



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL. CONCEPTOS, TEORÍAS Y MODELOS

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos jurídicos más notables que comparten la gran mayoría de las democracias de nuestro tiempo, es la creciente expansión del Poder Judicial en el Estado constitucional.²⁵ Paradójicamente, el poder público que tradicionalmente fue relegado durante la modernidad como el tercer poder del Estado, en la posmodernidad se presenta como un auténtico poder público capaz de controlar la actuación de los demás poderes. Como señala el jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, mientras que el Estado de derecho del siglo XIX se caracterizó por el predominio del Poder Legislativo y el modelo estatal del siglo XX se distinguió por la hegemonía del Poder Ejecutivo, el Estado de derecho del siglo XXI se perfila en sus inicios como el siglo del Poder Judicial.

Atrás han quedado los señalamientos de Locke y Montesquieu, que consideraban a la función jurisdiccional como una actividad secundaria. Sin embargo, así como este reposicionamiento de la magistratura ha suscitado renovadas esperanzas de justicia de parte de algunos sectores de la sociedad, también ha despertado miedos y temores entre otros que consideran que el Poder Judicial y sus miembros se puedan convertir en lo que el tratadista francés Condorcet denominaba: el poder más odioso del Estado; y

²⁵ Ferrajoli, Luigi, “Jurisdicción y democracia”, Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Jueces y derecho*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 101.

que del absolutismo positivista del legislador y de la dictadura constitucional del ejecutivo imperantes en los siglos XIX y XX, respectivamente, se pase al despotismo normativo de los jueces en el siglo XXI, al concentrarse demasiadas funciones en un solo poder público.

En ese sentido, el presente capítulo tiene por objeto enunciar las principales concepciones, teorías y modelos sobre los que se desarrolla la administración de la justicia, partiendo de la premisa de que debido a la notable expansión competencial, social e institucional que ha experimentado el Poder Judicial en el Estado constitucional, en la actualidad resulta importante conocer desde una perspectiva teórica los fundamentos sobre los que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas públicas judiciales. Para ello, en un primer momento se analizarán las diferentes concepciones que se han construido en la doctrina judicial para referirse al concepto de administración de la justicia. En una segunda instancia, se abordarán los diferentes enfoques teóricos sobre los que se establece la administración de la justicia. En un tercer paso se enunciarán los diversos modelos de organización de administración judicial que han circulado en el derecho judicial comparado. Finalmente, se recapitularán las principales conclusiones que se deriven de los puntos anteriores.

II. LOS CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

De acuerdo con los tratadistas Héctor Fix-Fierro y Héctor Fix-Zamudio, tradicionalmente en la cultura jurídica del derecho escrito se ha entendido el concepto de administración de justicia desde dos acepciones, tanto para referirse a la administración como sinónimo de la función de impartición de justicia, como para hacer mención de la función de gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales.²⁶

²⁶ Fix-Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, “Administración de justicia”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. I A-B, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 164-167.

La primera denominación de administración como impartición de justicia, según el profesor Omar Guerrero Orozco,²⁷ proviene de la época del Estado imperial romano en la que prevaleció la costumbre de asignar el ejercicio de la gran mayoría de las funciones públicas a la magistratura. En los países de tradición administrativa romana, el concepto de magistratura se significó por una agregación de funciones públicas, de tal suerte que las primeras leyes que delineaban las atribuciones de los órganos de gobierno existentes en el mundo medieval, atribuyeron tanto a los órganos administrativos como a los jurisdiccionales, funciones públicas conjuntas de administración y jurisdicción, por lo que en el modelo estatal premoderno era común que “Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia”,²⁸ originándose con ello en los países de la tradición iuspublicista romana una interrelación entre las funciones de gobierno y justicia, y por tanto, una confusión entre los significados de los términos de jurisdicción y administración.

Posteriormente, a partir del surgimiento del Estado liberal de derecho que instituyó entre otros principios el de la separación de poderes, se generó la necesidad de que los órganos investidos de la función jurisdiccional fuesen distintos de los encargados de las funciones políticas, consagrándose para ello la fórmula clásica de la división de poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²⁹ Sin embargo, la ideología liberal francesa sobre la que se fundó el Estado moderno otorgó un papel secundario a la función jurisdiccional,³⁰ al reducir a ésta, a una tarea simi-

²⁷ Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 99.

²⁸ Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996, p. 17.

²⁹ Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Secretariado Europeo Perle, 2004, p. 281.

³⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 16.

lar a la administración de los bienes públicos que realizaban los órganos administrativos,³¹ como una manera de limitar las facultades interpretativas de los jueces y evitar el abuso del poder que en tiempos anteriores realizaron los juzgadores en los tribunales prerrevolucionarios afectos a los monarcas durante el antiguo régimen francés.³² Esta concepción tuvo tal aceptación en los sistemas jurídicos modernos, propios de la cultura del derecho escrito, al grado que se extendió en la misma medida en que se difundió el proceso de codificación napoleónico.

Derivado de lo anterior, el sistema judicial mexicano adoptó en la Constitución de 1824 la denominación francesa de administración de justicia como impartición, al establecer en su artículo 18 que: “Todo hombre que habite en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia”.³³ Esta misma disposición constitucional pasó prácticamente intacta al numeral 17 de la Constitución de 1857,³⁴ para luego transferirse en un sentido similar a la carta magna de 1917, que actualmente señala en el mismo artículo 17, segundo párrafo, que: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa

³¹ García Belaunde, Domingo, “Problemas sobre el Gobierno y la administración del Poder Judicial”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, p. 192.

³² Merryman, Jhon Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, trad. de Eduardo L. Suárez, 8a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 59-79.

³³ Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 17”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, 4a. ed., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. III, p. 589.

³⁴ El artículo 17 de la Constitución Política de 1857, establecía lo siguiente: “Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Ésta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.”

e imparcial...”.³⁵ De esta manera el término de administración de justicia como sinónimo de impartición de justicia, representa la concepción más arraigada en la cultura jurisdiccional mexicana en virtud de las hondas raíces históricas que guarda esta denominación.

El segundo significado del término administración de justicia puede interpretarse en un sentido estricto, como la facultad de gobierno y administración del Poder Judicial. Esta segunda significación irrumpe en el derecho judicial a raíz del surgimiento de la institución del consejo de la magistratura en Europa, en donde los temas relativos a la administración del estatuto de los jueces se convirtieron en asuntos relevantes, como una manera de asegurar la independencia de los juzgadores. De tal suerte, que aparejado a la creación de la institución del consejo de la magistratura en el modelo del Estado constitucional, se perfeccionó también en la disciplina del derecho judicial una nueva concepción de la administración de justicia que comprende en un primer momento, la administración de la carrera judicial, inspección y disciplina de los servidores judiciales, y posteriormente la gestión de los recursos humanos y materiales de la judicatura.

La concepción de la administración de justicia, relativa a la organización del Poder Judicial, constituye el significado más reciente y por tanto menos arraigado en la cultura jurisdiccional mexicana.³⁶ Su conformación conceptual proviene de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, en las que entre otros aspectos, se instituyó el Consejo de la Judicatura, como órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte.

Generalmente, el término de administración de justicia se ha utilizado de manera indistinta en los sistemas judiciales herederos

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, *op. cit.*, nota 8, p. 253.

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 46.

del *civil law*, no obstante el significado diverso que cada uno de ellos concita. Al respecto, el Tribunal constitucional español distinguió los dos significados principales en que puede entenderse este concepto, al emitir la sentencia 56/1990,³⁷ en la que entre otros aspectos, determinó que al momento que la Constitución española utiliza la expresión “administración de justicia” en su artículo 149.1.5, en un sentido similar al que prevé la Constitución mexicana en su artículo 17, segundo párrafo, se refiere a la vertiente funcional que realiza el Poder Judicial, esto es, la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, en tanto que, cuando emplea el término “administración de justicia” en los artículos 121 y 122, semejante al sentido que se preceptúa en el artículo 94 constitucional mexicano, se puede entender como la actividad que realiza un órgano constitucional específico, con el objeto de proporcionar los medios personales y materiales necesarios para asegurar la debida prestación del servicio público de justicia, diferenciando a una y otra significación, al nombrar a la primera simplemente como administración de justicia, y a la segunda como “administración de administración de justicia”.

