

CAPÍTULO DECIMOTERCERO	
EL CONSEJO DE LA JUDICATURA	235
I. Los Consejos de Judicatura	235
II. Consejo de la Judicatura Federal mexicano	239

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Los Ministerios de Justicia son muy antiguos, pues la mayoría se remontan al siglo XVIII y son una derivación de los sistemas sinodales de las monarquías absolutistas de entonces. Su objeto y naturaleza ya la conocemos. En contraste con ellos, poco después de la posguerra comenzaron a surgir ciertos entes cuya dedicación primordial ha sido colaborar con los Ministerios de Justicia, principalmente en lo referente a la carrera judicial: nos referimos a los Consejos de Judicatura.

I. LOS CONSEJOS DE JUDICATURA

La existencia de este tipo de cuerpos obedece principalmente, a decir del profesor Héctor Fix-Zamudio, a la necesidad de administrar a la carrera judicial.³⁸¹ Ésta requiere ser vigilada y cuidada, en aspectos tales como la selección, ingreso, promoción y disciplina.

Alternando el título de *Consejo Judicial* o *Magistratura*, estos cuerpos tienen su antecedente más antiguo en un ente establecido en España a mediados de los años veinte, seguido por las experiencias francesa en 1946 y 1958, italiana en 1948 y turca en 1961.³⁸²

En Francia, corresponde al presidente de la República garantizar la autonomía del Poder Judicial, contando con la asistencia administrativa del Consejo Superior de la Magistratura.³⁸³ Lo encabeza el presidente de la República, tocando la vicepresidencia al ministro de Justicia. Los miembros del Consejo son inamovibles. Una de sus responsabilidades más relevantes es la propuesta de los magistrados que integran el Tribunal de Casación, así como al primer presidente del Tribunal de Apelación.

Por su parte, en Italia, de conformidad con la Constitución de 1947, el Consejo Superior de la Magistratura fue integrado por miembros elegidos por los magistrados ordinarios, entre ellos mismos, así como por el Parla-

381 Fix-Zamudio, Héctor, "La administración de justicia", en varios autores, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1985 (1982), pp. 154 y 155.

382 *Ibid.*

383 Cué de Duarte, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: propuesta legislativa de reorganización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 94-98.

mento, quien los escoge entre catedráticos y abogados cuyo desempeño es mayor a quince años de ejercicio profesional. En contraste con Francia, solamente permanecen en funciones por cuatro años y no son reelegibles inmediatamente. Durante el tiempo de desempeño del cargo de consejeros se prohíbe el ejercicio de la profesión o cualquier otra responsabilidad pública. Existe un mecanismo de gobierno por el cual sus propios miembros eligen, en su seno, al vicepresidente, pues la presidencia está ocupada por el jefe de Estado. Igualmente, el fiscal general del Tribunal Supremo y el primer presidente del mismo son miembros del Consejo Superior de la Magistratura. Entre otras facultades, el Consejo garantiza que los magistrados sean inamovibles y que no puedan ser dispensados o suspendidos del servicio judicial, o destinados a otra residencia, o para desempeñar otras funciones, sin su propio consentimiento o por decisión del mismo Consejo. Como en otros países, el nombramiento de los magistrados se efectúa por concurso de méritos.

En Italia, como en Francia, es observable una adecuada convivencia y colaboración entre los Consejos de Judicatura y los Ministerios de Justicia. Así, en el país italiano hay una clara división del trabajo que confiere al Ministerio de Justicia la organización y el funcionamiento de los servicios de la administración de justicia, en tanto que al Consejo Superior de la Magistratura le corresponde la admisión, asignación, traslado, ascenso y disciplina de los magistrados que integran al Poder Judicial.

En suelo iberoamericano, el caso más remoto lo ofrece Colombia, a mediados de la década de los cincuenta, al que siguieron el Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chaco, Argentina, en 1957; el Consejo de la Judicatura de Venezuela en 1961; el Consejo Nacional de Justicia del Perú en 1969 (transformado en Consejo Nacional de la Magistratura en 1979); el Consejo Nacional de la Magistratura —igual que en Perú— del Brasil en 1977; y el Consejo de la Magistratura en Argentina en 1994.

Por su carácter pionero, merecen especial estudio España y Colombia.

