apoya en el criterio de independencia de los jueces y tribunales y encomienda esas funciones a organismos judiciales de mayor jerarquía. El otro es el sistema en el que se atribuyen los aspectos más importantes para la selección, nombramientos y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo: Ministerio de Justicia. Posteriormente se menciona al Consejo como *autogobierno* de la magistratura, lo que es totalmente cierto; sin embargo en nuestro país se le da implícitamente la categoría de sistema de gobierno y administración, pero no la de la carrera judicial, sino la de la administración interna del poder judicial.

²¹ Melgar, *op. cit.*, p. 89.

²² Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, pp. 85-86.

de regresar al modelo de Secretaría de Justicia, órgano de la administración centralizada encargado de atender las cuestiones administrativas del poder judicial”.²³

Debemos resaltar que desde su modalidad inicial, y por lo general luego de haber revisado las atribuciones de los diferentes consejos de la magistratura o judicatura que existen, observamos que no desempeñan actividades propiamente administrativas, sino que en su defecto opinan, proponen o le sugieren al ministerio de Justicia medidas para lograr la eficiencia de la institución judicial.²⁴ En suma, la única atribución que es clara y generalizada en los consejos que se han establecido es lo relativo a la carrera judicial y al nombramiento de jueces y magistrados.²⁵ (...) el primer problema que se presenta en los consejos de la judicatura es donde ubicarlos (...) “El segundo punto es cuál es su composición. (...) “El tercer punto es cuáles son sus funciones”.²⁶

De todo lo anterior se deduce que el Consejo de la Judicatura mexicano no es, con mucho, el instrumento adecuado para desempeñar las actividades institucionales del poder judicial, pues ha sido erróneo haberle atribuido facultades de administración interior como consecuencia del escaso conocimiento que se tenía acerca de su verdadera finalidad cuando se instituyó en nuestro país; pero, sobre todo, porque se quiso resarcir con él al déficit organizativo del poder judicial cuyo deterioro sólo puede recomponerse por una organización más adecuada (que al parecer sigue siendo la Secretaría de Justicia), a lo que debe sumarse que esa actividad tendrá que ser desarrollada preferentemente por especialistas en asuntos público-administrativos y no tanto por magistrados.

²³ Melgar, *op. cit.*, p. 89.

²⁴ pp Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, pp. 14-48.

²⁵ *Ibid.* pp. 108-110.

²⁶ García Belaude, Domingo, *op. cit.*, p. 197.

4.2. Desempeño del Consejo de la Judicatura mexicano

En México el Consejo de la Judicatura se ha desarrollado dentro de una modalidad muy particular, pues aquí se le consideró como un órgano factible para desempeñar la función de auxilio institucional o administración interna que el poder judicial necesita a fin de sustentar su función jurisdiccional; función, hay que insistir nuevamente, que en los demás países efectúa el Ministerio de Justicia.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, el Consejo de la Judicatura es un órgano auxiliar y complementario del poder judicial, cuya estructura organizativa es limitada debido a las cualidades de la organización judicial. Con todo, se instituye en México buscando restaurar el nexo lógico y sistemático de unidad y operación, roto cuando desapareció la Secretaría de Justicia; sin embargo, los avances del Consejo no son tan significativos como para remplazar adecuadamente a la anterior secretaria, al menos no en lo que respecta al auxilio administrativo que ésta proveía y el nuevo organismo no tiene la capacidad de proporcionar. Esto lo podemos comprobar comparando las metas y objetivos con los resultados del Consejo.

De acuerdo con la información a la que tuvimos acceso, desde nuestro punto de vista el Consejo no es el órgano adecuado para cumplir con eficiencia las funciones de administración interna del poder judicial; como prueba basta revisar las notas periodísticas sobre las diversas acciones que ha emprendido el Consejo. Nosotros nos dimos a la tarea de hacerlo y, en ese seguimiento, observamos que la justicia sigue siendo fuertemente cuestionada, por lo que los jueces deben volver a desempeñar las funciones jurisdiccionales y hacer a un lado las administrativas para el personal especializado; también, en los periódicos vimos las sugerencias para crear la Secretaría de Justicia, pero lo que más abunda es el no tan buen desempeño del Consejo.

En *La Jornada* del 27 de septiembre, de 1997, a dos años y medio de su instalación se comenta que “ (...) la impartición de justicia, es duramente cuestionada “por su probada

ineficacia”.²⁷ Y que “a una solicitud de los representantes del Partido Acción Nacional en el congreso local, se dio a conocer que el congreso del estado (Baja California) comenzará a analizar las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el gobernador Héctor Terán Terán, encaminadas a establecer la creación de la Secretaría de Justicia del Estado”.²⁸

Se dice que debido a que no se especificaron claramente sus facultades y atribuciones es por lo que se han suscitado controversias y descontentos dentro del poder judicial en cuanto a las disposiciones que el Consejo ha emitido. De ahí que los magistrados y jueces hayan rechazado, por ejemplo, el otorgamiento de licencias con goce de sueldo. Al respecto se consideró que el caso era controvertido y no había una regulación precisa sobre el derecho de los funcionarios judiciales para obtener licencias sin goce de sueldo; al mismo tiempo se destacó que desde la constitución formal del Consejo de la Judicatura Federal, en 1995, éste había sido incapaz de tener titulares en los más de 500 tribunales y juzgados. “A pesar de los exámenes realizados para jueces y magistrados, tenemos más de 40 tribunales colegiados y juzgados de distrito que no tienen titular y que en la práctica están “acéfalos”.²⁹

Fuentes judiciales de primer nivel han expresado que sí procede que el Consejo de la Judicatura Federal reconozca su incapacidad para cubrir las vacantes de jueces y magistrados con el objeto para que “de una vez por todas ponga orden en la casa”. En otras palabras: que los magistrados y jueces que cumplen labores administrativas regresen a sus juzgados y sus lugares sean ocupados por gente especializada en el ramo administrativo para que se ocupen de la cuestión burocrática y el apoyo a los juzgadores, a fin de que éstos se dediquen exclusivamente a la labor jurisdiccional.³⁰

²⁷ Cornejo, Alberto, “La procuración de justicia, cuestionada por su ineficacia”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, septiembre 27 de 1997, p. 49.

²⁸ Cornejo, Alberto, “Combatir más al narcotráfico, demandan a la PGR”, *La Jornada*, Justicia y sociedad México, septiembre 27 de 1997, p. 46.

²⁹ Aranda, Jesús, “Rechazan jueces y magistrados decisión del CJF”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, enero 26 de 1998, p. 42.

³⁰ Aranda, Jesús, “Por lo menos 32 magistrados deberían ser sancionados”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, enero 27 de 1998, p. 50.

También se ha dicho que el Consejo de la Judicatura ha propiciado cotos de poder: el presidente de la Asociación Nacional de Abogados al Servicio del Estado de México aseguró que el Consejo de la Judicatura en su estado ha creado cotos de poder que mantienen controlado a 80% de los jueces de la entidad. Según él los jueces y magistrados están apoyados por lo que denominó “mafias”, que han incurrido en actos de corrupción e impunidad; por eso calificó a la Judicatura como un “elefante blanco”.³¹

Se ha afirmado igualmente que la inoperabilidad del órgano, y en general de la reforma de 1994, ha conllevado a que se reelaboren diagnósticos de la corte y del poder judicial. De ahí que: “Los ministros de la suprema corte elaboran un diagnóstico de temas fundamentales sobre la estructura y la problemática del poder judicial de la federación”.³²

Debemos resaltar que hay fuertes pronunciamientos en el interior del pleno del máximo tribunal para que sean delimitadas las facultades y prerrogativas del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lo es también del Consejo de la Judicatura Federal. Se ha dicho que los ministros siguen con interés el desarrollo del Consejo en sus tres años de existencia y discuten sobre la mejor forma para elegir a los representantes del poder judicial de la federación ante él, ya que entre otras cosas se busca eliminar el proceso de insaculación.³³

Los juristas insisten en que es necesaria una reforma judicial completa; además los funcionarios judiciales y expertos juristas criticaron la poca sensibilidad del Congreso para aprobar mayores recursos y se manifestaron por una reforma judicial de raíz en la capital mexicana.

Por su parte, José Luis Soberanes Fernández advierte que el principal obstáculo en cualquier cambio que modernice al ámbito de la justicia son “los mismos jueces y abogados

³¹ Ramón A., René y María de los Angeles Velasco, (corresponsales) “En el Consejo de la Judicatura, cotos de poder: Santos Montes”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, febrero 1 de 1998. p. 54.

³² Aranda, Jesús, “Elaboran diagnóstico de la Corte y del poder judicial”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, febrero 4 de 1998. p. 48.

³³ *Idem.*

que, por temor a perder sus pequeños cotos de poder, se oponen a las propuestas y rechazan avances en ese sentido (...).³⁴

Los propios magistrados han comentado que en nuestro país tenemos el problema de que cuando los asesores gubernamentales o catedráticos universitarios asisten a congresos o cursos en el extranjero, inmediatamente “tratan de vender” sus ideas a las autoridades, sin tomar en cuenta ni las particularidades ni la historia del sistema judicial mexicano.³⁵

Consideramos que si bien esto no es una regla, entre esos casos estuvo la creación y asignación de funciones del Consejo, ya que si su objetivo obedece a tratar de mejorar la función judicial, la verdad es que no es un órgano que por sus características pueda ayudar a resolver las necesidades administrativas de nuestro sistema judicial. Por ello es preciso revisar más a fondo los antecedentes de un órgano, conocerlo por completo y aprender sobre su desempeño; sólo de esta manera no se estará en un continuo experimento que implica tiempo y recursos, tanto financieros como materiales y humanos: nuestro país, hoy más que nunca, no está en condiciones para desgastarse esa manera.

Los desaciertos por tratar de establecer al Consejo de la Judicatura como órgano administrativo han llegado a extremos que, en su mal desempeño, expusieron a su propio presidente –a la vez presidente también de la Suprema Corte de Justicia– como un funcionario ineficiente cuando hizo lo que se denominó una extraña compra, pues se demostró, con pruebas documentadas, que el Consejo de la Judicatura había pagado más caro un inmueble en Puebla. “En una extraña operación inmobiliaria, el Consejo de la Judicatura Federal –mediante su presidente el ministro Vicente Aguinaco Alemán– cerró la compra de un inmueble en la ciudad de Puebla el 24 de febrero de 1998. Sobre éste inmueble se manifiesta que habían dos avalúos y que fue el más alto sobre el que se hizo la

³⁴ Soberanes, José Luis, citado por Ortiz Moreno, Humberto, “La ciudad necesita una reforma judicial completa, dicen juristas”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, marzo 25 de 1998. p. 45.

³⁵ Aranda, Jesús, “Ataque a la autonomía de tribunales, pretender su similitud con los de E.U”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, abril 27 de 1998. p. 45.

compra".³⁶ Particularmente se destacó que si el carácter de ese órgano es de administración especializada, ¿cómo es que fue tan ineficiente? "Llama la atención cómo el Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración de todos los tribunales y juzgados del fuero federal del país, llegó a la compra de ese inmueble que desde un principio presentó características tan peculiares".³⁷

De la misma manera, se ha manifestado que los ministros analizan nuevas reformas a la Suprema Corte. "(...) el Pleno de los ministros discute un proyecto de reformas constitucionales que plantea, entre otras cosas, superar la incapacidad manifiesta del Consejo de la Judicatura Federal en sus tareas de impulsar la carrera judicial; establecer una nueva relación entre la corte y el consejo, en la que predomine de manera definitiva la posición de los ministros".³⁸

El propio presidente de la Suprema Corte propuso que el pleno de ministros, por medio del presidente, dé seguimiento a la labor del Consejo de la Judicatura Federal para que éste pase a ser un órgano desconcentrado; es decir, dependiente de la Suprema Corte. Entre los ministros hay consenso de que ésta asuma un papel de corresponsabilidad para el nombramiento de jueces y magistrados, lo mismo que para la ratificación o sanción de los juzgadores. Esto, debido a la deficiente selección de más de un centenar de jueces y magistrados que han sido electos sólo por méritos académicos (por pasar el examen correspondiente), pero no se han tomado en cuenta otros elementos; al respecto los ministros plantean que continúe el consejo con los exámenes, pero que el pleno de la corte resuelva los nombramientos.