La distinción entre estos dos significados del concepto genérico de administración de justicia, se puede establecer atendiendo a las categorías particulares de función jurisdiccional y organización judicial, que subyace en cada una de ellas.³⁸ La primera acepción, propia de la noción como función jurisdiccional, se puede entender como la función pública que realiza el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, consistente en la interpretación y aplicación de la norma jurídica a un caso concreto, con el objeto de dirimir una controversia planteada por las partes en un proceso. A su vez, la segunda expresión de la administración de la justicia, se asocia a la idea de la organización judicial, entendida ésta como “el conjunto de decisiones relativas a la com-

³⁷ Esta sentencia se puede consultar en <http://www.tribunalconstitucional.es>.

³⁸ Navas Sánchez, María del Mar, *Poder Judicial y sistemas de fuentes. La potestad normativa del Consejo General del Poder Judicial*, prologada por María Luisa Balaguer, Madrid, Civitas, 2002, p. 45.

posición, estructura y funcionamiento de la Administración de Justicia en una determinada comunidad política”.³⁹

Como se apuntó en líneas anteriores, en la tradición jurídica continental, de la que México es heredero, la expresión administración de justicia se identifica principalmente como sinónimo de la función jurisdiccional. Sin embargo, en la medida en que se ha incrementado la demanda de la sociedad del servicio público de justicia, y por consiguiente, el número de juzgadores y órganos jurisdiccionales, ha surgido la necesidad de diferenciar estas dos actividades, la de la función jurisdiccional y la de la organización, mediante la creación de órganos de gobierno y administración del poder judicial. En relación con estos dos significados, cabe comentar, que no obstante que la actividad de la organización judicial se ha convertido en una cuestión esencial para el funcionamiento de los órganos y miembros que integran el poder judicial, la función principal y esencial del poder judicial es la jurisdiccional, esto es, la resolución de conflictos jurídicos. De lo que se sigue, que la actividad de gobierno y administración judicial, constituye una función eminentemente administrativa, complementaria e instrumental de la función jurisdiccional, toda vez que ésta que se encuentra “subordinada al poder judicial en la medida en que consiste en un conjunto de medios personales y materiales que se ordenan al mejor cumplimiento de los fines de aquél”.⁴⁰

En ese orden de ideas, el concepto de administración de justicia del que se parte en este trabajo, es el que concibe a ésta como el gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales y servidores públicos que integran el poder judicial, en virtud de la institución que constituye el objeto de estudio de este trabajo (el Consejo de la Judicatura). Asimismo, se denominará a esta

³⁹ Villagómez Cebrián, Marco *et al.*, *Manual de organización judicial*, Madrid, Tirant Lo Blanch, 2003, p. 17.

⁴⁰ García Morillo, Joaquín, “El Poder Judicial y el Ministerio Fiscal”, López Guerra, Luis *et al.*, *Derecho constitucional. Los Poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 6a. ed., Valencia, Tirant lo blanch, 2003, vol. II, p. 215.

concepción, como *administración de la justicia o administración judicial*, como una manera de diferenciarla de la concepción amplia del concepto de *administración de justicia*, relativa a la función de impartición de justicia.

Ahora bien, en el derecho judicial contemporáneo la concepción de la *administración de la justicia*, admite diversos significados dependiendo de la concepción de la que se parta, por lo que a su vez, esta misma subcategoría puede subdividirse para su estudio en dos concepciones: la restringida, que se refiere solamente a aspectos concernientes del estatuto de los servidores públicos judiciales, y la amplia, que además de comprender los temas vinculados con la administración del estatuto judicial, engloba temas relativos de la gestión de las políticas públicas judiciales.⁴¹ A continuación se precisará cada una de ellas.

1. *La concepción restringida*

Atendiendo al sentido en el que se inspira la primera concepción de la administración de la justicia, se puede denominar como restringida, por tomar en cuenta únicamente el elemento de la organización burocrática judicial, propia del estatuto jurídico de los jueces.⁴² La concepción restringida o tradicional de la administración de la justicia tiene como base la conformación de la magistratura como un cuerpo burocrático profesional, integrado por servidores públicos judiciales que siguen una carrera judicial.

Los orígenes de esta concepción se ubican en Francia a raíz de la tecnificación que se produjo de la función judicial, con motivo de la supresión del principio electivo de los jueces que contemplaba la Constitución de 1791, la cual tuvo como con-

⁴¹ Fix-Fierro, Héctor, “Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente”, Guerrero, Omar (coord.), *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, 1988, p. 152.

⁴² Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 10, p. 38.

secuencia la extinción de los privilegios del cuerpo judicial y el establecimiento de un mecanismo de nombramiento de los juzgadores por parte del poder ejecutivo, conforme al cumplimiento de requisitos legales previamente establecidos por la ley, susceptibles de ratificarse por la Corte de Casación, previo examen disciplinario.⁴³ De tal suerte, que a medida que se conformó hacia el interior del poder judicial la especialización de los miembros de la judicatura como una clase profesional de servidores públicos sobre los que se establece una serie de atributos especiales de nombramiento, promoción y remoción de sus cargos por parte de los poderes políticos, fue necesario considerar la figura del juez como un funcionario público que sigue la carrera judicial “dentro de la organización jerárquica del sistema judicial, de manera semejante a la carrera que siguen otros funcionarios públicos en otras ramas de la administración pública”.⁴⁴

De lo que resultó, por vez primera, en el Estado de derecho moderno el reconocimiento de los jueces como un cuerpo burocrático profesional de funcionarios independientes sujetos a un régimen jurídico especial. De ahí, que la Constitución francesa de 1830, la belga de 1831, así como el Estatuto Albertino italiano de 1848, establecieron el ejercicio de la función jurisdiccional como “una actividad encomendada a un cuerpo de funcionarios, sujetos a un *cursus* burocrático”,⁴⁵ y a diversos tipos de controles interorgánicos ejercidos tanto por el Poder Legislativo, al tiempo de limitar las interpretaciones jurídicas de los juzgadores a lo expresamente señalado por el legislador en la norma jurídica, así como del Ejecutivo, al controlar la selección y designación de los miembros de la judicatura. Originándose de esta forma, en el ámbito del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, la concepción burocrática de la administración judicial, como la actividad

⁴³ López Garrido, Diego *et. al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 359.

⁴⁴ Fix-Fierro, Héctor, “La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces”, trabajo presentado durante la celebración del quinto aniversario del XXII circuito del Poder Judicial de la Federación, Juriquilla, Querétaro, 30 de septiembre de 1996.

⁴⁵ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 360.

encaminada a administrar la carrera judicial de los servidores públicos judiciales, mediante formas de organización internas rígidas, centralizadas y cerradas, propias de la organización jerárquica de los órganos del ejecutivo.

Posteriormente, a principios del siglo pasado, una vez que se produjo la distinción entre las funciones jurisdiccionales y administrativas del gobierno del Poder Judicial, y que la jurisdicción se constituyó como una función pública independiente, separada del gobierno como un cuerpo profesional de juzgadores sujetos a un régimen jurídico particular, la concepción restringida de la administración de la justicia cambió de significado al pasar de la simple administración de la carrera judicial de los juzgadores ejercida por el ejecutivo, a la administración del estatuto profesional de los jueces realizada por los tribunales superiores, al otorgársele a éstos las facultades para manejar aspectos como el nombramiento, adscripción, promoción, inspección y disciplina judicial, pues de acuerdo a esta última significación, se considera que en la medida en que se instrumenten acciones orientadas a profesionalizar el servicio público judicial, se mejorará substancialmente el ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que se pone especial cuidado en administrar correctamente la carrera profesional y la responsabilidad de los juzgadores.

Caracterizándose de esta forma la concepción restringida de la administración de justicia por la administración del estatuto profesional de los jueces, al tiempo que se conformó el servicio público judicial como una rama profesional diferenciada del servicio público de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y se incorporaron en las legislaciones de la época diversas normas jurídicas para regular la carrera judicial.