En España, la primera experiencia se remonta a 1926, cuando fue creado un organismo que es antecedente del actual Consejo General del Poder Judicial. Este cuerpo nació en diciembre de 1978, dentro del nuevo orden constitucional, y hoy en día es un protagonista importante que participa en la formulación de la *Policy* de justicia de ese país. Su finalidad no es de carácter jurisdiccional, pues se trata de un cuerpo de representación y gobierno del Poder Judicial dedicado a fortificar su independencia, frente a los otros dos poderes del Estado español.³⁸⁴

Para alcanzar este objeto se configuró como un órgano colegiado de integración heterogénea y compleja. Se compone de veinte miembros nom-

384 Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones Administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, p. 263.

brados por el rey. Para la externación de sus funciones y fallos se requiere de la mayoría de tres quintos, mayoría que es cualificada por ambas Cámaras. Su fuente de reclutamiento son jueces y magistrados, así como abogados y juristas, con más de quince años de ejercicio profesional. Además de su formación universitaria jurídica, se exige la experiencia profesional mínima de quince años y un periodo de su desempeño de cinco años; no existe la posibilidad de la reelección. El presidente del Consejo es nombrado por el rey, a propuesta de los vocales electos, y desempeña paralelamente la presidencia del Tribunal Supremo.

Las competencias principales atribuidas al Consejo General del Poder Judicial comprenden la propuesta o iniciativa legislativa, la reglamentaria, la presupuestaria y la decisoria de nombramiento de ciertos cargos; así como de informe y de inspección. Más detalladamente, según lo expresa Mariano Baena del Alcázar, está a su cargo lo siguiente:

La competencia de propuesta o de iniciativa legislativa se refiere a la posibilidad de proponer al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo o a ambos a la vez, normas o medidas de distinto tipo y alcance sobre la administración de justicia y/o el servicio público de la misma. Se resalta el hecho de que esta competencia de mera propuesta no tiene carácter vinculante para los otros dos poderes, si bien el grado de su aceptación estará en función, en la práctica, de cuál sea el prestigio y la autoridad institucional, así como de la composición del mismo. A veces, algunas propuestas concretas se contienen en la Memoria Anual que se eleva a las Cortes Generales.³⁸⁵

La competencia reglamentaria se refiere a la facultad de poder aprobar sus propios reglamentos de funcionamiento y régimen interior o potestad autogorganizatoria. Así, en la actualidad, está vigente el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Acuerdo del Pleno de 22 de abril de 1986.

En cuanto a la competencia presupuestaria hay que distinguir sus dos dimensiones, siendo ambas bastante limitadas. En primer lugar, y en lo que se refiere a su dimensión interna, diremos que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial es sólo competente para elaborar y proponer su anteproyecto de presupuesto (a diferencia de otros órganos constitucionales que tienen competencia propia para su aprobación). En segundo lugar, el Consejo propone también a los otros dos Poderes del Estado en la dimensión externa a él, pero que le atañe, es decir, sobre el presupuesto anual de la administración de justicia y de su aparato administrativo dependiente.

Es en esta faceta o dimensión presupuestaria señalada junto a la de personal, en donde se manifiesta principalmente la debilidad institucional de este organismo.

Sus competencias en materia de personal son limitadas en la actualidad, ya que se ciñen a los nombramientos, ascensos y régimen disciplinario de los miembros del Poder Judicial (es decir, los jueces y magistrados). La selección, formación y perfeccionamiento de los miembros del poder judicial es compar-

385 *Idem*, p. 264.

tida con el Ministerio de Justicia, dependiendo además de éste como organismo autónomo administrativo el Centro de Estudios Judiciales.

La competencia inspectora del Consejo sobre el funcionamiento de la administración de justicia y del aparato administrativo de ella dependiente, a través de su Servicio de Inspección, es compartida también y simultáneamente con los presidentes de los órganos colegiados jurisdiccionales.

Para concluir podemos decir que quizás el instrumento políticoadministrativo más eficaz de manifestación pública de la actuación de esta institución, resumen y juicio de los resultados de cada período anual, es la Memoria que se eleva con tal periodicidad a las Cortes Generales. Junto a lo anterior, se pueden encontrar en la misma importantes datos y estadísticas relativas a la realidad.