Se resalta que prácticamente todos los magistrados y jueces que no han sido confirmados en sus cargos por el Consejo han presentado recursos de reclamación, ya que en algunos casos los consejeros se han extralimitado en sus funciones y han pretendido sancionar a los juzgadores por los criterios jurídicos plasmados en sus dictámenes;

³⁶ Aranda, Jesús, "El Consejo de la Judicatura aceptó pagar más caro un inmueble en Puebla", *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, junio 15 de 1998, pp. 1 y 18.

³⁷ *Ibid.*

pretensión que los ministros han rechazado.³⁹ “(...) han surgido discrepancias al interior de la corte respecto al papel que jugaría el próximo presidente como titular del consejo, ya que si prospera la iniciativa de que el pleno decida la política a seguir, el presidente carecería del poder y el espacio suficientes para maniobrar y poner en orden al consejo”.⁴⁰

En síntesis, para desempeño del consejo se han presentado fraudes, se ha hablado de corrupción por parte de su propio presidente, e incluso se dice que el órgano ha sido incapaz de impulsar la carrera judicial y, hasta junio de 1999, se sigue exteriorizando el problema del rezago administrativo del poder judicial.⁴¹ Igualmente se ha hablado que magistrados y jueces han acusado al Consejo de la Judicatura Federal –encargado de la administración, la disciplina y la carrera judicial del poder judicial Federal– de vulnerar la independencia y autonomía del propio poder; situación que ha generado descontento.⁴²

Cabe resaltar que en noviembre de 1997 se creó una comisión permanente destinada a salvaguardar la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la independencia de sus integrantes para que ni se hagan ni se admitan injerencias, interferencias, vínculos o cualquier tipo de presión que pretenda influenciar, desviar o distorsionar la función de ministros, consejeros, magistrados y jueces; se supone que el Consejo se creó para ese fin, sin embargo se ha creado otro órgano destinado a lograr la autonomía del poder judicial.⁴³

Por otra parte, el Consejo ha presentado también conflictos en su desempeño, tanto con los magistrados como con la Suprema Corte, por lo que en enero de 1999 se argumentó “que ‘la naturaleza jurídica, los límites y la extensión de las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, no fueron determinados con precisión en las reformas constitucionales de diciembre de 1994’”. Por ello, desde esa fecha se empezó a elaborar una iniciativa para subordinar al consejo a la Suprema Corte.

³⁸ Aranda, Jesús, “Analizan ministros reformas a la Suprema Corte”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, junio 16 de 1998, p. 12.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ “Suprema Corte: esperanza y desafíos”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, enero 5 de 1999, p. editorial.

⁴² Aranda, Jesús, “Vulnera la autonomía el Consejo de la Judicatura, acusan magistrados y jueces”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, diciembre 10 de 1996, p. 43.

Como hemos podido observar, el Consejo de la Judicatura ha sido calificado de poco eficiente, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos de administración que consideramos tienen una doble causalidad: en primer lugar obedece a cuestiones de tipo organizativo dentro del consejo, pues se trata de un órgano muy pequeño regido por principios poco eficientes –trabajo colegiado– como para desempeñar (sobre todo) las funciones administrativas que le han sido encomendadas y que, si bien existe personal especializado, finalmente las decisiones siempre las toman los consejeros (jueces) en las sesiones. La segunda causa se refiere a que, como lo hemos dicho, el consejo se ha adoptado no como órgano auxiliar del poder judicial sino como intento para resarcir el vacío que dejó la Secretaría de Justicia, antaño también inútilmente tratado de llenar por el Consejo de Administración de la Suprema Corte.

4.3. Capacidades administrativas y de gestión del Consejo de la Judicatura

Como órgano de gestión, el Consejo de la Judicatura es limitado tanto en tamaño como en los elementos y en la organización que se requiere para desempeñar efectivamente las actividades institucionales del poder judicial. De hecho, en algunos trabajos en los que se ha abordado el tema, se dice que es limitado por su tamaño, o sea por su planta física y humana; sin embargo no se ha reparado que tampoco es apto para la función administrativa que le ha sido conferida, ya que cumple su tarea bajo los principios en los que se sustenta la actividad funcional del poder judicial: con sesiones de pleno, salas y comisiones; es decir, mediante trabajo colegiado.

Debemos tener claro que “como cualquier acción del Estado, las actividades institucionales de la administración de justicia entrañan una **policy**, o más precisamente una **policy** judicial, que constituye la participación de un conjunto diverso de protagonistas e

⁴³ Aranda, Jesús, “Crea la Corte comisión para defender su autonomía”, *La Jornada*, en Justicia y sociedad, Justicia y sociedad, noviembre 8 de 1997, p. 45.

instituciones. La indole de la **policy** no se agota en la pluralidad de participantes, sino en su carácter fragmentario, cuya implementación implica un proceso de ensamblaje de alta complejidad que es conflictivo y está signado por ambigüedades, paradojas, desvíos, disyuntiva, bloqueos, retardos, inconclusiones y otros ingredientes perturbadores”.⁴⁴

Por ello la organización colegiada no es apta para la gestión del poder judicial. “Un aspecto de suma importancia para valorar críticamente el Consejo General del poder judicial –y elemento aplicable también al caso de México– es su naturaleza y estructura de órgano colegiado presidido por un *primus inter pares* (...) El Consejo General del poder judicial, órgano colegiado (...) (...) la naturaleza del *collegium* es una cualidad preciosa en la que (...) ni el presidente es una especie de jefe de gobierno ni los vocales son ministros o directores generales”.⁴⁵

“(...) la naturaleza y estructura colegial del Consejo no es la más conveniente para el desarrollo de funciones ejecutivas, como, actualmente, la de la inspección de tribunales y nada digamos de otras, hoy atribuidas al Ministerio de Justicia. Por esa sola razón, ya merece ser detenidamente considerada la bienintencionada propuesta de suprimir el Ministerio de Justicia y traspasar al Consejo General del poder judicial las competencias del Departamento Ministerial”.⁴⁶

De hecho la organización colegial es útil sólo para atender cuestiones que implican a pequeños grupos y actividades; la principal prueba de ello es que la organización *cameral*, al toparse con la complejidad de organizaciones mayores y más cantidad de actividades, dio paso a la organización burocrática.

⁴⁴ Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato/ Instituto Nacional de Administración Pública. 1998, p. 644.

⁴⁵ De la Oliva Santos, Andrés, *op. cit.*, pp. 49. Las cursivas son nuestras.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 50.

El trabajo colegiado del Consejo de la Judicatura

El Consejo de la Judicatura funciona mediante sesiones del pleno y de las comisiones permanentes o transitorias en la composición que éste determine y que establece la ley: comisión de administración, comisión de carrera judicial, comisión de creación de nuevos órganos, comisión de adscripción, comisión de disciplina y comisión de vigilancia. Cada comisión se integra por tres miembros: uno proveniente del poder judicial, otro de los designados por el senado y el último por el poder ejecutivo.⁴⁷ Las comisiones tienen funciones deliberativas, preparan el trabajo para la discusión y definición de proyectos en una sesión de comisiones unidas, a fin de lograr establecer un escenario general de las áreas de trabajo interrelacionadas y complementadas funcionalmente.⁴⁸

El pleno tiene la facultad decisoria y requiere, para su funcionamiento, la presencia de por lo menos cinco consejeros para deliberar. Los acuerdos se adoptan según la ley por mayoría simple (cuatro votos) o por mayoría calificada (cinco votos), según el asunto de que se trate. Las decisiones más importantes son la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados. La expedición de reglamentos, el nombramiento de titulares de órganos auxiliares etcetera.⁴⁹

El pleno es el órgano del Consejo que tiene bajo su tutela las facultades más relevantes pues expresa la reunión de los consejeros para la deliberación y resolución de asuntos que las comisiones o consejeros plantean en su seno, tiene sus propias reglas de operación y funcionamiento derivadas de la Ley orgánica del poder judicial federal, de los acuerdos generales, del reglamento interior y de las disposiciones. Se integra por todos los consejeros, aunque para su funcionamiento es suficiente la presencia de cinco de ellos. Las sesiones de pleno son privadas debido a la naturaleza de la función.⁵⁰

⁴⁷ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁸ Artículos 74-78, *Ley orgánica del poder judicial federal.*, *op. cit.*, p. 124-126.

⁴⁹ Melgar Adalid, *op. cit.*, p. 85-88.

⁵⁰ Artículo 75, *Ley orgánica del poder judicial federal.*

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal deben tomarse por mayoría de los consejeros presentes y por mayoría calificada de cinco votos;⁵¹ en caso de empate el presidente tiene voto privilegiado para resolver con la calidad que le otorga la ley. El pleno funciona en dos periodos ordinarios al año, designando durante los periodos de receso a los consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.

La creación e integración de las comisiones se lleva a cabo independientemente de la procedencia de los consejeros. Las comisiones pueden ser de carácter permanente o transitorio (como ocurre con los cuerpos colegiados); por lo general se denominan comisiones especiales y su función consiste en atender asuntos en particular o grupos de asuntos de una misma índole. Las comisiones se integran por tres miembros designados por el pleno, mediante mayoría calificada de cinco votos bajo la fórmula de que uno de los integrantes provendrá de los consejeros del poder judicial federal, y los otros dos de entre los designados por el ejecutivo y el senado.

Las comisiones unidas son un órgano general previo al pleno y creado con la finalidad de que se permita el trabajo colegiado. Su función es coordinar el trabajo de las distintas comisiones y los asuntos cuya decisión rebase las facultades de cada comisión permanente. Las secretarías ejecutivas del Consejo son una figura administrativa introducida por la Ley orgánica del poder judicial federal, ocupadas de ejecutar y dar seguimiento a las resoluciones del pleno; guardan estrecha relación con las comisiones del órgano. Se han creado además las secretarías ejecutivas de nuevos órganos jurisdiccionales, de adscripción y de vigilancia con el fin de que cada comisión tenga como interlocutora a una de ellas.

Otra facultad de que hace uso el consejo para la organización interna son los órganos auxiliares. La creación de órganos de esta naturaleza la prevé en la ley. Actualmente existen la unidad de defensoría del fuero federal, el instituto de la judicatura, la visitaduría judicial y la contraloría del poder judicial de la federación.

⁵¹ *Ibid.*, artículo 81.

Para la coordinación y supervisión del funcionamiento de los órganos auxiliares el pleno da las bases de organización y funcionamiento; además de —por supuesto— organizarlos y supervisarlos. Los órganos auxiliares tienen autonomía técnica pero dependen en orden jerárquico del Consejo, que los dirige mediante la propuesta presidencial al pleno del Consejo.

El trabajo burocrático de la administración pública

En cuanto a la administración pública tenemos que, por otra parte, ésta basa su proceso en la jerarquía de mandos, lo mismo que en una clara estructura y definición del trabajo, así como en responsabilidad definida para la realización de los deberes; además de una serie de regulaciones y procedimientos sobre cómo deben efectuarse las tareas. La retribución a los empleados por su trabajo permanente no se produce a corto plazo, sino más bien a largo; tiempo durante el cual se combinan una serie de factores como seguridad en el trabajo, promociones y escalas salariales. Este tipo de organización, de acuerdo con la experiencia histórica de los países desarrollados, es la más adecuada para cumplir las actividades de administración interior del poder judicial.

La administración pública se constituye por órganos jerárquicamente ordenados, tiene personalidad jurídica única, sirve con objetividad a los intereses generales del Estado y actúa con plena sumisión a la ley y al derecho; por lo tanto, una correcta regulación y acato a la ley permiten que un ministerio de Justicia no sea motivo de intromisiones por parte del poder ejecutivo hacia el poder judicial.

“Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los secretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.”⁵²

“Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.⁵³

“Para la 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.⁵⁴

“El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.⁵⁵

“Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras lo cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades”.⁵⁶

⁵² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 14, México, Delma, 1995. p. 4.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 6.