2. La concepción amplia

La segunda concepción que complementa el significado de la administración de la justicia, lo representa la idea de la nueva administración judicial, la cual se caracteriza por introducir a la

administración de las organizaciones judiciales categorías y criterios profesionales provenientes de la corriente teórica de la nueva gestión pública (*new public management*).⁴⁶

De acuerdo a la definición que realiza el profesor Héctor Fix-Fierro, en su libro *Tribunales, justicia y eficiencia*,⁴⁷ la concepción amplia de la administración de la justicia se puede denominar como administración judicial, y a su vez, entender como el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que inciden en el funcionamiento de los sistemas judiciales.

Al igual que el concepto de gestión pública, pero en diferente fecha, la concepción de la nueva administración judicial tiene sus inicios en el sistema jurídico anglosajón, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica durante el siglo XX. Esta concepción se desarrolló en dos etapas. La primera se efectuó entre la década de los veinte y los treinta en el marco de la explosiva demanda de acceso a la justicia que se registró en la sociedad norteamericana de esa época, con motivo de la gran depresión económica, en la cual el Congreso de los Estados Unidos creó por ley de 1922 y a instancias del presidente de la Corte Suprema William H. Taft, la Conferencia Judicial de los Magistrados de Circuito Superior (*Judicial Conference of Senior Circuit Judges*) que en 1948 pasó a su denominación actual como Conferencia Judicial (*Judicial Conference*) la cual se concibió como el órgano de Gobierno

⁴⁶ El concepto de nueva gestión pública se originó durante los últimos veinte años del siglo pasado, en países de influencia anglosajona, como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos, el cual se distingue por incorporar a la administración del gobierno, nuevos enfoques de gerencia pública, con el objeto de resolver problemas en la prestación de los servicios que otorga el Estado a los ciudadanos. Véase, Barzelay, Michael, *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, trad. de Ariel Dillon, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 137. Asimismo, puede consultarse Gore, Albert, *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Washington, IVAP, 1993; Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1994.

⁴⁷ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 291.

del Poder Judicial Federal norteamericano encargado de formular políticas judiciales y administrativas. Diecisiete años después, le siguió la instauración por ley del 7 de agosto de 1939, de la Oficina Administrativa de los Tribunales (*Administrative Office of the United State Courts*) que funciona como un órgano legal ejecutor de las decisiones de la Conferencia Judicial.⁴⁸

Posteriormente durante la década de los sesenta del siglo pasado y en el contexto del cambio de diversos criterios judiciales que se emitieron durante la presidencia del ministro Earl Warren, en el sentido de proteger los derechos fundamentales de los imputados y las minorías raciales, los cuales motivaron un incremento en el número de ciudadanos que acudieron a los órganos de justicia, se crearon tres importantes organizaciones dedicadas a ofrecer programas profesionales de asesoría en la implementación de políticas públicas judiciales: el Centro Judicial Federal (*Federal Judicial Center* [FJC]); el Instituto de Administración Judicial (*Institute for Court Management* [ICM]), el cual luego se fusionó con el Centro Nacional de Tribunales Estatales (*National Center for State Courts* [NCSC]).⁴⁹

Alternó a la creación de los anteriores organismos, se otorgó mayor competencia a los juzgadores en la administración de los asuntos administrativos no jurisdiccionales relacionados con el manejo del personal y el funcionamiento interno de los órganos jurisdiccionales, por lo que surgió la necesidad de incorporar a la administración de los 50 sistemas judiciales estatales y los 12 circuitos del sistema judicial federal, personal profesional capacitado en la gestión de los recursos públicos, con la finalidad de prestar apoyo a los juzgadores en la administración del despacho judicial.⁵⁰ De

⁴⁸ Ventura, Adrián, *op. cit.*, nota 2, pp. 143-150. Para conocer mayor información sobre estos órganos, se puede consultar en <http://www.uscourts.gov/judconf.html>.

⁴⁹ El Centro Judicial Federal (*Federal Judicial Center*) se encuentra regulado por el capítulo 42 del título 28, del Código de los Estados Unidos. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar en <http://www.fjc.gov/>.

⁵⁰ Trotter, Joseph A., “La enseñanza de la administración de juzgados en Estados Unidos”, <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0802/ijds/trotter.htm>.

tal suerte, que la conformación de la administración judicial como actividad relacionada con la operación de las políticas públicas judiciales, trajo consigo la introducción de una nueva figura profesional en el campo de la judicatura, actualmente denominada como juez administrador (*managerial judge*),⁵¹ el cual se encarga precisamente del diseño, planeación, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales en los órganos de justicia.

Actualmente, la figura del administrador público judicial es una categoría profesional que paulatinamente ha ido adquiriendo carta de naturalización en la gran mayoría de los sistemas de administración de justicia que sustentan su funcionamiento en la concepción de la nueva administración judicial.⁵² Asimismo, en la medida en que se expandió la figura del administrador judicial, correlativamente se introdujo en los diversos planes de estudio de derecho o administración pública de las principales universidades de Norteamérica, la asignatura de gestión y administración judicial, por lo que se conformó en la disciplina del derecho judicial norteamericano un nuevo campo de estudio denominado administración y gestión judicial.⁵³

Por lo que respecta a Latinoamérica, la concepción de la nueva administración judicial se propagó en los años noventa, dentro del escenario de la segunda generación de reformas de los Estados latinoamericanos en las que se privilegió el desarrollo de los poderes judiciales, como una condición indispensable del buen funcionamiento de los mercados internos y el crecimiento económico.⁵⁴

⁵¹ *Idem*.

⁵² De 50 administradores de juzgados que existían en Estados Unidos en 1971, para 1980 esa cantidad llegó a los 500, mientras que para 1990 se registraron 1000 y para 2000, se contabilizaron cerca de 2500, aproximadamente, *idem*.

⁵³ De acuerdo con Joseph A. Trotter, dentro del conjunto de universidades norteamericanas que ofrecen programas de estudios relacionados con la administración judicial, se encuentran las siguientes: la *American University*, en Washington, D. C., la *University of Denver*, en Colorado, y la *University of Southern California*, en los Ángeles, *idem*.

⁵⁴ Rubio, Luis, Magaloni, Beatriz y Edna, Jaime (coords.), Fix-Fierro, Héctor (edit.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y arena, 1992, pp. 17-24.

Este nuevo enfoque promovió la modernización administrativa de los sistemas judiciales, a efecto de convertirlos en organizaciones públicas más eficientes y transparentes. Por lo que en esta ola de reformas se impulsó la reducción de los términos de tramitación de los procesos, el abatimiento del rezago de expedientes pendientes y la creación de órganos encargados del manejo de los asuntos administrativos no jurisdiccionales del poder judicial, a efecto de permitir que los jueces se concentraran en el estudio de los asuntos jurisdiccionales y se desentendieran de los problemas administrativos.⁵⁵

Tiempo después, a finales de la década de los noventa del siglo pasado, la nueva concepción de la administración judicial, adquirió un nuevo impulso al efectuarse una segunda generación de reformas judiciales enfocadas a priorizar el acceso a la justicia, como una estrategia para el combate de la desigualdad social y económica de la población. Esta perspectiva reformadora se sustentó en la premisa de que “el mejoramiento de la impartición de justicia tenía pocas perspectivas si no aparecía acompañado de políticas encaminadas a lograr que los usuarios potenciales del sistema de justicia tuvieran un acceso efectivo a la jurisdicción”.⁵⁶ De lo que se siguió la instrumentación de políticas públicas judiciales centradas en el diseño de criterios técnicos para la creación de nuevos órganos jurisdiccionales especializados e itinerantes, así como el aumento del número de defensores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales.

De esta manera, derivado de los diversos procesos de reforma judicial instrumentados en el subcontinente americano durante las últimas tres décadas, emergió en la doctrina del derecho judicial una nueva concepción de la administración de la justicia denominada *administración judicial*, la cual se caracteriza por comprender los siguientes elementos de la administración de los sistemas judiciales:

⁵⁵ *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 58 y 59.

⁵⁶ *Idem*.