La gestión del Consejo General del Poder Judicial, como los demás órganos constitucionales, tiene a su servicio, para el cumplimiento de sus fines, un mecanismo que Baena del Alcázar ha definido como la administración medial. Se trata de entes de apoyo técnico que se denominan "órganos técnicos" y son una consecuencia de las competencias atribuidas al Consejo. La configuración organizativa básica de dichos órganos son las siguientes: Secretaría General, Gabinete Técnico, Servicio de Personal Judicial, Gerencia, Junta Económica, Intervención e Inspección. La Secretaría General es el ente más importante, puesto que por ser su titular el secretario del Pleno, dirige, coordina e impulsa la actuación de todos los órganos técnicos. A la vez, es el instrumento de comunicación principal entre los órganos políticos y técnicos del propio Consejo, y específicamente se desempeña frecuentemente por delegación de su presidente, en faenas de administración interior.

El personal del Consejo General del Poder Judicial está destinado o adscrito al mismo. Por consiguiente, no forma parte de la planta del Ministerio de Justicia ni del Poder Judicial, y su número es de un centenar de servidores. Existen tres clases de funcionarios que laboran a su servicio: funcionarios de carrera, eventuales y laborales. El personal de carrera, que es mayoritario, se subdivide en funcionarios superiores o pertenecientes al Grupo A, y los restantes grupos funcionariales. El ingreso se realiza por medio del concurso de méritos, pero con distintas modalidades. Una peculiaridad del Consejo General es que los funcionarios superiores del mismo pueden provenir, indistintamente, de la carrera judicial o de los cuerpos superiores de la administración de justicia, o de los cuerpos y escalas del Grupo A de cualquiera de las administraciones públicas de España. En otras palabras, está abierto a otros espacios de la carrera administrativa y así se intercomunican los dos poderes, mediando los servidores públicos. En contraste con esta capa superior de funcionarios, el resto proviene necesariamente de los cuerpos de la administración de justicia. Finalmente, hay que consignar que el personal del Servicio de Inspección tiene carácter temporal renovable, y se sitúa entre miembros de la carrera judicial o del secretariado judicial.

El otro caso relevante es Colombia, cuyo Consejo Superior de Judicatura fue establecido en 1955, siendo transformado en 1972 como Tribunal Disciplinario. Este cuerpo tiene algunas diferencias notorias con el Consejo Superior español. Por principio, aquél está facultado constitucionalmente para administrar justicia y es integrado por la Sala Administrativa y la Sala Constitucional;³⁸⁶ además de los consejos seccionales de judicatura. Sus funciones fundamentales son las de administrar a la carrera judicial, hacer las listas de candidatos a ingresar a la administración de justicia, y vigilar la conducta de los miembros de la rama judicial y de los abogados. Igualmente, tiene a su cargo la evaluación del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

Otra de sus responsabilidades principales es que tiene a su cargo la preparación y el ejercicio del presupuesto de la rama judicial. Igualmente, el Consejo dirime los conflictos de competencia que se susciten entre las diversas jurisdicciones.

Al Consejo Superior de Judicatura corresponde diseñar y organizar territorialmente a la administración judicial, haciendo las distribuciones y redistribuciones a que haya lugar. Con respecto a la administración de personal, hace las creaciones, fusiones, traslados o supresiones de cargos necesarios. Como ente administrador de la rama judicial, reglamenta interiormente a la administración de justicia y regula la tramitación que se ejercita ante ella. Finalmente, el Consejo propone los proyectos de ley relativos a la administración de justicia, así como los códigos sustantivos y procedimentales.

Tal como es observable, ambos consejos realizan actividades principalmente administrativas para el Poder Judicial, sin perjuicio de que en España y Colombia existan Ministerios de Justicia. No parece que haya traslape funcional o mutua exclusión entre los dos tipos de organizaciones, una propia de la rama judicial, la otra de la ejecutiva.

Caso distinto es México, tal como ahora lo observaremos.

II. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL MEXICANO

Tal como lo hemos mencionado reiteradamente, y es públicamente conocido, recientemente se estableció en México el Consejo de la Judicatura Federal, y una cantidad de consejos de judicatura en los estados, en número igual al de las entidades federativas.