Como podemos observar, la naturaleza sobre la que se sustenta la forma de llevar a cabo el proceso administrativo del poder judicial mediante el Consejo de la Judicatura (con trabajo colegiado), no es adecuado pues entre otras cosas no da suficiente importancia al ensamble del engranaje tanto material como humano, que se encargará entre otras cosas de la elaboración de los manuales necesarios para el desarrollo de las diversas actividades administrativo-institucionales cuyo contenido versa sobre la estructura de las dependencias y las funciones administrativas; así como de sistemas de comunicación y coordinación, junto con los demás procedimientos administrativos que se necesita establecer para lograr una adecuada administración interna para el poder judicial o para cualquier ámbito del gobierno que necesite materializar la voluntad estatal.

La administración del poder judicial, de acuerdo con la experiencia mundial y con lo que afirmaron notables juristas de nuestro país en las décadas del 50 y 60 “recae, óptimamente conceptuada, en una Secretaría de Estado”.⁵⁷ Cosa que consideramos lo más adecuada pues, como lo hemos venido afirmando en el trabajo, la presencia del ministerio sigue predominando en la mayoría de los países; además de que en el nuestro personalidades de la Barra de Abogados como Eugenio Ramos Bilderbeck, Francisco Javier Gaxiola y Virgilio Domínguez hicieron propuestas muy sólidas para restaurar o crear una Secretaría de Justicia que, según sus palabras, pondría remedio al cada día más grave problema de la administración de justicia, pues –reconocían– que ha ido de mal en peor desde 1917: “La mayor parte de los problemas de administración aluden a una fuerte dolencia de capacidad gerencial, observada principalmente en el subdesarrollo de la formación de los juzgadores, la carencia de una adecuada planta física, de mobiliario y equipo, así como de una inadecuada administración de personal”.⁵⁸

Al analizar lo anterior, los maestros abogados enfatizaron que la función principalísima de la Secretaría de Justicia sería fungir como soporte gerencial público de la administración de justicia. De la misma manera se ha mencionado que ninguna de las facultades de la Secretaría de Justicia coartaría la libertad e independencia de los jueces, sino por el contrario: le quitaría a la administración de justicia una pesada carga. Una vez

⁵⁷ Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, p. 282.

liberados podrían con absoluta independencia dedicar todo su tiempo a cumplir con eficiencia su función propia, que es el ejercicio de la jurisdicción.⁵⁹

El Consejo de la Judicatura Federal desempeña actividades que antaño realizó en México la Secretaría de justicia, y que en muchos países son desarrolladas por el Ministerio de justicia.⁶⁰ Dichas actividades, de manera más específica, se refieren a la administración de los recursos humanos y materiales (bienes muebles e inmuebles) que el poder judicial federal requiere para realizar su función; así como todo lo referente a los trámites administrativos necesarios para tal fin, el ejercicio presupuestal y los sistemas de información, y la comunicación social.

De este modo, la planeación, programación y evaluación del funcionamiento del poder judicial federal son competencia del Consejo, lo mismo que la elaboración y evaluación de los avances de los manuales de organización y procedimientos. También es su responsabilidad la administración de bienes materiales (mantenimiento, construcción y acondicionamiento) junto con la formulación de proyectos para modernizar las estructuras orgánicas y los sistemas y procedimientos, y el servicio al público (proveer el equipo necesario).

Proponer, designar y evaluar al personal administrativo, la estadística judicial y las prestaciones al personal del poder judicial son otros aspectos importantes que el Consejo desempeña. Asimismo, tiene encomendado el registro, sistematización y seguimiento de conductas irregulares y la participación en la organización de actividades académicas que coadyuven al mejoramiento de la función judicial.

Todas estas actividades están a cargo de las comisiones, secretarías ejecutivas, órganos y direcciones generales del Consejo de la Judicatura.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 285.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 292-293.

⁶⁰ S sustentamos esta afirmación con base en la información de las *Memorias de la Secretaría de Justicia* de José Luis Soberanes Fernández, op. cit.

Antiguas tareas de la extinta Secretaría de justicia son actualmente desempeñadas por la Secretaría de Gobernación: despachar los asuntos del culto religioso, asistir al poder judicial en el ejercicio de sus deberes, tramitar las facultades presidenciales relativas a nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte; lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; tener al día los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales; también la materia carcelaria y la conducción de las relaciones del poder ejecutivo con el judicial, así como la expropiación por causa de utilidad pública.

Por su parte la Consejería Jurídica del ejecutivo federal funge como representante y consejero jurídico del presidente de la República, tarea antaño realizadas por la Secretaría de Justicia.

No obstante que el Consejo presente una estructura administrativa de tipo weberianamente burocrática a partir de las secretarías ejecutivas, debemos resaltar que las decisiones siempre son tomadas por las comisiones mediante el trabajo colegiado de las sesiones.

Actualmente el Consejo de la Judicatura ha liberado de la carga de tareas administrativas a los magistrados encargados de la jurisdicción, no obstante, la organización colegiada de éste órgano, así como los magistrados que desempeñan esa función no son los más adecuados para hacerlo; de ahí que debería repensarse una vez más la factibilidad de que un órgano de la administración pública auxilie al poder judicial en sus actividades de gestión interior o administración interna, tal como hoy en día se ha vuelto a proponer —con algunas reservas— por Héctor Fix-Fierro: “(...) cabe insistir nuevamente en la necesidad de la política jurídica como política de gobierno. ¿Se requiere para este fin crear una Secretaría de Justicia? Esto no parece imprescindible, pero el establecimiento de esta dependencia permitiría dar mayor relieve a los esfuerzos de las entidades y

dependencias del Ejecutivo, así como a través de la articulación con las políticas jurídicas de los otros dos poderes”.⁶¹

4.4. 1999: ACONTECIMIENTOS RECIENTES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El Consejo de la Judicatura Federal, las reformas de 1999

Al instituirse el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y administración de nuestro poder judicial, si bien no ha significado la solución a sus problemas y corporativismo (problemas que debe sortear para lograr un buen desempeño e institucionalización), sí marcó el inicio de una nueva etapa democratizadora. Por lo mismo, conforme el Consejo ha desplegado el uso de las facultades que le fueron conferidas en 1994, empezaron a suscitarse diferentes conflictos dentro del poder judicial, ya que antes de su existencia el gobierno y su administración se ejercía discrecionalmente por los magistrados sin ningún freno o contrapeso.

Desde 1994 y hasta 1998 se pueden enumerar diversas disputas entre los magistrados como respuesta a las resoluciones del Consejo. Estas disputas y polémicas de lo que se ha denominado “falta de precisión en los alcances de las facultades del consejo”, se han suscitado porque al ponerse en práctica los planteamientos de la reforma judicial se han modificado los procedimientos no formales que anteriormente se ejercieron en diversos procesos encaminados a nombrar, seleccionar, adscribir y destituir a los magistrados y jueces; lo que derivó en la propuesta de contrarreforma que empezó a gestarse en 1996 y 1997, formulada de manera concreta durante los primeros meses de 1999 y propuesta el 21 de marzo. Para ello se envió a la cámara de diputados la iniciativa correspondiente el 27 de ese mismo mes. La reforma finalmente se aprobó el 11 de junio del mismo año.

⁶¹ Fíx-Fierro, “Notas sobre las funciones presentes de una Institución ausente”, en *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, comp. Omar Guerrero, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, p. 170.

El domingo 21 de marzo de 1999 el presidente de la Suprema Corte anunció públicamente sus intenciones de hacer nuevas reformas para *consolidar* las reformas constitucionales de 1994; sin embargo, lo que realmente significa es una contrarreforma a las reformas de 1994.⁶² Lo que se pretende es devolver a la Suprema Corte las facultades que se le habían cedido al Consejo, en la inteligencia de que ello implicaría mejoras notables para el desempeño del poder judicial en su conjunto. De regresársele esas facultades, se estaría dando marcha atrás a las intenciones de 1994, pues se le permitiría a la Suprema Corte seguir teniendo el control de todo el poder judicial sin ningún elemento que pudiera impugnarla o cuestionar sus decisiones, ni mucho menos equilibrar y frenar el ejercicio excesivo de sus facultades.

Contradictoriamente a lo que se pretende con las nuevas *reformas*, el presidente de la Suprema Corte ha insistido en la necesidad de adaptar *permanentemente* nuestras instituciones a las necesidades del pueblo mexicano; pero su propuesta de contrarreforma va exactamente al lado opuesto, ya que en caso de regresar a la Suprema Corte las facultades otorgadas al Consejo, se dará un retroceso en los avances democráticos del poder judicial, y se regresará al corporativismo e incluso a la desinstitucionalización, problemas a los que se propuso darles solución con la reforma de 1994.

Vale la pena resaltar que el desconocimiento de la misión y función que debe realizar el Consejo de la Judicatura sigue siendo latente, tal como lo podemos comprobar con el discurso del presidente de la Suprema Corte; pues propone restarle al Consejo facultades en cuanto a nombramiento, designación, adscripción y remoción, lo mismo que en la administración de la carrera judicial: “si bien las reformas constitucionales de 1994 que llevaron a crear el Consejo fortalecieron la independencia de la judicatura federal, al relevar a la corte de tareas administrativas para que se centrara en su principal actividad, que es el desempeño jurisdiccional, este organismo se debe perfeccionar”.⁶³ Como podemos ver, se refiere a que el Consejo debe perfeccionarse, pero en cuanto a lo

⁶² Como lo ha afirmado Mario Melgar Adalid, *La Jornada*, Justicia y sociedad, marzo 25 de 1999, p. 41.

⁶³ Aranda, Jesús y Ballinas Victor, “Pide la SCJN apoyo para reformas constitucionales”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, marzo 22 de 1999. p. 23.

administrativo. Ante esto vale la pena recordar que la creación de los consejos en el contexto internacional ha obedecido a la necesidad de lograr mayor independencia para el poder judicial respecto de los ministerios de justicia; en lo que se refiere a cuestiones de gobierno, que son el nombramiento, la adscripción, la destitución, la remoción, y la carrera judicial, esas las desempeña el Consejo de la Judicatura.

En nuestro país esas facultades de gobierno se signaron al Consejo con la reforma de 1994, pero ahora buscan retornar a la Suprema Corte siendo que son precisamente la razón de existir de los consejos en su sentido más puro. De aquí nos preguntamos ¿cuál es, entonces, la razón para que siga existiendo el consejo?; sobre todo sí en nuestro país, más allá de habersele signado además las funciones de administración para las cuales no está diseñado (convirtiéndolo en órgano administrativo), se le restan las funciones para las que originalmente fue creado: tal vez debería adoptar otro nombre.

La disputa por el Consejo de la Judicatura no es ahora hacia fuera, como lo fue antes de su existencia, cuando se buscaba instituir al órgano que debía desempeñar las actividades de gestión del poder judicial. En estos momentos ya no se está pugnando por el respeto al principio de división de poderes, sustentado en la premisa de violación a la autonomía del poder judicial, punto por el cual no se ha permitido que una institución del Ejecutivo auxilie al poder judicial, sino que el conflicto ahora gira alrededor del control, la supremacía y el dominio de la Suprema Corte sobre el poder judicial. “Llegó el momento de dar el siguiente paso: debemos levar anclas y continuar el camino que la historia nos ha trazado, y precisar la naturaleza jurídica y delimitarse los alcances y la extensión de sus facultades (del consejo)”.⁶⁴

De hecho, para enriquecer nuestra propuesta de que es necesario que una institución del ejecutivo dé auxilio al poder judicial, queremos resaltar que el presidente de la Suprema Corte enfatizó que administrar, vigilar y disciplinar al poder judicial federal no es juzgar sino regular la organización que, como funcionarios, realizan los jueces, magistrados y el resto del personal colaborador. Esta afirmación tiene una doble significación: por una parte

⁶⁴ *Ibid.*

que el consejo no es un órgano administrativo; y por otra que el propio presidente de la Corte reconoce que un órgano que administra no puede interferir en la función judicial.⁶⁵

Por ello no entendemos por qué si el presidente de la Suprema Corte entiende, reconoce y respalda que las instituciones deben adaptarse a las necesidades sociales, y que un órgano administrativo no puede interferir en la función judicial, por qué no permitir entonces que una entidad del poder ejecutivo auxilie al poder judicial para desarrollar sus actividades administrativas.