- El gobierno del sistema judicial, es decir, la definición de los lineamientos y las políticas generales de la organización.
- La administración del estatuto profesional de los jueces y otros funcionarios judiciales.
- La organización general de la labor judicial propiamente dicha.
- La administración de los recursos judiciales, incluyendo la decisión de establecer nuevos tribunales o racionalizar los existentes.⁵⁷

Sobre esta nueva concepción, cabe mencionar, que cuando se habla de administración de justicia, ordinariamente se emplean los términos de administración judicial y gestión de tribunales de manera indistinta, sin reparar sobre el significado particular de cada uno de ellos. Empero, teniendo en cuenta los aspectos que comprende cada uno de éstos, es necesario distinguirlos, pues mientras que la gestión de los tribunales (*court management*) se enfoca en el control interno de los asuntos de los órganos jurisdiccionales, abarcando aspectos como “la motivación, el manejo y el desarrollo personal, el liderazgo, el diseño y enriquecimiento de las plazas”;⁵⁸ la administración judicial se centra en el comportamiento externo de las organizaciones judiciales y en el manejo de asuntos tales como “diseño organizacional, de relaciones intra e interorganizacionales, al diseño e implementación de programas y al desarrollo de reglas, procedimientos y procesos de gobierno”.⁵⁹ Esto es, la gestión judicial se enfoca en la administración individual de los órganos jurisdiccionales, en el nivel micro de la organización judicial, y la administración judicial en la administración general de los sistemas judiciales, en el nivel macro de la organización judicial.

⁵⁷ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 47, p. 295.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 291.

⁵⁹ *Idem*.

III. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

De acuerdo a la acepción de administración de la justicia, en la que se considera a ésta como el gobierno y administración del Poder Judicial, el estudio teórico de la administración judicial se puede ubicar desde las coordenadas de la sociología jurídica que argumenta que las distintas instituciones jurídicas no sólo pueden ser explicadas en función de las reglas y procedimientos que reconoce el sistema jurídico,⁶⁰ sino también, a través del análisis de las estructuras sobre las que se montan estas instituciones, por lo que para efectos de este trabajo es dable acudir a diversos planteamientos de la teoría organizacional que equiparan a los tribunales como organizaciones.

Sin embargo, antes de dilucidar acerca de los diferentes enfoques de la teoría de las organizaciones aplicables al ámbito de la gestión judicial, se debe responder las siguientes interrogantes: ¿qué es una organización? y ¿sí es posible concebir a los órganos de justicia como una organización formal? De acuerdo a una definición genérica de organización, se puede entender a ésta como “un conjunto de roles estructurados, con objetivos comunes y modos estandarizados de operación para lograr dichos objetivos”.⁶¹ Conforme a esa definición, una organización generalmente se integra por los siguientes elementos: 1) un grupo de personas asociadas, 2) para el logro de un fin común, 3) mediante relaciones institucionales formalizadas, 4) con pretensión de continuidad en el tiempo, 5) legitimadas por el sistema social externo, y 6) con la posibilidad de sustituir a sus miembros sin que peligre la subsistencia de la organización.⁶²

En cuanto a si se puede considerar a los órganos de justicia como organizaciones públicas formales, el especialista Héctor

⁶⁰ *Ibidem*, p. 197.

⁶¹ *Ibidem*, p. 198.

⁶² Ramio, Carles, *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, 1999, p. 22.

Fix-Fierro en su interesante trabajo sobre *La eficiencia de la justicia*, estima que “técnicamente hablando, los tribunales y los órganos de la justicia son organizaciones, si definimos éstas como conjuntos de roles formales y especializados que interactúan con vistas a la consecución de un objetivo”.⁶³ Por consiguiente, atendiendo a una definición amplia de la categoría de organización y de acuerdo a la opinión que señala Fix-Fierro, bien se puede considerar a los órganos jurisdiccionales como organizaciones formales, en razón de la similitud en los roles, fines y procedimiento que se emplean, pues los órganos jurisdiccionales al igual que las organizaciones administrativas:

constituyen un conjunto estructurado de roles o funciones (jueces, secretarios, abogados, agentes del ministerio público y acusados, demandantes y demandados, etcétera) que persiguen fines comunes (principalmente la solución de controversias de naturaleza jurídica) y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios (el procedimiento judicial).⁶⁴

De tal forma, que partiendo de la consideración de los órganos de justicia como organizaciones, se puede acudir esencialmente a dos enfoques de la teoría organizacional que presentan relación con las dos concepciones de administración de justicia anteriormente desarrolladas, el enfoque burocrático de Max Weber que se relaciona con la concepción restringida de la administración de la justicia y la corriente de las organizaciones estatales como productoras de valor público, propugnada por Mark Moore, que se vincula con la concepción amplia de la nueva administración judicial.

⁶³ Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 30.

⁶⁴ Fix-Fierro, Héctor, “Los consejos de la judicatura entre profesión y organización”, *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 74 y 75.

1. *El enfoque de la organización burocrática de Max Weber*

El enfoque de la organización burocrática, formulado por el sociólogo alemán Max Weber en su obra póstuma *Economía y sociedad*,⁶⁵ constituye uno de los paradigmas clásicos sobre los que se edifica la teoría moderna de la organización, al establecer las bases del funcionamiento de la organización burocrática que surgió en un primer momento en las organizaciones militares alemanas a partir de la primera guerra mundial, y luego se amplió a las organizaciones gubernamentales, partidistas, industriales y educativas de los restantes países del mundo.

Según el pensamiento weberiano, la organización burocrática es la forma de organización administrativa del Estado moderno en la que el poder se concentra en manos de profesionales del servicio público (administradores, legisladores o juzgadores) y cuyo sistema de trabajo se basa en tener un empleo con un “sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica”.⁶⁶

Partiendo del estudio inicial realizado por Max Weber, la mayoría de los estudiosos de la ciencia administrativa han enunciado coincidentemente diferentes aspectos que caracterizan a la organización burocrática, entre las que mencionan las siguientes: una estructura organizacional jerárquica de autoridad claramente definida, una división del trabajo de acuerdo a funciones especializadas, un sistema interno de normas escritas que establecen derecho y obligaciones para sus integrantes, un sistema de procedimientos de trabajo, impersonalidad en las relaciones interpersonales y procesos de selección de profesionales y ascensos fundados en la capacidad profesional y técnica.⁶⁷

⁶⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, edición preparada por Johannes Wincelmann, nota preliminar de José Medina Echavarría, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 1072.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 1060.

⁶⁷ Ferrel, Heady, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, estudio introductorio de Víctor Alarcón Olguín, trad. de Roberto Reyes Massoni, Méxi-

De los seis elementos anteriormente enunciados, los teóricos de la administración pública consideran que éstos se pueden reducir a tres: jerarquía, diferenciación o especialización, e idoneidad.⁶⁸ La característica de la jerarquía de autoridad cobra relevancia en la organización burocrática de una manera similar a la importancia que tiene la disciplina en la organización militar, ya que se considera que la conformación jerárquica de la burocracia entraña “niveles de autoridad graduados que aseguran un sistema de supraordenación y de subordinación”,⁶⁹ mediante los cuales se garantiza la ejecución de las acciones a realizar, a través del control administrativo que ejercen los superiores sobre los inferiores. Por lo que se refiere al componente de la división del trabajo conforme a la especialización de funciones, ésta deviene de la enorme necesidad que existe en la empresa capitalista moderna de administrar racionalmente el cúmulo de recursos que la integran, de acuerdo a la distribución de roles profesionales conforme a la división del trabajo, a efecto de realizar una dirección racional de los recursos, “con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina”.⁷⁰ Por su parte el elemento de la idoneidad profesional o técnica, significa el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes adecuadas que debe reunir el servidor público para cumplir con las funciones inherentes al cargo o puesto que se le confiere conforme a la división del trabajo que se realiza, en virtud de que al servidor público moderno se le exige como una condición esencial de su selección, la posesión de diversos conocimientos profesionales y técnicos de carácter teórico y práctico que acrediten su idoneidad al puesto a ocupar. Lo anterior, como una manera de garantizar el profesionalismo en el ejercicio de sus funciones y evitar así la probable intervención de influencias internas o externas

co, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000, p. 108.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 114.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ Weber, Max, *op. cit.*, nota 65, p. 1062.