Actualmente, el problema de la justicia y su administración han recibido especial interés, primordialmente por motivo de las reformas constitucionales introducidas en el Poder Judicial en diciembre de 1994.

³⁸⁶ "Constitución Política de Colombia, de julio 20 de 1991", Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1991, art. 116 y capítulo 7.

En la exposición de motivos de dicha reforma, despunta un párrafo en el cual se explica que:

desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de distrito y magistrados de circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. *Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.*³⁸⁷

Aquí se reseñan dos problemas estrechamente relacionados, uno explícito, el otro implícito: el primero consiste en el desvirtuamiento del papel sustancial del Poder Judicial, el cual, además de los deberes relativos a la impartición y administración de justicia, ha estado ocupado en tareas identificadas con acciones propias de gestión interna; a saber: gerencia de personal, planificación territorial, organización de las tareas judiciales, asignación de faenas internas, provisión de recursos, vigilancia y supervisión, y hechura del presupuesto.

Efectivamente, la Suprema Corte dedicaba un enorme caudal de energías a administrar al Poder Judicial, pero hay que recordar que su asunción fue deliberada: ellas fueron trasmitidas en agosto de 1917 a la Suprema Corte de Justicia, por medio del Departamento Judicial, estando ya extinta la Secretaría de Justicia. Sobre el patrón funcional de 1917, hacia 1928 sus labores gerenciales se habían diversificado y multiplicado, empeñándose más al detalle. Además de hacer lo necesario para que la administración de justicia fuera expedita, pronta y cumplida, elegía y designaba a sus autoridades superiores (presidente de ella misma, magistrados y jueces), concedía licencias, nombraba y removía a sus funcionarios y empleados, y los consignaba al Ministerio Público cuando hubiera lugar.³⁸⁸ Igualmente, atendía asuntos de poca monta, como el fijar los periodos vacacionales de los magistrados y jueces.

El segundo problema, que está implícito, es que tales actividades no son inherentes a la esencia jurisdiccional de la Suprema Corte y, además de que

387 "Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia, de diciembre 5 de 1994", *Exposición de Motivos*, p. XVII. Las cursivas son nuestras.

388 "Ley Orgánica del Poder Judicial", de diciembre 11 de 1928, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Compilación de Leyes, 1928, artículo 12.

distraen de sus tareas sustanciales a los juzgadores, se puede presumir que se estaban realizando deficientemente; de no ser así, no habría motivo que suscitara la reforma.

Se trata, aquí, de lo que en la iniciativa presidencial se identifica con la

cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, [que] es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.³⁸⁹

Son perceptibles, en esas líneas, las serias deficiencias de implementación en la administración de justicia, cuyo origen hay que buscarlo en la inexistencia de una organización de carácter administrativo, cuyos deberes sean los que hasta entonces había cumplido el Supremo Tribunal de la Nación, en lugar de la extinta Secretaría de Justicia.

La premisa de la cual parte esta idea, como se explica al principio de la citada exposición, es

consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad [lo que] exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. *En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones substantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.*³⁹⁰

Tal diferenciación, que hemos resaltado con cursivas, evoca la distinción entre las *actividades funcionales* y *actividades institucionales* de una organización administrativa, de las que hablamos al principio de este libro, pero que conviene recordar.³⁹¹ Las actividades funcionales tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización existe y se desarrolla, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo designio es respaldar el desenvolvimiento de las primeras.

389 "Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia", pp. XVII.

390 *Idem*, pp. III-IV. Las cursivas son nuestras.

391 Willoughby, W. F., "The Science of Public Administration", en John Mathews and James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, p. 44.

De acuerdo con esta idea, el planteamiento de la reforma presidencial permite identificar el auxilio a la impartición de justicia con las actividades institucionales, pues son el cúmulo de tareas de apoyo del Poder Judicial. Las actividades institucionales son inherentes a todo género de organizaciones, incluyendo a los entes judiciales. Se trata de actividades que son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, no sólo por cuanto a su clase, sino por el hecho de que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un objetivo, que no es otro que coadyuvar al desenvolvimiento de dichas actividades funcionales. Todo esto es observable en las actividades conocidas como "*meramente administrativas*" del Poder Judicial, en cuyo seno es posible distinguir entre la impartición de justicia y la gerencia judicial, enfatizando el carácter *jurisdiccional* de la primera y la naturaleza *administrativa* de la segunda.³⁹²

En contraste con las actividades institucionales, las actividades funcionales son las peculiares de cada organización, y solamente pueden ser realizadas por el ente del caso, so pena de producir deficitarios crecientes de desempeño. Esto no debe ser soslayado.