El martes 22 de marzo de 1999 se presentó la propuesta para dotar a la Suprema Corte de la capacidad para conocer y revocar los acuerdos emitidos por el Consejo; el día siguiente, cinco consejeros manifestaron su oposición a la propuesta presentada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para establecer la dependencia jerárquica del Consejo de la Judicatura Federal ante el máximo tribunal. Al mismo tiempo demandaron que las decisiones del consejo fueran *definitivas e inatacables* y se pronunciaron por eliminar la presidencia compartida de la SCJN y el CJF.⁶⁶

Se afirmó además que los cambios que se pretenden en las facultades del CJF son contrarios a los propósitos de la reforma constitucional de 1994, así como a los principios de organización y racionalidad administrativa más elementales. Igualmente se argumentó que ello contraviene la intención original de que la Corte se convierta en un verdadero tribunal constitucional. De este modo los consejeros demandan conservar la iniciativa original del ejecutivo de 1994, para que las decisiones del CJF sean efectivamente *definitivas e inatacables*, o lo que es lo mismo que el pleno de la Corte no pueda revocar decisiones referentes a la adscripción y remoción de jueces y magistrados federales.

Por su parte, Mario Melgar Adalid advirtió que la aprobación de la iniciativa de reformas constitucionales para limitar la actuación del Consejo de la Judicatura Federal

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Aranda, Jesús, "Objetan que el CJF dependa de la Corte", *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, marzo 23 de 1999. p. 37.

significaría “de una manera muy clara una contrarreforma” al espíritu de las modificaciones constitucionales de 1994 y, con ello, al compromiso del presidente Ernesto Zedillo para impulsar la transformación del poder judicial.

A su vez, también dejó en claro que tanto él como sus compañeros están convencidos de que un proceso de reforma judicial “requiere y merece una discusión amplia y democrática”, donde los autores y el consejo (primer interesado pues es el directamente afectado) opinen, lo mismo que los magistrados, jueces, académicos, asociaciones de abogados e investigadores. Melgar Adalid consideró que es fundamental abrir la discusión libre, ordenada y democrática donde el Consejo también pueda opinar.⁶⁷

Las reformas a los artículos 94, 97, 100 y 107, fueron aprobadas por el Senado el 27 de abril del año referido. Con esta reforma el Consejo de la Judicatura es excluido de entre los entes en los cuales está depositado el poder judicial de la federación. Al mismo tiempo, su papel en dicho poder se limita a fungir como un órgano de administración, vigilancia y disciplina del mismo.⁶⁸

Otro aspecto que también le restó capacidad al Consejo, es que se eliminó el proceso de insaculación para elegir a los consejeros, ahora serán designados directamente por la Suprema Corte; esto quiere decir que el Consejo estará conformado en su mayoría por miembros afines a la Suprema Corte, por ello, la capacidad de crítica, vigilancia y control hacia los funcionarios del poder judicial se reduce. Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial el 11 de junio de 1999.⁶⁹

De este modo, el Consejo se empezó a subordinar a la Suprema Corte de Justicia, y al parecer nuevamente se regresará al antiguo sistema de nombramiento, adscripción y remoción de los magistrados.

⁶⁷ Aranda, Jesús, “Limitar a la Judicatura sería una contrarreforma”, *La Jornada*, Justicia y sociedad, México, marzo 25 de 1999. p. 41.

⁶⁸ Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DXLIX, núm. 9, México, 11 de junio de 1999, p. 2.

⁶⁹ *Ibíd.*, pp. 3-4.

Pero, la cuestión de fondo es cuál será en adelante la forma como el poder judicial mejorará realmente su desempeño, si en síntesis, de la reforma de 1994 hasta hoy el único cambio real en cuanto a cuestiones de administración interior lo ha constituido el que los magistrados no desempeñen la administración y jurisdicción de ese poder al mismo tiempo. esto sería un gran avance si al menos la institución y el personal al que se le asigna la función estuviera especializado en ella; más aún, no subordinado a la Suprema Corte.

Consideramos que es indiscutible conservar la autonomía de los poderes; pero volvemos al inicio del trabajo: debe apoyarse en un contrapeso efectivo y sustentado en la ley, que reditúe en un eficiente y legal ejercicio de gobierno en conjunto.

Perspectivas

Desde 1917 la administración interna del poder judicial no ha contado con una organización tal que le permita desempeñar con éxito sus actividades; no olvidemos que "(...) de la capacidad de la organización responsable de realizar la encomienda depende el éxito, la capacidad puede verse entorpecida por los siguientes factores: sobrecarga de trabajo, preparación deficiente del personal, insuficiencia de información y recursos financieros así como restricciones de tiempo (...)".¹ Sobre estos factores, debe recordarse que la reforma judicial –en cuanto organización administrativa– se llevó a cabo con el fin de subsanar todos los factores mencionados por Van Metter y Van Horn: buscaba proporcionar elementos para llenar los vacíos referentes a la sobrecarga de trabajo a la que estaban sometidos los jueces, debido especialmente a restricciones de tiempo, insuficiencia de información, recursos financieros y –algo que no ha sido tomado muy en cuenta– la deficiente preparación del personal administrativo de la organización interna del poder judicial.

Es preciso poner énfasis en que quienes desarrollan las actividades tanto funcionales como institucionales del poder judicial son, en su mayoría, jueces y magistrados; sólo que con el establecimiento del Consejo de la Judicatura se han dividido, pues una misma persona ya no desempeña las dos actividades: funcionales e institucionales. No obstante, vale la pena tomar en cuenta de que ni los jueces ni los magistrados poseen la formación y el ambiente adecuados para efectuar actividades institucionales; prueba de ello es que en los cambios que se le han hecho al aspecto administrativo del poder judicial, nunca se ha contemplado ni la formación profesional del personal ni una estructura organizativa adecuada.

El administrador público ha participado en las actividades de administración del poder judicial, pero casi siempre ha estado supeditado a la opinión, al mandato y a la

¹ Van Meter, Donald y Carl Van Horn, en Aguilar Luis, *El proceso de implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 37.

imposición de los magistrados, quienes no poseen el conocimiento de los procesos de administración y eso los lleva a que las tareas no se efectúen con mayor eficiencia. Consideramos que si bien no es posible restablecer la Secretaría de Justicia por ahora, al menos los magistrados encargados de las tareas administrativas deberían recibir una formación administrativa o más adecuada que les permita especializarse —de manera global— en todo lo que implica la acción administrativa.

Es por demás tener presente que al crear una institución siempre habrá una serie de pruebas y errores hasta que se logre su establecimiento definitivo; sin embargo, en obediencia a las experiencias no satisfactorias que ha atravesado el poder judicial, no podemos darnos el lujo de seguir experimentando con instituciones que se crean buscando dotar de una buena administración interna al poder judicial. El Consejo de la Judicatura se introdujo de manera desvirtuada como un intento para llenar el gran vacío que la Secretaría de Justicia dejó en materia administrativo-institucional del poder judicial; si lo consideramos como la única opción por el momento, estaremos de acuerdo en que significa un avance, pero únicamente en cuanto a que los jueces ya no ostentan una doble funcionalidad y a que ha limitado el ejercicio discrecional de todos los recursos asignados a este poder.

El Consejo de la Judicatura no parece tener grandes perspectivas de progreso, incluso desde este momento empiezan ya a manifestarse sus deficiencias; es decir, las exigencias administrativas que se le plantean han rebasado los límites a los que es capaz de llegar un órgano de tal índole. Si a esto le agregamos que muy posiblemente, como en el caso del Tribunal Federal Electoral, se seguirán sumando tribunales jurisdiccionales al poder judicial; e incluso que la administración de la propia Suprema Corte pasará a su dominio, tendremos un gran desequilibrio debido a la escasa capacidad e infraestructura que posee: esto nos lleva a que muy probablemente el Consejo de la Judicatura tendría que manifestar abiertamente su incapacidad y sus alcances como órgano administrativo. “Cabe señalar que la complejidad del gobierno y la administración del poder judicial de la

Federación, en los términos en que se ha conferido al Consejo de la Judicatura Federal, hace aparecer como insuficiente y limitada su estructura actual”.²

Por otra parte, es menester recordar una vez más lo endeble de los planteamientos sobre los que se estatuye el Consejo de la Judicatura mexicano, pues eso ha provocado más y mayores confusiones sobre la función para la que fue creado en su concepción original; recordemos que nuestro Consejo se creó siguiendo el modelo Español, sin embargo los magistrados españoles aseguran que: “Existe el Consejo para garantizar la independencia de los jueces. Para eso nace, es lo que caracteriza y justifica al Consejo: la defensa de la independencia (...)”.³ Nace el Consejo General del poder judicial para desapoderar, despojar, al poder ejecutivo de facultades que antes tenía en relación con los jueces. Aquellas posibilidades de nombramientos de los cargos fundamentales que correspondían al Ejecutivo, hoy corresponden a Consejo General del poder judicial”.⁴

En nuestro consejo, Mario Melgar expresa que en México no existe como en los Estados Unidos y en España una Secretaría de Justicia, y que cuando se dio el debate acerca de si debería o no existir esa secretaría, el presidente de la república decidió –por una iniciativa– adoptar la solución española para el problema de administración, disciplina y vigilancia del poder judicial donde se denomina *órgano de gobierno del poder judicial*, (y cuando se refieren a la administración, se refieren a la administración de la carrera judicial). Para llegar a la naturaleza jurídica de los consejos, Melgar expresa que tanto el mexicano como el español son *órganos constitucionales y administrativos*.⁵

Finalmente, debemos agregar que recientemente se han suscitado más conflictos entre el Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte en lo que respecta a la carrera judicial, a la selección, al nombramiento, a la adscripción, y a la remoción; facultades que constituyen la única función clara y principal de todos los Consejos que existen. Esto ha obedecido a que algunos magistrados no parecen querer someterse a los lineamientos del

² Fix-Fierro, “Notas sobre las funciones presentes de una Institución ausente”, en *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, p. 164.

³ México y España, *Administración de la justicia*, Colección Memorias III, México, 1988. p. 20.

⁴ *Ibid.*, p. 19-20.

⁵ *Ibid.*, p. 36. Las cursivas son nuestras.

Consejo, o ceder en la práctica los privilegios que antaño gozaban o ejercían con discrecionalidad; por lo que el propio poder judicial podría constituir a la larga, la principal amenaza para el Consejo de la Judicatura Federal.

Conclusiones

En respuesta a las crecientes diferencias de la compleja organización de la sociedad, los sistemas sociales deben ser capaces de hacer las innovaciones necesarias aceptando los cambios que se requieren en las diferentes estructuras sociales y en sus organizaciones, a fin de generar tanto la capacidad como el conocimiento requeridos para su buen desarrollo. De este modo resulta necesario modificar los instrumentos que permiten los sistemas adecuados para el gobierno y la administración de todo tipo de organismos; en este caso particular de los organismos jurisdiccionales.

La renovada importancia del Estado de derecho y de la justicia ha tenido una primera materialización en la reforma de seguridad pública y de procuración y administración de justicia en diciembre de 1994, cuando se creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano del poder judicial de la federación; desde 1995 encargado de la administración, la vigilancia y la disciplina de ese poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la reforma al poder judicial se busca la reorganización judicial, sobre todo de los aspectos institucionales con el fin de darle el apoyo instrumental que le permita causar una real, pronta y cumplida impartición de justicia; una de las mayores exigencias sociales de nuestros días, gracias a la sociedad cada vez más participativa, que exige el respeto de sus derechos a la par que la seguridad y el orden públicos.

Exigencia que permite nuevamente poner en el tapete de la discusión la necesidad, si no del restablecimiento de la Secretaría de Justicia sí el examen de las funciones de administración y de la política del aparato de justicia que deben cumplirse como parte de la reforma del Estado. No olvidemos que, como lo sostiene Héctor Fix-Fierro, el orden jurídico en el Estado contemporáneo depende de que se cumplan las funciones de administración y de política; es decir de la *política jurídica*.