que pudieran generar conductas indebidas en la burocracia, pues “el verdadero funcionario...de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de administrar y, ante todo, de modo imparcial”.⁷¹

De tal suerte que si se toman en cuenta los tres rasgos principales que distinguen a una organización burocrática profesional, se encuentra que existe un estrecho vínculo entre los aspectos que caracterizan a los aparatos burocráticos y las formas de administración de las organizaciones judiciales contemporáneas, como se corrobora en el caso de la organización del Poder Judicial en México, a nivel federal. El primer elemento de la integración jerárquica se advierte en el principio disciplinario de subordinación que regula la relación laboral de los trabajadores del Poder Judicial, el cual se encuentra plasmado en los artículos 44, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional; y, 8, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en los cuales se señala la obligación que tienen los servidores públicos de atender diligente y oportunamente las instrucciones de sus superiores inmediatos. La segunda característica de la especialización de las funciones conforme a la división del trabajo, se establece en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷² mediante la diversa categorización que se realiza de los cargos que integran la carrera judicial, la cual representa una forma de división del trabajo de acuerdo a la especialización técnica que entraña cada función, pues se considera que cada cargo de la carrera judicial debe ser ejercido por un individuo diferente, calificado específicamente para ello. El tercer rasgo esencial de la idoneidad, se relaciona directamente con el anterior, en el sentido de que el ingreso y promoción de los miembros que integran la judicatura federal esta reglamentada formalmente, de

⁷¹ *Ibidem*, p. 1071.

⁷² En adelante se entenderá por Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Orgánica.

modo que para acceder a las categorías de la carrera judicial es necesario primeramente reunir determinados requisitos esenciales de elegibilidad (nacionalidad, capacidad de goce y ejercicio de derechos políticos, experiencia profesional y edad) establecidos en los numerales 106, 107, 108 y 109 de la Ley Orgánica, así como acreditar la posesión de diversos conocimientos teóricos y prácticos que corroboren la idoneidad profesional que requiere el cargo a desempeñar, mediante la presentación de concursos de oposición y exámenes de aptitud, como lo precisa la Ley Orgánica en sus artículos 112, 113 y 114.

De esta manera la estructura de los tribunales se desenvuelve conforme a las características propias de las organizaciones burocráticas, como lo es la conformación jerárquica de sus puestos, la división especializada del trabajo y el profesionalismo de sus miembros. Plasmándose normativamente estas características en el estatuto profesional de los jueces, el cual se convierte en palabras de Fix-Fierro,⁷³ en un estatuto organizacional, toda vez que en éste se establecen el conjunto de derechos, obligaciones y procedimientos que regulan el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la conducta de los juzgadores que los integran. De tal forma, que en la actual estructura del Estado de derecho moderno, resulta inimaginable el funcionamiento de algún sistema judicial que no se sustente en los principios y reglas del modelo burocrático, dado que la forma de organización burocrática judicial aparece como una forma necesaria de organización administrativa, en virtud de los atributos racionales, normativos y profesionales que brinda el aparato burocrático a la administración de la justicia.

2. *El enfoque de las organizaciones estatales como productoras de valor público*

Así como la organización burocrática suscita una serie de beneficios a la estructura administrativa del Poder Judicial, de igual

⁷³ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 47, p. 207.

forma reproduce pautas de conducta organizacional que históricamente han sido cuestionadas por propios y extraños, como lo son: la excesiva autoridad que se le confiere al superior sobre el subordinado, la rigidez de la cadena de mando, la subespecialización de las funciones de trabajo que propician la excesiva burocracia, así como la despersonalización en el trato de los servidores públicos hacia los ciudadanos.

En respuesta a éstas y otras debilidades de la organización burocrática, a principios de los años noventa del siglo pasado, se desarrolló dentro de la corriente teórica de la nueva gestión pública un enfoque que concibe a las organizaciones estatales como unidades de producción de valor público. Esta nueva perspectiva organizacional fue desarrollada por el profesor norteamericano Mark Moore, de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.⁷⁴ La propuesta teórica de Moore radica básicamente en considerar a las organizaciones estatales como unidades de trabajo encargadas de crear valor público, a través de los bienes y servicios que presta a los ciudadanos, del mismo modo en que la finalidad de las organizaciones privadas es crear ganancias económicas, mediante la producción, distribución y venta de los bienes y servicios que se ofrecen a los consumidores.⁷⁵ Este nuevo enfoque modifica el concepto tradicional de organizaciones públicas, al pasar de la idea iuspublicista clásica en la cual se considera a éstas como unidades administrativas destinadas a satisfacer necesidades básicas de interés general, como la salud, educación y vivienda,⁷⁶ a la concepción iusprivatista contemporánea en la que las organizaciones públicas se visualizan como organizaciones generadoras de valor para los miembros de la sociedad, a través de la producción de bienes o prestación de servicios públicos.⁷⁷

⁷⁴ Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, trad. de Xavier Castaner Folch, Barcelona, Paidós, 1998.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 60.

⁷⁶ Souvirón Morenilla, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998, p. 115.

⁷⁷ Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, trad. de María Esther Tabasco y Luis Toharia, Barcelona, Bosch, 1992, p. 195.

De esta forma, la actividad de la administración pública que anteriormente se consideraba relacionada con la prestación de servicios, actualmente se divide en dos variantes, por un lado la relativa a la producción de bienes y por otro la referente a la prestación de servicios. De acuerdo a la teoría económica del sector público, la organización estatal produce una amplia gama de bienes públicos los cuales se pueden clasificar en dos tipos: bienes públicos impuros, como las carreteras, la educación, los transportes, etcétera, y bienes públicos puros, entre los que se encuentran entre otros, la salud, la seguridad y la justicia. Conforme a esta misma teoría, las características que convierten a un bien público en puro o impuro, radica en que el bien público puro es aquel que no es viable ni deseable excluir a nadie de su beneficio, por lo que por oposición, el bien público impuro es aquel que sí es viable y deseable racionalizar su suministro.⁷⁸

Igualmente sucede tratándose de la idea de la administración estatal como proveedora de servicios públicos, la cual se distingue por contar con una infraestructura física adecuada para suministrar los servicios, el personal necesario para brindarlos, el servicio que presta, el sistema de organización interna que regula la prestación, y lo más importante, los clientes que consumen el servicio.

Bajo esa tesitura, cuando se menciona la justicia dentro de la teoría económica del sector público, no se hace en términos axiológicos o filosóficos como valor supremo del ordenamiento jurídico, sino que se formula como un bien o un servicio público. La justicia se convierte en un bien público al momento que los órganos jurisdiccionales ejercen la función de impartición de justicia y emiten resoluciones judiciales que generan derechos y obligaciones para las partes, equiparándose las resoluciones judiciales a un bien público puro,⁷⁹ toda vez, que no es viable ni deseable excluir a nadie de los beneficios de la justicia, pues no obstante que los puntos

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 124-127.

⁷⁹ Canales Aliende, José Manuel, "La administración de justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 75, julio-septiembre, 1991.

resolutivos de una sentencia solamente obligan a las partes involucradas en los juicios, los beneficios privados que se desprenden de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, se transforman en beneficios sociales al momento que proporcionan a todos los integrantes de la sociedad la seguridad y certeza jurídica de que los subsecuentes conflictos se resolverán en condiciones similares,⁸⁰ y “en igual cantidad a todos los consumidores”.⁸¹

Por su parte, la justicia se transforma en un servicio público desde el punto de vista económico, al tiempo que se instaura todo un sistema de administración judicial conformado por una amplia red de órganos jurisdiccionales que se distribuyen estratégicamente de acuerdo a la demanda de la justicia, que se integran por personal profesional adecuado, con la finalidad de suministrar los diversos servicios que se requieren para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional, el cual ha sido definido por la Primera Sala de la Suprema Corte, como:

el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁸²

En este sentido, la actividad estatal de producción de bienes y servicios públicos de la justicia se convierte básicamente en una cuestión de gestión de políticas públicas judiciales, desde el momento en que para satisfacer la demanda del bien y servicio público de la justicia, es necesario instrumentar una serie de pro-

⁸⁰ Vargas Viancos, Juan Enrique, *La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal*, http://www.cejamerica.org/doc/documentos/jev_rol_estatal.pdf.