El que se sumaran las funciones administrativas a las funciones sustantivas de la Suprema Corte, según la iniciativa presidencial, fue la causa de las deficiencias de la impartición de justicia hasta nuestros días. Tal como lo advertimos, esta situación fue producida cuando fue extinta la dependencia de la administración pública que estaba encargada de las actividades institucionales del trabajo jurisdiccional, y ofrecía al Poder Judicial la plenitud de tiempo y empeño para la realización de las actividades funcionales. Faltando aquella dependencia, en la citada iniciativa presidencial se comenta que

en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.³⁹³

La respuesta organizativa a aquellas sugerencias fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo diseño partió del siguiente planteamiento: "[...] se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal".

³⁹² Algunos planteamientos al respecto han sido ya propuestos por José Manuel Canales Aliende, en su artículo: "La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, julio-septiembre de 1991, pp. 213-227.

³⁹³ "Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia", pp. XVII-XIX. Las cursivas son nuestras.

El Consejo de Judicatura Federal, de acuerdo con la mencionada iniciativa, fue concebido como una organización de carácter administrativo a la que se asignaron las actividades institucionales del Poder Judicial; a saber:

entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial [...] al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un *conocimiento primordialmente administrativo*.³⁹⁴

Asimismo,

el Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios [...] se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia.

Efectivamente, de conformidad con el último párrafo del artículo 100 de la Constitución, salvo el presupuesto de la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura prepara el resto del presupuesto del Poder Judicial, que juntos integran el presupuesto general de la rama judicial del régimen político mexicano.

Finalmente,

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

Dentro de la Constitución, el artículo 94 señala que “el Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de Distrito”.³⁹⁵ Por su parte, el artículo 97 menciona que

394 *Ibid.* *Cursivas nuestras.*

395 *Diario Oficial de la Federación*, México, diciembre 31 de 1994.

los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el consejo de la judicatura federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Finalmente, el párrafo primero del artículo 100 dispone que:

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

El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros, presidido, al mismo tiempo, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tres de sus integrantes proceden también del Poder Judicial, elegidos por insaculación; dos más los nombró el Senado de la República y uno el Ejecutivo Federal. Ya concluido su cargo, luego de cinco años de ejercicio, se impide a quienes fueron sus miembros, que en los dos años siguientes funjan como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial. Pero, estando dentro del tiempo de desempeño, solamente podrán ejercitar empleos o encargos no remunerados, tales como los de las asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, más no los de la Federación, los estados, el Distrito Federal o de particulares.

El Consejo tiene a su cargo la creación y desarrollo de la carrera judicial, cuyo principio se plantea con base en los valores de la excelencia, objetividad, independencia, profesionalismo e imparcialidad. Este cuerpo colegiado tiene a su cargo la gerencia interior de justicia, pero toca a la Suprema Corte ejercitar su propia administración, tal como lo manda el párrafo final del artículo 100 constitucional.

En efecto: finalmente fueron atendidas las sabias recomendaciones hechas por conspicuos hombres de leyes, sobre la necesidad de crear un órgano responsable de los aspectos gerenciales del Poder Judicial. Se consideró principalmente la diligente sugerencia de don Héctor Fix-Zamudio, a quien se debe la idea original de dar vida al Consejo de la Judicatura. En efecto, el prestigiado jurista así lo propuso en 1966, dentro del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal.³⁹⁶ El diseño primigenio del Consejo, según su concepto, estaba integrado por representantes de los tres poderes, pero los congresistas en Zacatecas lo modificaron a favor de la

³⁹⁶ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, pp. 110-112.

segregación de los miembros procedentes del Ejecutivo y el Legislativo. Treinta años después, el Consejo de la Judicatura Federal fue concebido y establecido con todo apego al proyecto del conspicuo catedrático universitario.