El desempeño de las actividades administrativas del poder judicial desde 1917 han estado delineadas como parte de la obediencia estricta al principio de la división de poderes; elemento determinante para cumplir la función de la justicia en el Estado mexicano. Este principio ha orientado el rumbo y las actividades institucionales hacia una organización con personal no apto para realizar esa tarea. Como lo explicamos en el trabajo –siguiendo a Omar Guerrero– el principio de división de poderes, constituye un desafío a la hechura de **policy** y al funcionamiento del régimen como conjunto, pues la legislación, ejecución y jurisdicción, se signaron a órganos diferenciados, bajo el supuesto de que son exclusivamente legislativos, ejecutivos o judiciales, pero en realidad son órganos plurifuncionales.

Este es el claro espejo en el que se mira el poder judicial en ese obsesivo afán de llevar a cabo la doctrina de la división de poderes, lo que le ha negado el auxilio de la administración pública vía la Secretaría de Justicia para la realización sus actividades institucionales. Bajo este principio se determinó desaparecer el órgano administrativo que por sus características materiales, personales y organizativas era el más adecuado para el desarrollo de las tareas administrativas del poder judicial: la Secretaría de Justicia, cuyo campo de actividad ha estado perfectamente delimitado desde antaño, pero sobre todo ahora con el establecimiento más formal del Estado de derecho.

No obstante, si se siguiera al pie de la letra los principios establecidos por Montesquieu, debería de recordarse que al mismo tiempo también estableció que el poder judicial debe ser muy institucionalizado; por la propia modalidad que encarna; sin embargo, este aspecto fundamental para el buen desempeño del poder judicial, no ha sido llevado a cabo. Por otra parte debemos mencionar que la división de poderes –por la propia división estricta que encarna– no permite el desarrollo democrático, sólo la colaboración de poderes en la que cada uno auxilia y sirve de contrapeso a los otros para que no predomine ninguno. En otras palabras: establece una armonía en la hechura de **policy**.

La administración de la justicia a lo largo del surgimiento y el desarrollo del Estado mexicano (pero sobre todo a partir de 1917), a pesar de las diferentes organizaciones y

modificaciones tanto en sus estructuras como en sus modalidades, sigue presentando constreñimientos administrativos que afectan el contenido jurídico para la toma de decisiones de justicia; particularmente por la diversificación y disgregación de las materias administrativas que requieren de una visión globalizada para su resolución. Por ello debe hacerse un profundo análisis sobre el tipo de organización institucional que se requiere a fin de articular y proporcionar el sustento administrativo necesario para el desempeño eficiente de la función jurisdiccional

La vertiente que actualmente nos ofrece los elementos para visualizar nuevas perspectivas en cuanto a la mejora de la administración interior del poder judicial en nuestro país es el Consejo de la Judicatura; particularmente como órgano administrativo. Por desgracia tampoco por ese lado parece haber muchas posibilidades de mejoramiento, ya que la institución del órgano no es muy acertada pues su establecimiento, como ente administrativo, ha sido producto de una adaptación mutada de lo que originalmente era el Consejo de la Magistratura. Esto debido a que las condiciones de nuestro país son diferentes a las de todos los demás donde se ha instituido, pues en ellos existe el Ministerio de Justicia, que es el que se encarga de las tareas de administración del poder judicial. No cabe duda que esta cuestión determinó en México las funciones, pero también las deficiencias del Consejo de la Judicatura.

Como lo dijimos antes, el Consejo de Judicatura en su concepción original es un *organismo destinado a limitar los poderes tradicionales de los ministerios de Justicia para lograr la autonomía de ese poder, y también para colaborar con ellos; sobre todo,*⁶ en lo que se refiere a la carrera judicial. Su antecedente más remoto lo encontramos en España, a mediados de los años veinte con los denominados consejos judiciales o magistraturas, además del caso francés, en 1946, Italiano, en 1948, y turco, en 1961. Por otra parte, en el continente americano este tipo de organismos tienen sus primeros antecedentes en

⁶ En nuestro país, cuando se buscó ese objetivo (1917), no sólo se trató de limitar al ministerio —o en este caso a la Secretaría de Justicia— sino que se cortó de tajo al suprimirla, lo que llevó a la interrupción del auxilio del ejecutivo hacia el judicial; de este modo, el Consejo se instituye en 1995 en México con la finalidad de restaurar el nexo lógico y sistemático de unidad y operación, tanto del Estado materializado en el gobierno como del poder judicial; sin embargo, el Consejo no implica avances para que la institución cesada (Secretaría

Colombia, a mediados de los años veinte; posteriormente en Argentina, en 1957, luego en Venezuela, en 1961, en Perú en 1969, y en Brasil, en 1977.

Como lo observamos a lo largo del trabajo, los consejos de judicatura o magistratura no presentan uniformidad y tan sólo tienen en común las tareas referentes a la carrera judicial, ya que ni en nombre, ni en integración ni en funciones coinciden. De hecho, en su paso de un país a otro presentan diversos cambios, sobre todo de Europa a nuestro continente. El primero de esos órganos se instituye formalmente en Venezuela, donde las atribuciones son relativas a la designación de jueces, a la inspección y vigilancia del funcionamiento de tribunales, al conocimiento de las faltas de miembros del poder judicial y a preparar su anteproyecto de presupuesto.

En Perú, igual que en Paraguay, literalmente se especifica que la atribución administrativa no es signada al Consejo, aunque hay que resaltar que en su composición, contempla a una persona que posea reconocida experiencia en actividades gerenciales a la vez que se destaca su participación en funciones relacionadas con el presupuesto, la política general, el plan de desarrollo, la creación de salas y su reubicación. En El Salvador, por su parte, el Consejo restringe su competencia a proponer candidatos para magistrados y jueces a la Corte Suprema; en Panamá su Consejo sólo está consagrado a nivel legislativo, con la modalidad de que es un organismo consultivo en lo gubernamental y disciplinario.

Es a partir de la instauración del Consejo de la Judicatura en Colombia, Ecuador, Bolivia, Argentina y México cuando se manifiesta que éste se encargará de la administración del poder judicial; no obstante, Colombia, Argentina y Bolivia cuentan con un ministerio de justicia, por lo que se conserva el sentido original por el que se creó el Consejo de la Magistratura. Pero en México no es así, y como lo mencionamos anteriormente, este es el punto alrededor del que gira la problemática de funcionalidad administrativa del consejo mexicano.

de Justicia) empiece a ser remplazada, al menos en lo que respecta al auxilio administrativo del poder judicial para el desarrollo de las actividades institucionales.

Como hemos podido observar, el objetivo general que persiguen los consejos es evitar que el ejecutivo, vía el ministerio de Justicia, interfiera en las actividades funcionales (o de gobierno) del poder judicial; pero en nuestro país la extrapolación de rigidez empleada para evitar esa interferencia, desde 1917 derivó en la supresión de la Secretaría de Justicia: he aquí precisamente la causa a partir de la que se generaron todos los males que hoy se tratan de subsanar con la reforma judicial y la institución del Consejo de la Judicatura; esto en lo referente a la administración interior del poder judicial.

Asimismo, es de resaltar que en los países en los que se ha establecido el órgano en cuestión, siguiendo la información a la que tuvimos acceso; no se habla nada acerca de sustituir a los ministerios de justicia por los consejos, o quitarles la facultad del auxilio administrativo para el poder judicial. Algo que podemos visualizar claramente en los consejos italiano, francés y español pues en esos casos se manifiesta de manera muy clara que son los ministerios de justicia los que se encargan de la gerencia de los recursos humanos y materiales para que funcione bien la administración de justicia.

Con este trabajo también pudimos observar que, pese a que no existe una concepción completamente acabada acerca del significado y la utilidad del Consejo de Magistratura o Judicatura, cada vez se aclaran más tanto las funciones como las capacidades que puede tener; cuestión que al mismo tiempo pone al descubierto lo endeble en cuanto a la falta de conocimiento del órgano cuando se introduce en nuestro país, cuyo objetivo principal es la administración interior del poder judicial, razón por la cual se desvirtúa totalmente la razón de ser inicial del órgano en el contexto mundial.

Debemos resaltar que con esto no queremos manifestar una oposición rotunda para que se tomen como modelos otros tipos de organización gestados en diferentes regiones; pero sí objetamos que se adopten órganos cuyas capacidades y razón de ser están muy alejadas de las necesidades de nuestro gobierno; concretamente del poder judicial.

Por todo lo hasta aquí mencionado, queremos expresar que encontramos cuatro puntos a partir de los que se puede entender la problemática que el órgano enfrenta, la utilidad que puede ofrecer y el lugar que debe ocupar.

El primero se refiere a la significación que ha tenido el principio de la división de poderes como factor determinante para la división de funciones en nuestro país. Hicimos incapié en ello pues lo consideramos punto básico, ya que, en obediencia estricta a ese principio se desapareció a la Secretaría de Justicia, institución del poder ejecutivo que hasta 1917 auxilió al poder judicial en sus tareas de gestión y fungió como puente de interrelación entre ambos.

Nuestro segundo punto se refiere a la naturaleza, la función y la utilidad de los consejos de judicatura en el contexto mundial. Entre otras cosas podemos apreciar aquí que se trata de un órgano que busca lograr mayor autonomía para el poder judicial con relación al ejecutivo, por lo que se encarga de todo lo relativo a la administración de la carrera judicial, al nombramiento, a la asignación, a la remoción de jueces y magistrados, y a todas las demás funciones de gobierno del poder judicial; las cuales, en manos del poder ejecutivo, efectivamente podían vulnerar la autonomía de aquél.

El tercer punto es resultado de los dos anteriores, pues hay que resaltar nuevamente que en todos los países en los que se han instituido los consejos de judicatura o magistratura –con excepción de México– existe un Ministerio de Justicia. De este modo, debemos tener claro que debido a la inexistencia de ese ministerio, se produce un efecto de mutación cuando se establece en nuestro país. Tal vez parezca exagerado, sin embargo, lo que queremos enfatizar es que ese órgano no es un órgano de administración encaminado a la gestión interior del poder judicial, pues en los demás países –sobre todo los europeos– es el ministerio de Justicia el que desempeña la función. Así pues, el consejo no es un sistema de gobierno y administración de la carrera judicial que busque sustituir a los ministerios de justicia.

El cuarto punto se refiere a las pugnas que actualmente ocurren dentro del poder judicial, pese a que se haya creado para lograr mayor independencia del ejecutivo, luego de emerger de un periodo de corporativismo establecido desde 1917, donde posteriormente al nombramiento de los magistrados principales, las funciones se ejercían sin ningún elemento que pudiese impugnar o cuestionar decisiones. Por eso el consejo surgió como contra peso, pero, los magistrados se niegan a ceder en la práctica los privilegios que antaño gozaron; de ahí que hayan buscado afanosamente limitar las facultades del Consejo para restarle las correspondientes a la carrera judicial, al nombramiento, a la designación, y a la destitución de jueces y magistrados. Estas últimas como podemos recordar, son la razón de ser a la que obedece la creación de los consejos; pero, en nuestro país se pretende restar al Consejo esas facultades, para convertirlo el órgano encargado de la gestión del poder judicial, función para la que no fue concebido.

Por otra parte el Consejo de la Judicatura en nuestro país ha sido calificado como poco eficiente, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos de administración: primeramente a las de tipo organizativo dentro del Consejo, pues es un órgano pequeño regido por principios poco eficientes –trabajo colegiado– con el fin de responder a las funciones administrativas que le han sido encomendadas, y donde si bien existe personal especializado en estas cuestiones, las decisiones finales siempre las toman los consejeros (jueces) en las sesiones.

Consideramos oportuno insistir en que el Consejo de la Judicatura es un órgano insuficiente y limitado, tanto en tamaño como en los elementos y organización que requiere el desarrollo efectivo de las actividades institucionales del poder judicial. En algunos trabajos en los que se ha tratado el tema del Consejo de Judicatura, se ha considerado que es limitado por su *tamaño*; es decir, por su planta física y humana, pero no se repara en que tampoco es apto para la función administrativa que le ha sido conferida, debido a que esas tareas las efectúa bajo los principios en los que se sustenta la actividad funcional del poder judicial: en sesiones de pleno, salas y comisiones; en otras palabras: mediante trabajo colegiado.