⁸¹ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 63, p. 25.

⁸² Véase jurisprudencia, con rubro: “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”, Número de registro: 172,759; Novena Época; Instancia: Primera Sala; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; t. XXV, abril de 2007; tesis: 1a./J.42/2007; p. 124.

gramas institucionales que garanticen el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Actualmente, en América Latina se desarrollan diversos proyectos que se ajustan a este nuevo enfoque. En ese contexto destacan los diferentes proyectos desarrollados en diversos países del subcontinente, como: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala y México, con motivo de la instrumentación de reformas procesales penales, en donde además de existir un órgano de dirección de la administración de justicia, se crean equipos de trabajo de gestión estratégica de políticas públicas judiciales, compuesto por juzgadores y administradores judiciales especializados, con el objeto de evaluar la aplicación de políticas y proyectos específicos en diferentes áreas del servicio público de la justicia “tales como el control de calidad de la administración de justicia que se brinda a la comunidad en su fuero correspondiente, el establecimiento de un plan de desarrollo y la definición de indicadores, capacitación, el desarrollo de la infraestructura, informática, etcétera”.⁸³

Transformándose así, la actividad de administración de la justicia, bajo la perspectiva de los órganos jurisdiccionales como órganos generadores de valor público, en un enfoque de gestión judicial que incentiva el cambio institucional en el poder judicial, desde el punto de vista económico, dado que la función de administración judicial se convierte en una tarea de gestión estratégica de políticas públicas judiciales, con el objeto de planear, ejecutar y evaluar la actividad de producción de bienes y servicios públicos de la justicia.

IV. LOS MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

A pesar de la variedad de sistemas de administración de justicia existentes en el derecho comparado, esencialmente se pueden

⁸³ Espinosa, Aldo, “Variaciones alrededor de una estructura”, *Sistemas judiciales. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, Santiago, año 3, núm. 5, agosto 2003, p. 22.

distinguir tres modelos de administración judicial, de acuerdo a la clasificación que realiza Héctor Fix-Fierro:⁸⁴ el modelo ejecutivo, judicial y mixto. Estos tres modelos tienen en común el fin principal que los constituye, garantizar la independencia judicial, sin embargo, cada uno de ellos difiere entre sí, al representar diferentes formas históricas de asegurarla según sea el estadio de evolución que les corresponda en el devenir del Estado de derecho moderno.

1. *El modelo ejecutivo*

El modelo ejecutivo o también llamado continental,⁸⁵ representa el tipo de administración de justicia, propio del Estado legislativo de derecho, en el cual se otorgan facultades de gestión del estatuto de los jueces a un órgano público externo al Poder Judicial y dependiente del Poder Ejecutivo, que en la experiencia comparada se conoce como ministerio, departamento o secretaría de justicia.

La administración de la justicia a cargo del Poder Ejecutivo, tiene sus orígenes en la tradición jurídica del *civil law* o derecho escrito, particularmente en el derecho romano, en donde la *iurisdictio* o función jurisdiccional era parte del *imperium* o función ejecutiva.⁸⁶ Posteriormente, la primacía del Ejecutivo sobre la administración de justicia se trasladó al derecho francés durante el imperio napoleónico, al plasmarse en el artículo 57 de la Constitución francesa de 1814, el precepto constitucional de que “la justicia emana del rey y se administra en su nombre por los jueces que él instituye”.⁸⁷ Reproduciéndose luego esta misma disposición normativa en muchos otros documentos constitucionales de la época, pasando por la Constitución española de 1812, que en

⁸⁴ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 47, p. 295.

⁸⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996, p. 11.

⁸⁶ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 358.

⁸⁷ Biscaretti, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 519.

su artículo 222⁸⁸ instituyó la Secretaría de Gracia y Justicia como la secretaría de despacho encargada de administrar la justicia en nombre del Estado y el rey, hasta llegar al artículo 68 del Estatuto Albertino de Cerdeña de 1848, que luego serviría de base a la Constitución italiana de 1865.

Fue así, que partiendo del precedente de la Constitución de Cádiz de 1812, se creó en el naciente Estado mexicano, el 8 de noviembre de 1821, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, con el objeto de atender entre otros rubros, la administración de los tribunales supremos y jueces.⁸⁹ La vida institucional de la Secretaría de Justicia fue un tanto inestable e incierta en sus inicios, al igual que la vida política del Estado mexicano durante la época fundacional, pues en una primera etapa su vigencia comprendió de 1821, fecha en que se creó, a 1836, año en que se extinguió por primera vez, debido a la adopción del régimen centralista establecido en las Siete Leyes Constitucionales, ordenamiento en el cual se consideró que la Secretaría de Justicia interfería en la independencia externa del Poder Judicial al inspeccionar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales federales, transfiriendo sus funciones a la Suprema Corte.

Sin embargo, cinco años después, en 1841, la Secretaría de Justicia reinició su funciones al evidenciarse la falta de diligencia de la Suprema Corte para realizar una correcta administración de los tribunales y juzgados federales,⁹⁰ manteniéndose vigente de manera continua hasta la promulgación de la Constitución de 1917, que en su artículo 14 transitorio declaró su

⁸⁸ [Http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1812.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1812.pdf).

⁸⁹ La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, es una entidad que tiene hondos raíces históricas en la tradición jurídica española. Su antecedente más remoto data desde la Secretaría de Justicia creada por Carlos V entre 1518 y 1523. Continúa en la Secretaría de Cámara del Virreinato, establecida en 1756 en la colonia, quien a través de su Departamento tercero, se encargaba de los tribunales, hasta llegar a la Secretaría de Gracia y Justicia, establecida en la Constitución española de 1812, en su artículo 222. Véase, Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 28, pp. 45-58.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 60.

extinción, por estimar al igual que en 1836, que la intervención de la Secretaría de Justicia en el nombramiento de juzgadores en un régimen federal constituía una causa seria de corrupción en el Poder Judicial.

Dentro de los países que actualmente ejercen la función de administración de justicia, a través del Ministerio o Departamento de Justicia, destaca el caso de Inglaterra, en donde se establece la figura del lord canceller (*Lord Chancellor*), quien preside de manera conjunta la Cámara de los Lores y el Ministerio de Justicia y es el responsable del manejo de las cuestiones de carrera judicial, recursos humanos, materiales y económicos que requiere cada tribunal para cumplir con su función.⁹¹ De igual forma, sobresalen los Ministerios Federales de Justicia de Alemania⁹² y Austria,⁹³ como órganos competentes del ejecutivo para ejercer la administración judicial.

Según este modelo, la administración de justicia constituye junto con la defensa militar, la administración de la hacienda pública y la gestión de la política exterior e interior, una de las funciones primordiales que debe cumplir el Estado. De modo tal que en la estructura orgánica de la administración pública se debe asegurar la existencia de al menos 5 secretarías de despacho, a efecto de cumplir con esas mismas funciones fundamentales: la secretaría de guerra, de finanzas, política exterior, interior, y por supuesto, la de justicia.⁹⁴

Por tal razón, se crea en la estructura de la administración pública estatal la dependencia de la secretaria de justicia, la cual

⁹¹ Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Modelos de gobierno del poder judicial”, *op. cit.*, nota 64, pp. 190 y 191. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.justice.gov.uk>.

⁹² Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.bmj.bund.de>.

⁹³ Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.justiz.gv.at>.

⁹⁴ Stein, Lorenz von, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editore, 1897, p. 37, citado por Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 28, p. 30.

tiene por objeto auxiliar al Poder Judicial en el debido cumplimiento de las funciones administrativas necesarias para el buen ejercicio de la función jurisdiccional, procurando que los juzgadores solamente se ocupen de las tareas jurisdiccionales y se despreocupen de las tareas administrativas que pudieran ser motivo de un funcionamiento anormal de la impartición de justicia. El otorgamiento de facultades constitucionales de administración de los órganos del Poder Judicial a una instancia administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, atiende a una interpretación que considera que los jueces no están destinados a administrar ni a legislar, sino que única y exclusivamente están llamados a juzgar,⁹⁵ pues desde el punto de vista de la naturaleza de las funciones que realizan los poderes públicos en el Estado de derecho, la función principal del Ejecutivo es la de administrar y la del judicial la de juzgar, por lo que cada poder público debe de cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas, a fin de respetar el diseño constitucional que señala la teoría de la división de poderes.