Una vez que hemos hecho una relación sucinta de la naturaleza, objeto y alcance del Consejo de la Judicatura Federal, debemos regresar brevemente a la Secretaría de Justicia, para establecer una relación entre ambos. Ahora bien: ¿cuáles eran las actividades funcionales que cumplió la Secretaría de Justicia hasta 1917? ¿Cuáles son desempeñadas por el Consejo de Judicatura y cuáles están confiadas otras entidades administrativas?

De conformidad con el decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se estableció la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, separándose el ramo de justicia, que dio origen a la Secretaría de Justicia, esta dependencia de la administración pública tuvo a su cargo hasta abril de 1917, las siguientes facultades: 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 del 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; y estadística criminal.³⁹⁷

Es notorio que la mayor parte de estas *actividades funcionales* de la Secretaría de Justicia no las está desempeñando el Consejo de la Judicatura Federal, pues este no es su propósito; únicamente comprende a los tribunales de circuito y juzgados de distrito. Por su parte, las relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal tocan al Consejo de la Judicatura de esta entidad federativa. De este modo, si la mayoría de las mencionadas actividades funcionales pasaron a la Secretaría de Gobernación, y en menor grado al gobierno del Distrito Federal y al Ministerio Público, es obvio que el Consejo de la Judicatura Federal no es un órgano creado expresamente para sustituir a la extinta Secretaría de Justicia.

A pesar de que no se trata de un reemplazo funcional íntegro, es difícil dejar de observar entre ambos entes administrativos una relación sucesiva. En opinión de Lucio Cabrera, “este Consejo de la Magistratura [propuesto en 1966] vendría a hacer las veces de la Secretaría de Justicia y absorbería las funciones administrativas de la Suprema Corte”.³⁹⁸ Su creación, o la restauración de la Secretaría de Justicia, igualmente tendría la misma finalidad: dar arreglo a la administración de justicia y organizar a la carrera judicial en sus distintos aspectos, que van del ingreso y la formación, hasta las medidas disciplinarias.

397 Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, México, Secretaría de la Presidencia, *La administración pública a través de los informes presidenciales*, t. V, vol. II, pp. 183 y 184.

398 Cabrera, *op. cit.*, pp. 110-111.

Resucitar a la Secretaría de Justicia o establecer al Consejo de Judicatura, fue planteado por Lucio Cabrera en 1968 como un mar cuyas riberas, como en la *Odisea*, estaban ocupadas por *Caribdis* y *Escila*. Por un lado, de estar integrados por los tres Poderes de la Unión, ello obraría contra la independencia del Judicial; por el otro, de ser compuestos solamente por miembros de este último, su creación sería inútil porque el Poder Judicial puede crear sus propias comisiones administrativas. La opción tomada ya la conocemos.

¿Cuál fue el efecto de la terminación de la Secretaría de Justicia? El efecto consistió en la ruptura de la cadena de implementación del desempeño de la administración pública como un todo; pues la implementación no está edificada de antemano, como un proceso previamente ajustado, porque es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje de partes inconexas cuya articulación viabiliza la continuidad del despacho de los negocios públicos.³⁹⁹ La implementación, por consiguiente, es la habilidad de forjar eslabones en la cadena causal, para la obtención de los resultados deseados.⁴⁰⁰ En la larga cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas entre los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar a la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso, de modo que la pérdida de uno de los eslabones rompe el proceso o lo daña significativamente.

En los próximos años podremos observar el efecto beneficioso de las labores del Consejo de la Judicatura Federal, el cual ya asumió las *actividades institucionales* antaño a cargo de la Secretaría de Justicia, y que después desempeñó el Poder Judicial. Lo mismo puede señalarse de las *actividades funcionales*, dentro del ámbito de competencias de la Secretaría de Gobernación, que ahora parece que estarían tomando cuerpo dentro de la Secretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas.

Carlos Marx, parafraseando a Hegel, decía que la historia parecía repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. Esperamos que, en lo tocante al tránsito de la Secretaría de Justicia y las instituciones públicas que hoy ocupan su lugar, no haya ni tragedia ni comedia, sino únicamente sucesos venturosos.

399 Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977, p. 38.

400 Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky, *Implementation*, 3ª ed., Berkeley, University Press, 1984, pp. XXII y XXIII.