También, a lo largo de este ensayo hemos podido observar que la administración interior del poder judicial hasta ahora no ha contado con una organización cuya capacidad le permita cumplir con éxito esas actividades. En los inicios del Estado mexicano, y hasta 1917, estuvieron conferidas a la Secretaría de Justicia, sin duda un organismo más apto para eso, tal como lo podemos comprobar con su permanencia en la mayoría de los países del mundo. Posteriormente esa administración pasó a manos del consejo de administración de la Suprema Corte de Justicia, donde los propios ministros eran quienes hacían tanto lo administrativo como lo funcional; situación que permaneció hasta diciembre de 1994, cuando pasó al Consejo de la Judicatura.

Ante ese panorama debemos tener presente que su éxito depende de la capacidad de la organización responsable, y que esa capacidad puede verse entorpecida por aspectos como la sobrecarga de trabajo, la deficiente preparación del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, y las restricciones de tiempo. En lo referente a estos factores debemos recordar que la reforma judicial, en cuanto a lo administrativo, se llevó a cabo con el fin de subsanarlo; es decir, buscaba proporcionar elementos para llenar esos vacíos que en general se refieren a la sobrecarga de trabajo a la que estaban sometidos los jueces. Sobrecarga directamente relacionada con restricciones de tiempo, insuficiencia de información, recursos financieros y un factor que hasta ahora no ha sido tomado en cuenta: la deficiente preparación del personal que debe desempeñar las faenas de administración de la organización interior del poder judicial.

Al establecerse el Consejo de la Judicatura tan sólo se han dividido las actividades funcionales y las institucionales, o sea, que ya no las hace un mismo magistrado sino que unos ejecutan la actividad funcional y otros la institucional. Sin embargo, no debemos olvidar que ellos no poseen la formación ni el ambiente adecuados y necesarios para desempeñar esas actividades institucionales, pues cuando se hicieron cambios para el manejo administrativo del poder judicial y se optó por el Consejo de Judicatura, aún no se sabía cuál era la utilidad y capacidad del órgano, y sólo se trató de adaptarlo a las condiciones de nuestro país.

No obstante, cabe mencionar que el administrador público ha sido participe en las actividades administrativas del poder judicial, pero su labor siempre ha estado supeditada a la opinión, al mandato y a la imposición de los magistrados, quienes carecen del conocimiento necesario para efectuar los procesos de administración, por lo que las tareas no se cumplen con eficiencia. Consideramos que si bien no se restablece la Secretaría de Justicia, al menos los magistrados encargados de las tareas administrativas deberían recibir una formación tal que les proporcione mayor especialización y les permita comprender todo lo que implica la acción administrativa.

Finalmente, debemos remarcar que desde nuestro punto de vista el Consejo de la Judicatura no parece tener grandes perspectivas de progreso como órgano de administración del poder judicial, pues incluso ya desde ahora empiezan a manifestarse sus deficiencias: como era de esperarse, las exigencias administrativas que se le plantean han empezado a rebasar los límites a los que es capaz de llegar un órgano de esa naturaleza. Y si a lo anterior le agregamos que muy posiblemente se sigan sumando órganos jurisdiccionales al poder judicial —como es la propuesta de varios juristas— e incluso la posibilidad de que la administración de la propia Suprema Corte pase a su dominio, lo más probable es que suceda un gran desequilibrio debido a la escasa capacidad e infraestructura del Consejo de la Judicatura; es más, tendría que manifestar abiertamente su incapacidad y sus límites como órgano administrativo.

Pero, en caso de que se optara por agrandar la estructura o crear órganos alternos, debe tenerse cuidado pues además de que tan sólo contribuirían a dispersar y entorpecer la función administrativa, también implicarían gastar tiempo y recursos: no olvidemos que en nuestro país, si algo es urgente es lograr una buena impartición de justicia, sustentada en una buena administración interior.

No olvidemos tampoco que, los sistemas sociales deben ser capaces de hacer las innovaciones necesarias y aceptar los cambios que se requieren en las diferentes estructuras sociales, para generar tanto la capacidad como el conocimiento requeridos para su buen desarrollo. Aceptar, en el caso del poder judicial esos cambios, sin ceñirse estrictamente al

principio de división de poderes o adoptando órganos que supuesta o aparentemente pueden ser la solución, es una de las principales claves para lograr el buen funcionamiento de ese poder en su conjunto; en función de ello se podrá conferir esta función al órgano que, por sus características y naturaleza, es el más adecuado para la realización de esta actividad institucional: la Secretaría de Justicia.

principio de división de poderes o adoptando órganos que supuesta o aparentemente pueden ser la solución, es una de las principales claves para lograr el buen funcionamiento de ese poder en su conjunto; en función de ello se podrá conferir esta función al órgano que, por sus características y naturaleza, es el más adecuado para la realización de esta actividad institucional: la Secretaría de Justicia.

ANEXO 1
FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO
1821-1917

1821

- Todos los negocios de los consejos, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del Reino; cuyas consultas de pleitos, causas y demás deben despacharse por ella, también las plazas de todos los individuos de que se compongan, incluso los escribanos de todas las clases;
- Los asuntos generalmente eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispados, canonjías, curatos, beneficios y demás empleos de este vasto ramo;
- Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluidas la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos;
- Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado, y los empleados de estos vocales y sus subalternos;
- Todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que deben tener estos individuos: sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleos.

1835

- Cuidar que la justicia se administrara pronto y cumplidamente.
- Gestión interior de la administración pública como los nombramientos de los empleados, servidumbre, consejería y obras materiales del palacio gubernamental. el lazo institucional por el cual se hacían circular las leyes y decretos que el Congreso hacia llegar al gobierno, también expedía reglamentos, decretos y órdenes referentes a justicia y negocios eclesiásticos
- Publicación y circulación de las leyes y decretos que el Congreso General dirija por su conducto al gobierno;
- Expedición de los reglamentos, decretos y órdenes que sean necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales en lo relativo a la organización y arreglo de los ramos de la administración que están a su cargo;
- Los nombramientos de funcionarios y empleados que en cada uno de sus ramos correspondan al gobierno conforme a las leyes, y el de los empleados de la legación de Roma;
- La dirección de las negociaciones y relaciones que se entablen con la silla apostólica para celebrar concordatos y todo lo relativo a la aprobación y observancia de ellos;
- El cuidado de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y del Distrito Federal y territorios, y de que sus sentencias sean ejecutadas;
- La concesión de pases o retención de los decretos conciliare, bulas pontificias, breves y rescriptos;
- La servidumbre, consejería y obras del palacio;

ANEXO 1
FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO
1821-1917

<ul style="list-style-type: none"> - El ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas; - La instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley, y todo lo concerniente a la ejecución de decretos y leyes relativas a estos objetos; - La dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.
<p>1836 Se suprimió la secretaría</p>
<p>1841 Se constituye el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, tomando como patrón organizativo a la extinta secretaría.</p>
<p>1852 Asumió deberes alejados de su objeto principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El gobierno político y económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la policía y administración municipal; - Los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección; - Instrucción pública y establecimientos literarios. Exceptuábanse el Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía; - Teatros y diversiones públicas - Montepío y establecimiento de beneficencia; - Pestes y vacuna - Festividades nacionales
<p>1853 Se reestableció la secretaría y sus funciones se versaban acerca de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Todo lo concerniente al ramo de justicia; - Todo lo relativo a negocios eclesiásticos; - Todo lo que pertenece a instrucción pública; - Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.
<p>1861</p> <ul style="list-style-type: none"> - La administración de justicia; . Suprema Corte; . Tribunales de circuito y distrito; . Controversias que correspondan a los tribunales de la Federación; - Causas de piratería - Expropiación por causa pública - Códigos - Colecciones oficiales de leyes y decretos; - Organización judicial en el Distrito Federal y territorios; - Abogados y escribanos; - Indultos

ANEXO 1
FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA EN MÉXICO
1821-1917

1863

- Todo lo concerniente al ramo de justicia
- Todo lo relativo a negocios eclesiásticos;
- Todo lo que pertenece a la instrucción pública;
- Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo;
- Academias de la historia y de la lengua castellana;
- Bibliotecas

1865

- Lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil;
- De Los proyectos de codificación;
- La organización judicial y del Ministerio Público;
- La supervigilancia para que la justicia se administre pronta y cumplidamente;
- Los recursos sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación;
- Las dispensas de ley;
- Todo lo concerniente al notariado;
- Los exhortos internacionales y extradición de malhechores;
- La organización y vigilancia de las cárceles y presidios
- La publicación del Boletín de las Leyes;
- La planta, presupuestos y contabilidad, libramientos y archivo de su departamento ministerial.

1891

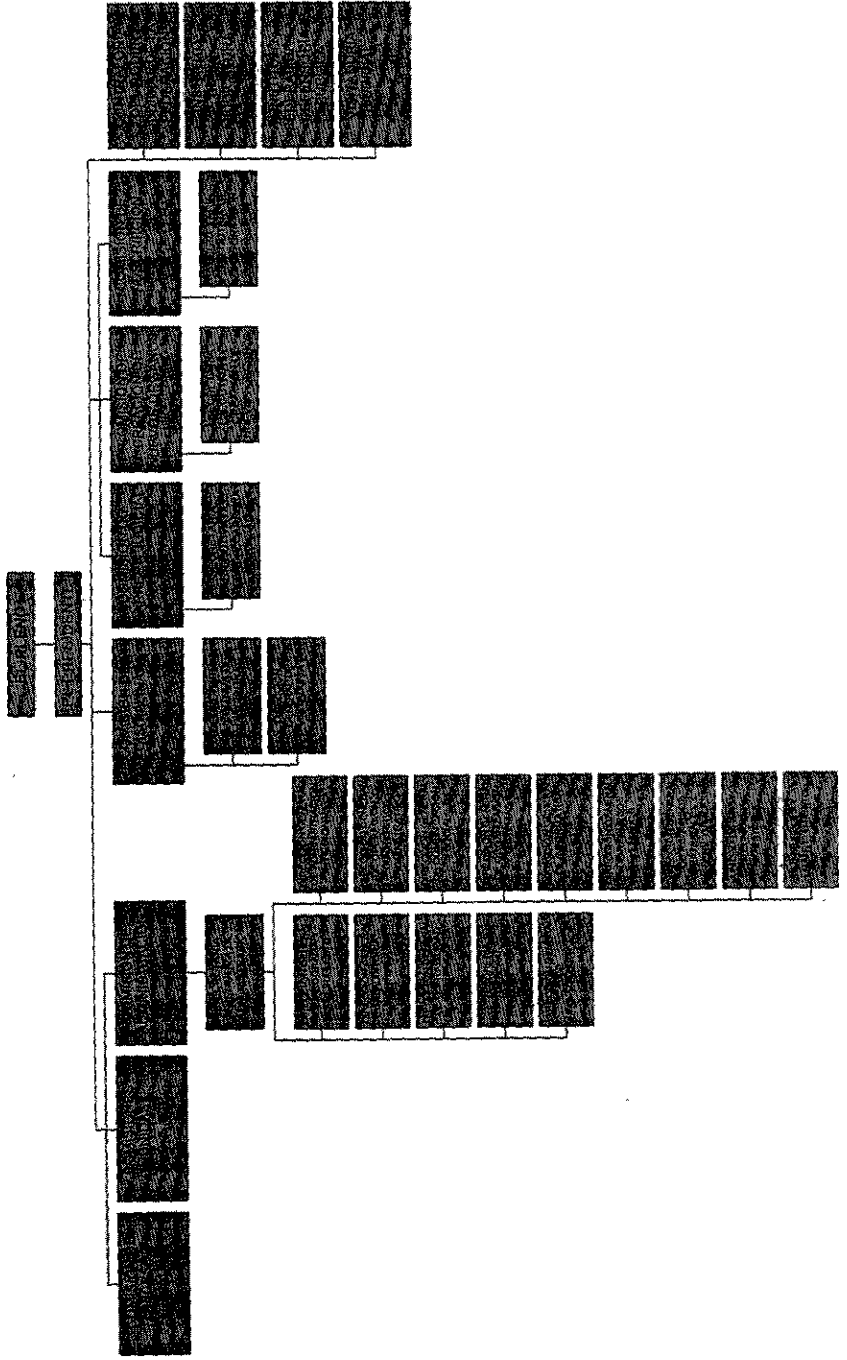
- Relaciones con la Suprema Corte
- Tribunales de circuito y juzgados de distrito;
- Expropiación por causa de utilidad pública;
- Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los de Orden común en el Distrito y territorios;
- Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios;
- Ministerio Público;
- Notarios y agentes de negocios;
- Estadística criminal.