Dentro de las ventajas que ofrece este modelo, destaca la estrecha colaboración institucional que se establece entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, en materia de administración de la justicia, dado que al existir una dependencia de la administración pública especializada en las gestiones administrativas del Poder Judicial, se propicia la estrecha coordinación y colaboración entre los órganos del Ejecutivo y del Judicial en la prestación del servicio público de justicia. Empero, así como la existencia de la secretaría de justicia constituye la principal ventaja del modelo externo, de igual forma, significa la desventaja más notoria de este paradigma, en tanto que la instancia administrativa del ejecutivo que se crea para fortalecer la independencia del Poder Judicial, puede convertirse en el medio a través del cual el gobernante en turno se apodere de la magistratura, al ejercer un control político interorgánico sobre las decisiones relativas de los

⁹⁵ Prieto Cazorla, Luis María *et al.*, *Temas de derecho constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000, p. 463.

nombramientos, adscripciones, ascensos, sanciones, delimitación de circuitos y distritos judiciales y manejo presupuestal del financiamiento público de la judicatura. Por lo que, a pesar de que la secretaría de justicia tiene como cometido fundamental servir al Poder Judicial, se enfrenta al obstáculo principal de tener que acatar las instrucciones del Poder Presidencial, por encima de las necesidades de la función jurisdiccional.

2. *El modelo judicial*

El modelo judicial o también conocido como angloamericano,⁹⁶ constituye el paradigma de la administración de la justicia, afín al Estado administrativo de derecho, en el que se confiere la administración del estatuto de los jueces al tribunal superior o de última instancia de un determinado sistema jurídico, quien a su vez delega las atribuciones administrativas no jurisdiccionales, a un órgano dependiente del propio Poder Judicial.

Los orígenes del modelo judicial se remontan a la cultura jurídica del *common law* o derecho anglosajón, particularmente a Inglaterra, en donde a raíz del enfrentamiento que se suscitó entre el juez sir Edward Coke y el rey Jacobo I en 1612, por determinar quien debía ejercer la titularidad de la función jurisdiccional, si el rey como representante del poder soberano o los jueces como representantes del Poder Judicial, se fijó la separación de las funciones materiales de gobierno y jurisdicción, y de paso se sentó el precedente de la autonomía del Poder Judicial frente a la soberanía del Poder Ejecutivo.⁹⁷ Incorporándose tiempo después este modelo a la cultura del *civil law*, especialmente al articulado de las cartas fundamentales aprobadas durante comienzos del siglo XX, como sucedió en la Constitución mexicana de 1917, alemana de 1919, austriaca de 1920 y española de 1931.⁹⁸

⁹⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 85, p. 11.

⁹⁷ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 358.

⁹⁸ *Ibidem*, 361.

El modelo judicial de administración inició su vigencia en el sistema mexicano a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, en donde de acuerdo al artículo 97 constitucional, se autorizó al Pleno de la Suprema Corte, para nombrar, adscribir e inspeccionar a los magistrados de circuito y jueces de distrito del Poder Judicial,⁹⁹ así como para determinar las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos judiciales, el número, división en circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los nuevos juzgados de distrito y tribunales de circuito, de conformidad al artículo 94 constitucional,¹⁰⁰ y manejar el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial.¹⁰¹ Este modelo llegó a su fin en el sistema mexicano de administración de justicia, en diciembre de 1994, al crearse en esa fecha el Consejo de la Judicatura.¹⁰²

De los sistemas judiciales comparados que funcionan conforme al modelo judicial de administración, se puede mencionar al sistema federal estadounidense, en donde la facultad de administración de justicia está a cargo de dos instituciones administrativas anexas a la propia Corte Suprema, “a cuya cabeza está la Conferencia Judicial (*Judicial Conference of the United States*), presidida por el presidente (*chief justice*) de la Corte”,¹⁰³ que se integra

⁹⁹ Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentario al artículo 97”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. X, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, p. 53.

¹⁰⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “Comentario al artículo 94”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. IX, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, p. 797.

¹⁰¹ Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 116.

¹⁰² No obstante que el modelo judicial de administración se derogó en el sistema mexicano, a nivel federal, a partir de diciembre de 1994, actualmente persisten 9 sistemas judiciales locales que contemplan este modelo en sus ordenamientos constitucionales: Baja California Sur (artículo 97), Campeche (artículo 88), Colima (artículo 74), Chihuahua (artículo 109), Oaxaca (artículo 106), Puebla (artículo 86 de la Ley Orgánica), Tamaulipas (artículo 114), Yucatán (artículo 75) y Zacatecas (artículo 100).

¹⁰³ Ventura, Adrián, *op. cit.*, nota 2, p. 123. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.uscourts.gov/judconf.html>.

además por un juez federal de cada uno de los 12 circuitos judiciales federales y el presidente del Tribunal de Comercio Internacional, cuya función consiste en supervisar el funcionamiento de la Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos (*USCAO*), la cual se desempeña como el órgano encargado de la dirección de las funciones administrativas del sistema judicial. En este mismo supuesto se sitúa el sistema judicial chileno, que en los artículos 82 y 506 de la Constitución política de ese país y del Código Orgánico de Tribunales, respectivamente, señalan que la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales de todos los tribunales de la nación, los ejercerá la Corte Suprema, a través de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.¹⁰⁴

La existencia del modelo judicial de administración tiene como argumento principal, el razonamiento de que en el Estado de derecho moderno no es admisible someter la administración del estatuto de los jueces, a la competencia de una autoridad distinta a la del Poder Judicial, máxime si se trata de una autoridad de naturaleza política como el presidente de la República o los legisladores, los cuales se rigen por el principio de mayoría electoral, mientras que los órganos del Poder Judicial regulan su actuar conforme a lo preceptuado por la Constitución y las leyes que de ella emanen. Por tal motivo, dentro de la forma de administración judicial se limita la participación de las autoridades políticas a aspectos de carácter político y económico de la judicatura, como es el caso de las facultades que se le otorga al titular del Poder Ejecutivo para proponer el nombramiento de los miembros de las cortes supremas y presentar el proyecto de egresos de la Judicatura, mientras que al Congreso se le concede la aprobación final de ambas propuestas. Por lo que se deja en manos de las propias instancias judiciales la regulación normativa de los temas que comprenden el estatuto judicial, entre los que destacan la selección, designación, adscripción, inspección y disciplina de los

¹⁰⁴ Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.poderjudicial.cl>.

jueces, como una manera de prevenir cualquier intento de intervención de las autoridades políticas en las decisiones internas de la magistratura.

De acuerdo al especialista norteamericano Russell Wheler,¹⁰⁵ el modelo judicial registra primordialmente dos ventajas comparativas: la ubicación como órgano dependiente del Poder Judicial y su conformación exclusiva por miembros provenientes del Poder Judicial. El primer argumento a favor se funda en la concepción formal de la teoría de separación de poderes, según la cual una función debe ser calificada como administrativa, judicial o legislativa, dependiendo del órgano del Estado que la ejerza, por lo que al hablar de la administración de los órganos del Poder Judicial, se puede considerar a la administración de la justicia como una actividad propia del Poder Judicial, por recaer ésta dentro de la esfera competencial de la judicatura. Mientras que del argumento de la integración única de ese órgano por profesionales del Poder Judicial, se menciona que quienes tienen un mayor conocimiento de los problemas y necesidades de la administración de justicia, son precisamente aquellos servidores públicos que ejercen la función jurisdiccional, puesto que éstos son los que se encuentran en contacto directo con la administración de los órganos jurisdiccionales y el personal que los integra, al desempeñarse como titulares. Contrario a lo que sucede, según los partidarios de este modelo, tratándose de servidores públicos provenientes de otros poderes, quienes no cuentan con los conocimientos prácticos necesarios para dirigir la administración de los órganos de justicia, puesto que carecen de la experiencia profesional que otorga el desarrollo de la carrera judicial.