1910 a 1917

- Tribunales de circuito y juzgados de distrito;
- Expropiación por causa de utilidad pública;
- Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los de Orden común en el Distrito y territorios;
- Relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios;
- Ministerio Público;
- Notarios y agentes de negocios;
- Estadística criminal.

ANEXO 2
CUADRO 1

ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



ANEXO 3
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ATRIBUCIONES
DE LOS CONSEJOS

PAIS	**	ADMINISTRACIÓN	CARRERA JUDICIAL	NOMBRAMIENTOS/SELECCIÓN	DISCIPLINA
ARGENTINA Órgano encargado de la selección de los Magistrados y de la admón del P. judicial	-	-Administrar recursos y ejecutar presupuesto de administración de justicia -Dictar reglamentos sobre org. judicial		Seleccionar mediante concursos públicos a postulantes a magistrados inferiores.	Ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados Decidir apertura de procedimiento de remoción de magistrados
BOLIVIA Órgano administrativo y disciplinario del poder judicial	5	Elaborar el presupuesto anual del poder judicial	Administrar el escalafón judicial	Proponer al Congreso Nal. Nominas para designación de ministros de la Corte Suprema. También nominas a la Corte Suprema para designación de vocales de Cortes Superiores de Distrito. Nominas a las Cortes Sup. De Distrito para designación de jueces, notarios y registradores de derecho reales	Ejercer el poder disciplinario sobre los jueces y funcionarios judiciales
ECUADOR Órgano admvo y de gob. del poder judicial	-				
COLOMBIA Órgano al que le corresponde la administración de la rama judicial y ejercer la función disciplinaria	13	Planeación y política de la rama judicial Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial y ejecutarlo Fijar división territorial, crear, ubicar, redistribuir y suprimir despachos judiciales -Dictar reglamentos para eficaz funcionamiento de la admón de justicia Proponer proyectos de ley en la materia	Administrar la carrera judicial	Proponer a la Corte Suprema y al Consejo de Estado candidatos para vacantes en esos órganos y para magistrados de tribunales.	Si, examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial.

** Número de integrantes.

ANEXO 3
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ATRIBUCIONES
DE LOS CONSEJOS

COSTA RICA Órgano subordinado a de la Corte Suprema de Justicia, para ejercer la administración y disciplina del poder judicial.	5	Política administrativa del Poder Judicial, siguiendo lineamientos de la Corte Suprema Dirigir, planificar y coordinar actividades administrativas del Poder Judicial Regular distribución de asuntos de despachos judiciales	El ingreso, traslado y ascenso de jueces que se hacen a través de concursos de antecedentes y de oposición, a cargo de un Consejo de la Judicatura	Designar a funcionarios que administran Justicia, con excepción de los que corresponden a la Corte Suprema	Si, potestad disciplinaria respecto de servidores judiciales
EL SALVADOR	11	No, salvo su propio presupuesto	Evaluación de jueces y magistrados	Proponer a la Asamblea Legislativa, junto con asociaciones de abogados, candidatos a la Corte Suprema Proponer a la Corte Suprema candidatos a jueces y magistrados	No, salvo delegación de la Corte Suprema para tramitar expedientes por faltas atribuidas a los magistrados.
VENEZUELA Órgano administrativo encargado de ejercer el gobierno judicial	5	Política judicial Vigilar eficiencia, rendimiento de jueces Crear jurisdicciones, tribunales ordinarios y especiales, y establecer y modificar su competencia Establecer política de seguridad social de funcionarios judiciales.		Designar a jueces conforme a normas de la carrera judicial	Si, conocer de procesos disciplinarios e imponer sanciones a jueces de jurisdicción ordinaria y especial, excepto militares, y defensores públicos
PANAMA Organismo consultivo del órgano judicial en el orden gubernativo y disciplinario	7	Analizar remuneración de empleados judiciales y del MP Recomendaciones para mejorar estructura y organización de órgano judicial y MP Ordenamientos procesales Analizar, sugerir reformas a métodos y sistemas de trabajo de despachos judiciales Clasificación, ordenación y publicación de jurisprudencia Revisar división territorial y funcional de admón de justicia	Administrar todo lo concerniente a la carrera judicial, garantizando sus beneficios a magistrados, jueces, agentes del MP y personal subalterno Opinión y recomendaciones sobre programas de selección, calificación y capacitación de empleados de rama judicial y MP		Si, conocer de todas las faltas contra la ética judicial

** Número de integrantes.

ANEXO 3
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ATRIBUCIONES
DE LOS CONSEJOS

<p>PARAGUAY Órgano autónomo</p>	<p>8 NO</p>		<p>Proponer al Senado temas de magistrados de la Corte Suprema y Tribunal Superior de Justicia Electoral, previa selección según criterios de idoneidad</p> <p>Proponer temas a la Corte Suprema para jueces y agentes fiscales de tribunales inferiores, según criterios de idoneidad</p> <p>Seleccionar mediante concurso público de méritos y evaluación personal, y nombrar y ratificar a jueces y fiscales de todos los niveles</p>	<p>NO</p>
<p>PERÚ Organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales</p> <p>MÉXICO Órgano del poder judicial de la federación encargado de su administración, vigilancia y disciplina</p>	<p>9 NO</p>		<p>Expedir reglamentos interiores de carrera judicial y de escalafón</p>	<p>Sí, destitución de vocales de Corte Suprema, Fiscales Supremos, jueces y fiscales de todas las instancias</p>
<p>ITALIA</p>	<p>7</p>	<p>Crear, suprimir y determinar competencia y especialización de tribunales y juzgados</p> <p>División del territorio en circuitos y distritos</p> <p>Elaborar el presupuesto del poder judicial, excepto de la Suprema Corte</p> <p>Expedir reglamento interior en materia administrativa</p> <p>Inspección de juzgados y tribunales</p> <p>Propuesta al Ministro de Gracia y Justicia sobre circunscripciones judiciales y sobre materias relativas a organización y funcionamiento de la justicia</p> <p>Opinión al Ministro sobre proyectos de ley.</p>	<p>Selección mediante concurso de oposición, nombramiento, adscripción y ratificación de magistrados y jueces</p>	<p>Sí, sanciones y remoción de magistrados, jueces y servidores judiciales.</p>
	<p>33</p>	<p>Ingreso mediante concurso; adscripciones, traslados y promociones de jueces y magistrados</p>	<p>Nombramiento por méritos de profesores y abogados a la Corte de Casación.</p>	<p>Sí, a petición del Ministro de Gracia y Justicia o el procurador general ante la Corte de Casación</p>

** Número de integrantes.

ANEXO 3
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ATRIBUCIONES
DE LOS CONSEJOS

FRANCIA Órgano auxiliar del presidente de la República como garante de la independencia judicial	18	NO	Rendir dictamen sobre propuestas de nombramiento de jueces y magistrados	SI, respecto de magistrados judiciales y del MP.
PORTUGAL Órgano superior de gestión y disciplina de la magistratura judicial	21	<p>Ordenar inspecciones</p> <p>Modificar distribución de procesos</p> <p>Fijar número y composición de Salas del Tribunal Supremo y de tribunales de apelación</p> <p>Opinión sobre materias relativas a la administración de justicia</p> <p>Estudiar y proponer medidas legislativas para la eficiencia judicial</p> <p>Inspección de juzgados y tribunales</p> <p>Publicación oficial de la jurisprudencia del Tribunal Supremo</p> <p>Informe anual sobre estado, funcionamiento y actividades del Consejo y tribunales</p> <p>Opinar sobre leyes y disposiciones generales en materia de justicia</p> <p>Expedir reglamentos sobre materias del art. 110 LOPJ</p>	<p>Adscribir, promover, trasladar y evaluar a magistrados judiciales</p>	SI, respecto de magistrados y funcionarios judiciales
ESPAÑA		<p>Formación, nombramiento, perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas de jueces y magistrados</p>	<p>Selección de jueces y magistrados</p> <p>Propuesta de nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo.</p> <p>Podés. de tribunales.</p>	SI, respecto de jueces y magistrados
GRECIA	?	NO		
TURQUÍA	18	NO	Aprobar supresión de tribunales Resolver sobre calificación de jueces	Medidas disciplinarias a jueces
BULGARÍA	25	NO		<p>Nombrar, promover, degradar y trasladar a jueces, procuradores y jueces de instrucción</p>

** Número de integrantes.

ANEXO 3
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ATRIBUCIONES
DE LOS CONSEJOS

RUMANIA	?	NO		Proponer al Pdte. de la República nombramiento de jueces y procuradores Promover, trasladar a jueces	Función disciplinaria respecto de jueces.
SUDÁFRICA	15	NO		Recomendaciones para designación, destitución, duración y situaciones de jueces de la Corte Suprema Recomendaciones para remoción de magistrados de la Corte Constitucional Asesoría a gobiernos nacional y provinciales.	

** Número de integrantes.

ANEXO 4
REFORMAS AL PODER JUDICIAL 1999

Reformas a los artículos 94, 97, 100 y 107.
Diario Oficial de la Federación
Junio 11, 1999.

Artículo Único. Se reforman los artículos 94, párrafos primero y sexto; 97, último párrafo; 100, párrafos primero, segundo, Tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno; y 107, fracción IX; se adiciona un segundo párrafo al artículo 94, recorriéndose en su orden los párrafos segundo a décimo para pasar a ser tercero a undécimo y un tercer párrafo al artículo 100, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para pasar a ser cuarto a décimo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

REFORMA 1994	REFORMA 1999
<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. (Párrafo 1)</p>	<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. (Se adiciona un segundo párrafo) 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. (Párrafo 1)</p>
<p>(Párrafo 6) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competen a la propia Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho</p>	<p>(Párrafo 6) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competen a la propia Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia, o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor imparición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efecto después de publicados.</p>
<p>Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.</p>	<p>Artículo 97. Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.</p>

ANEXO 4 REFORMAS AL PODER JUDICIAL 1999

<p>Artículo 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 (párrafo 1).</p>	<p>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 (párrafo 1).</p>
<p>(Párrafo 2) 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; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.</p>	<p>(Párrafo 2) 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 los Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.</p> <p>Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar además con reconocimiento en el ámbito judicial.</p>
<p>(Párrafo 3) 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.</p>	<p>Párrafo 3) 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.</p>
<p>(Párrafo 5) Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>(Párrafo 5) Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>

ANEXO 4
REFORMAS AL PODER JUDICIAL 1999

<p>(Párrafo 7) El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.</p>	<p>(Párrafo 7) De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.</p>
<p>(Párrafo 8) Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieren a la designación, adscripción, remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.</p>	<p>(Párrafo 8) Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieren a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.</p>
<p>(Párrafo 9) 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 Justicia corresponderá a su Presidente.</p>	<p>(Párrafo 9) 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.</p>
<p>Artículo 107. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, y conforme a</p>	<p>Artículo 107. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, y conforme a</p>

ANEXO 4
REFORMAS AL PODER JUDICIAL 1999

caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales (Párrafo 9).

TRANSITORIOS 1999

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los actuales Consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del Presidente del Consejo, concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a los Consejeros de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 109 constitucional reformado, a más tardar dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Por única vez, el periodo de los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia vencerá el último día de noviembre de 2002, de 2004y de 2006; el de los designados por el senado el último día de noviembre de 2003 y 2007; y el designado por el Ejecutivo Federal, el último día de noviembre de 2005. Al designar Consejeros, se deberá señalar cual de los periodos corresponderá a cada uno.

TERCERO. En tanto queda instalado el Consejo de la Judicatura, en términos del transitorio que antecede, funcionará una comisión temporal compuesta por el Presidente del Consejo y por los funcionarios que dependan directamente del propio Consejo. Dicha comisión proveerá los trámites y resolverá los asuntos administrativos de notoria urgencia que se presenten, salvo los relacionados con nombramientos, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados. Una vez instalado el Consejo, dará cuenta al Pleno de las medidas tomadas, a fin de que éste acuerde lo que proceda.

CUARTO. Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes en el momento en que fueron iniciados.

FUENTES

Libros y artículos en revistas

- Aristoteles, **La Ética Nicomaquea**, Libro V, De la Justicia, México, Porrúa, 1992.
- Bremauntz, Alberto, "Por una justicia al servicio del pueblo", **La justicia mexicana hacia el siglo XXI**, México, UNAM-III, senado de la república, 1996.
- Bobbio, Norberto, **Estado, gobierno y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Coelho, Víctor Augusto, "Consejo Superior de la Magistratura. La experiencia portuguesa", en **Justicia y Sociedad**, México, UNAM, 1994.
- El Consejo de la Judicatura Federal, **Información Básica**, México, Poder judicial de la federación, febrero 1995 a mayo de 1996.
- Cosío Díaz, José Ramón, **Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia**, Mexico, Porrúa, 1992.
- Cué de Duarte, Irma, **La Suprema Corte de Justicia de la Nación**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Delgado Barrio y Melgar Adalid, **México y España administración de la justicia 1998**, Poder Judicial de la Federación, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1998.
- De la Oliva Santos, Coelho Victor, *et al.*, "El Consejo General del Poder Judicial en España" en **Justicia y sociedad**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994.
- De Piña, Rafael, **Diccionario de Derecho**, México, Porrúa, 1983.
- Dromi, José Roberto, **El poder judicial**, Argentina, Universidad del Norte de Santo Tomás de Aquino, Tucumán, 1982.
- Duverger Maurice, **Regímenes políticos**, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Ferrajoli, Luigi, "Posición institucional y función de la magistratura en el sistema político italiano", en **Política y justicia en el Estado capitalista**, Barcelona, España, Fontanela, 1978.

Fix-Fierro, Héctor, **La eficiencia de la justicia**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995.

-----, "Funciones presentes de una institución ausente", en **El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado**, comp. Omar Guerrero, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998.

-----, "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Revista de Administración Pública, núm. 95, México, INAP, 1997.

Fix-Zamudio Héctor, **El poder judicial en el ordenamiento mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

-----, **Los problemas contemporáneos del poder judicial**, México, Coordinación de Humanidades UNAM, 1986.

-----, "La administración de justicia", en **Temas y problemas de la administración pública en México**, México, UNAM, 1985.

-----, "Breves reflexiones acerca del Consejo de la Judicatura", en **La justicia mexicana hacia el siglo XXI**, México, IJ-UNAM, senado de la república, 1996.

-----, y Cossio Díaz José Ramón, **El poder judicial en el ordenamiento mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

-----, y Fix-Fierro, **El Consejo de la Judicatura**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

García Belaude, Domingo et al., "Problemas sobre el gobierno y la administración del poder judicial", en **La justicia mexicana hacia el siglo XXI**, México, IJ-UNAM, senado de la república, 1996.

García Pelayo, Manuel, "El Estado social y sus implicaciones", en **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

González, Florentino, **Elementos de ciencia administrativa**, Colombia, Estudio Introdutorio: Omar Guerrero, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1994.

Guerrero Omar, **La teoría de la administración pública**, México, Harla, 1986.

-----, **La administración pública del Estado capitalista**, México Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

-----, **El Estado y la administración pública en México**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

-----, **La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

-----, **Principios de administración pública**, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

-----, **El funcionario, el diplomático y el juez**, México, Universidad de Guanajuato e Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

-----, comp. **El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998.

Gutierrez, Sergio y Rives, Roberto, **La Constitución mexicana al final del siglo XX**, México, El Mar, 1994.

Hobbes, **El Leviatán**, México, Gernika, tomo I, 1983.

Justi, Juan Enrique, **La ciencia del Estado**, Estudio Introdutorio: Omar Guerrero, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

López Salas, Rafaela, "Reforma al poder judicial", Revista Confluencias Órgano de Difusión de la Reforma Democrática, México, núm. 9, vol II, mayo de 1997.

Melgar Adalid, Mario, **El Consejo de la Judicatura Federal**, México, Porrúa, 1997.

Melgar Adalid, Mario, "Consejo de la Judicatura Federal. Administración y función jurisdiccional", Revista de Administración Pública, núm. 95, México, INAP, 1997.

Memoria, I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura, **La carrera judicial**, México, publicada por el Consejo de la Judicatura, junio de 1996.

Memoria del Primer Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía, **Justicia con eficiencia**, México, Asociación Mexicana de Derecho y Economía, abril de 1996.

O'Toole, Laurence Jr, "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the rise of the Administrative State", Public Administration Review, January-February, 1987, vol. 47 num. 1.

Ovalle Fabela, José, "La división de poderes y el poder judicial", en **La justicia mexicana hacia el siglo XXI, Temas y problemas de la administración de justicia**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

-----, "Cuatro retos de la administración de justicia en México", en **La justicia mexicana hacia el siglo XXI, Temas y problemas de la administración de justicia**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

Rodriguez Lozano, Amador, "La reforma judicial de 1994: una visión general", en **La justicia mexicana hacia el siglo XXI, Temas y problemas de la administración de justicia**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

Soberanes Fernández, José Luis, **Memorias de la Secretaría de Justicia**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

Van Meter, Donald y Carl Van Horn, "El proceso de implementación de las políticas", en Aguilar Luis, **La implementación de las políticas**, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

Weber, Max, **Economía y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

-----, **El político y el científico**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Artículos en periódicos

Aponte, David, "Envió Zedillo al Senado iniciativa de reformas: proponen facultar a la Corte para remitir casos a tribunales colegiados", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, marzo 30 de 1998, p. 45.

Aranda, Jesús, "Rechazan jueces y magistrados decisión del CJF", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, enero 26 de 1998, p. 42.

-----, "Por lo menos 32 jueces y magistrados deberían ser sancionados", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, enero 27 de 1998, p. 50.

-----, "Elaboran diagnóstico de la Corte y del Poder Judicial", en Justicia y sociedad, **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, febrero 4 de 1998, p. 48.

-----, "Ataque a la autonomía de tribunales, pretender su similitud con los de E.U", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, abril 27 de 1998, p. 45.

-----, "El Consejo de la Judicatura aceptó pagar más caro un inmueble en Puebla", **La Jornada**, , Sociedad y justicia, México, junio 15 de 1998, pp. 1 y 18.

-----, "Analizan ministros reformas a la Suprema Corte", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, junio 16 de 1998, p. 12.

-----, "Malestar en la Corte por las anomalías en la compra de un inmueble", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, junio 17 de 1998, p. 46.

-----, "Errores garrafales en el proyecto de ley de amparo: experto de la Corte", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, febrero 7 de 1996, p. 45.

-----, "Crea la Corte comisión para defender su autonomía", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, noviembre 8 de 1997.

-----, "Vulnera la autonomía el Consejo de la Judicatura, acusan magistrados y jueces", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, diciembre 10 de 1996, p. 43.

-----, y Victor Ballinas, "Pide la SCJN apoyo para reformas constitucionales", **La Jornada**, , Sociedad y justicia, México, marzo 22 de 1999, p. 23.

-----, "Objetan que el CJF dependa de la Corte", en Justicia y sociedad, **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, marzo 23 de 1999, p. 37.

-----, "Limitar a la Judicatura sería una contrarreforma", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, marzo 25 de 1999, p. 41.

Becerril, Andrea, "La Judicatura será contrapeso de la SCJN; el Senado rectifica reformas", **La Jornada**, Sociedad y justicia, México, abril 27 de 1999, pp. 35 y 56.

Cornejo, Alberto, "Combatir más al narcotráfico, demandan a la PGR", **La Jornada**, Justicia y sociedad, México, septiembre 27 de 1997. p. 46.

Du Tilly, Roberto, Contralor del poder judicial de la federación y Aranda, Jesús, "Transparente la adquisición del inmueble poblano: el poder judicial", en correspondencia, **La Jornada**, México, junio 18 de 1998. pp. 1 y 2.

Ortiz Moreno, Humberto, "La ciudad necesita una reforma judicial completa, dicen juristas", **La Jornada**, Justicia y sociedad, México, marzo 25 de 1998. p. 45.

Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, "Logros y avances del Consejo", en Justicia y sociedad, en **La Jornada**, mayo 18 de 1998, pp. 42-43.

Ramón A., René y María de los Angeles Velasco "En el Consejo de la Judicatura, cotos de poder: Santos Montes", en **La Jornada**, Justicia y sociedad, México, febrero 1 de 1998, p. 54.

"Suprema Corte: esperanza y desafíos", en Justicia y sociedad, **La Jornada**, Justicia y sociedad, México, enero 5, 1999, p. editorial.

Triunfo Elizalde, "La procuración de justicia, cuestionada por su ineficacia", **La Jornada**, Justicia y sociedad, México, septiembre 27 de 1997, p. 49.

Zedillo, Ernesto, "Un México de justicia para todos", en **El Nacional**, México, diciembre 2 de 1994.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, diciembre, 1996.

“Ley orgánica de la administración pública federal”, México, Delma, mayo, 1995.

“Ley orgánica del poder judicial”, Poder judicial de la federación, Normas fundamentales, Consejo de la Judicatura Federal, México, 1996.

Documentos oficiales

Iniciativa Presidencial para la transformación del poder judicial y la seguridad pública, en *El Nacional*, diciembre 6, 1994.

Plan nacional de desarrollo 1995-2000, poder ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDXCV, núm. 22, México, 31 de diciembre de 1994.

Diario Oficial de la Federación, tomo DXLVI, núm. 17, México, 23 de marzo de 1999.

Diario Oficial de la Federación, tomo DXLIX, núm. 9, México, 11 de junio de 1999.

Diario Oficial de la Federación, tomo DXLIX, núm. 22, México, 30 de junio de 1999.

Electrónicas

Internet, Bergalli, Roberto, *¿Para qué y por qué un Consejo de la Magistratura?, en Sistema penal y problemas sociales*, España, <http://www.ub.es/penal/sistema.htm>

-----, Bolivia web interactive, government, <http://www.boliviaweb.com/gov.htm>

-----, Consejo de la Judicatura Federal, <http://www.org.org.mx/judicatura/> poder judicial de la federación, 1997, Dirección General de Informática.

-----, “El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del Derecho Comparado (29 y última parte)” <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/consejo.htm>

-----, Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, “El Consejo de la Magistratura es uno de los errores de las reformas?” Colombia, <http://www.fij.edu.co/actual/academia.htm>

-----, Consejo General del Poder Judicial, “Competencias”, España, http://www.cgpj.es/f_competencias.html

-----, Consultas del poder judicial, <http://www.pi.gob.pe/paginas/consultas.html>

-----, La Jornada, <http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/index.html>

-----, Ministerio de Justicia de Argentina, <http://snts1.jus.gov.ar/minis/autorid/sj.htm>

-----, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, <http://www.minjusticiagov.co:9090/ows-api/aboutc.htm>

-----, Ministerio de Justicia de Perú, <http://www.minjus.gob.pe/>

-----, Ministerio de Justicia de El Salvador, <http://www.casapres.gob.sv/ministerios/mjusti.htm>

-----, Ministerio de Justicia de España, <http://www.mju.es/>

-----, Ministerio de Justicia (España), que es (y que no es) el Ministerio de Justicia, <http://www.mju.es/guess.htm>

-----, Ministère de la Justice, République Française, <http://test.justice.gouv.fr/minister/min.htm>

-----, Ministerio de Justicia, Grecia, <http://www.odci.gov/cia/publications/chiefs/10e3e.html>

-----, Ministerio de Justicia de Venezuela, <http://www.minjusticia.gov.ve/principal.htm>

-----, Ministero di Grazia i Giustizia, Italia, <http://www.giustizia.it/welcm.htm>

-----, Senado de la República, México,
<http://www.geocities.com/Paris/Gallery/7078/1999/debate11/senado.html>

-----, Servicio de Información diaria sobre derechos humanos en México (Sididh) “Las reformas al poder judicial, un retroceso que legitima la incompetencia y dependencia del Poder Judicial Federal.” <http://www.sjsocial.org/PRODH/sididh/si060599.htm>

-----, El Universal, diario venezolano, <http://www.eluniversal>