En contra del modelo judicial de administración se señalan dos argumentos: la dependencia del órgano de administración al tribunal superior y la conformación exclusiva del órgano de dirección por juzgadores. La primera desventaja que se refiere, es que si bien es cierto el modelo judicial favorece la independencia judicial externa al excluir a los órganos ajenos al Poder Judicial

¹⁰⁵ Ventura, Adrián, *op. cit.*, nota 2, p. 31.

de la administración del estatuto judicial, también es verdad que propicia la formación de grupos de poder hacia el interior de la propia organización judicial, quienes influyen en las decisiones jurisdiccionales, a través de las decisiones administrativas, pues al conferir amplias atribuciones de administración judicial a los integrantes de los tribunales superiores sobre el gobierno y organización de los órganos jurisdiccionales inferiores, se abre la posibilidad para que los juzgadores de los altos tribunales realicen eventuales presiones sobre los miembros de los órganos jurisdiccionales, con la finalidad de condicionar el nombramiento, ascenso, adscripción y sanciones disciplinarias de los jueces, al sentido de los fallos judiciales, o, a la integración de los juzgados y tribunales. La segunda desventaja que se atribuye al modelo en comento, es la relacionada con la falta de tiempo y formación profesional de los juzgadores en el manejo administrativo de los recursos de la judicatura, pues se manifiesta que los juzgadores son profesionales del derecho aptos para impartir justicia, mas no para administrarla, desde el punto de vista estrictamente organizacional, en virtud de que los conocimientos y técnicas profesionales que se emplean en la proyección de sentencias y resoluciones son muy distintas a las que se utilizan en la gestión administrativa de las políticas públicas judiciales, aunado esto al hecho de la excesiva cantidad de tiempo que exige el debido cumplimiento de la función jurisdiccional, lo cual hace imposible la compatibilidad con cualquier otra actividad que requiera de un tiempo mayor, como es el caso de la administración judicial, dado el gran número de recursos humanos y materiales que componen la judicatura. Reportando este modelo, notables ventajas para la independencia judicial externa, al otorgar la administración de los recursos de la judicatura a un órgano interno del propio poder judicial, pero también significativas desventajas para la independencia judicial interna, al concentrar el ejercicio de las funciones administrativas en los mismos miembros que ejercen la función jurisdiccional.

3. *El modelo mixto*

El modelo mixto representa el sistema de administración judicial propio del Estado constitucional de derecho, que se integra por un órgano colegiado, en el que generalmente intervienen miembros de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la función de apoyar las tareas de gobierno y administración del Poder Judicial, que comúnmente se denomina Consejo de la Judicatura o Magistratura.

Como comentan los juristas Fix-Zamudio y Cossío Díaz, la institución del consejo de la magistratura nació en Europa, como “un intento para limitar las facultades tradicionales de los ministerios de justicia, que eran considerados el vehículo de la interferencia y el predominio del organismo ejecutivo en el funcionamiento de los tribunales”,¹⁰⁶ pues si bien, éstos disfrutaban de ciertos derechos como la inamovilidad, sus promociones y traslados dependían del Poder Ejecutivo “el cual ejercía un predominio que lesionaba la independencia de estos últimos”.¹⁰⁷ No obstante que los antecedentes del paradigma mixto se remontan a Francia, en la ley del 30 de agosto de 1883, en la cual se instituyó el *Conseil Supérieur de la Magistrature*, como un tribunal de casación encargado del control disciplinario de los juzgadores franceses,¹⁰⁸ luego en Italia, se creó el Consejo Superior de la Magistratura, mediante la ley de 25 de abril de 1907 y en España se previó el Consejo Judicial en las leyes de 17 de mayo de 1917 y 21 de junio de 1926;¹⁰⁹ el Consejo de la Judicatura en el sentido moderno que actualmente se conoce, surge en las constituciones escritas de la segunda posguerra, específicamente en los artículos 83 y 84

¹⁰⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 85, p. 13.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰⁸ Andrés Ibáñez, Perfecto, “Poder Judicial y juez en el Estado constitucional de derecho. El sistema de consejo”, Andrés Ibáñez, Perfecto (dir.), *La experiencia jurisdiccional. Del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 15 y 16.

¹⁰⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 937-941.

de la Constitución francesa de 1946,¹¹⁰ así como 104 y 105 de la Constitución italiana,¹¹¹ como un órgano constitucional facultado para conocer de la selección, nombramiento, inspección y disciplina de los miembros del Poder Judicial.

Tiempo después, en la medida que se aprobaron nuevas leyes fundamentales, el modelo mixto se extendió a los ordenamientos constitucionales de Turquía en 1961,¹¹² Grecia en 1975,¹¹³ Portugal en 1976¹¹⁴ y España en 1978.¹¹⁵ Posteriormente, tras la caída del sistema socialista en los países de Europa del Este, ocurrida en la última década del siglo XX, este paradigma de organización judicial se adoptó en los sistemas constitucionales de Bulgaria¹¹⁶ Eslovenia¹¹⁷ y Rumania¹¹⁸ en 1991, bajo el nombre de Consejo Supremo Judicial, Consejo Judicial y Consejo Supremo de la Magistratura, respectivamente. Dos años más tarde, en 1994, se creó el Consejo de la Judicatura en la Constitución de Malta, bajo la denominación de Comisión para la Administración de Justicia.¹¹⁹ Tres años después, en 1997, se incorporó en las leyes

¹¹⁰ Artículo 65 de la Constitución francesa. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>.

¹¹¹ Artículos 104 y 105 de la Constitución italiana. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.csm.it>.

¹¹² Artículos 143 y 144 de la Constitución turca.

¹¹³ Artículo 90 de la Constitución griega. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.ste.gr>.

¹¹⁴ Artículo 218 de la Constitución portuguesa. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.csm.org.pt>.

¹¹⁵ Artículos 122.2 y 122.3 de la Constitución Española. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.poderjudicial.es>.

¹¹⁶ Artículo 130 de la Constitución búlgara. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.vss.justice.bg>.

¹¹⁷ Artículo 131 de la Constitución eslovena. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.sodni-svet.si>.

¹¹⁸ Artículos 124, inciso 1, 132 y 133 de la Constitución rumana. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.csm1909.ro/csm>.

¹¹⁹ Artículo 101.A de la Constitución malta. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.justice.gov.mt/justice/justiceadministration.html>.

fundamentales de Hungría¹²⁰ y Polonia¹²¹ el Consejo Nacional de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, respectivamente. Luego en 1998, se estableció en la Constitución de Bélgica, el Consejo Superior de Justicia.¹²² Por último, en 2002, se estableció en Holanda el Consejo para la Judicatura.¹²³

Derivado del auge que adquirió el consejo de la magistratura en Europa, no tardó mucho tiempo en incorporarse esta institución a los sistemas judiciales de América Latina, con la diferencia de que mientras que en los sistemas europeos surgió para tutelar la independencia externa del Poder Judicial, al limitar la injerencia del Poder Ejecutivo, a través de los ministerios de Justicia, en Latinoamérica nació para proteger la independencia interna de los juzgadores, al limitar la intromisión de las Cortes Supremas en las decisiones de la organización judicial. Fue así que surgió el Consejo de la Judicatura en Venezuela, en el artículo 217 de la Constitución de 1961; en Perú el Consejo Nacional de Justicia, mediante la Ley núm. 18,060 de 23 de diciembre de 1969; en Brasil el Consejo Nacional de la Magistratura, a través de la enmienda constitucional número 7 de 1977; en Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura, por decreto legislativo del 28 de diciembre de 1979; y en El Salvador en la Constitución de 1983.¹²⁴

Estos primeros consejos de la judicatura de América Latina se distinguieron de manera general por contar con facultades competenciales amplias, con excepción de los consejos nacionales de Brasil y El Salvador. Sin embargo, el desarrollo institucional de estos órganos de Gobierno y administración judicial fue tan incierto como la inestabilidad política que caracterizó a

¹²⁰ Artículo 50.4 de la Constitución húngara. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.birosag.hu>.

¹²¹ Artículos 186 y 187 de la Constitución polaca. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.encj.eu/encj>.

¹²² Artículo 151 de la Constitución belga. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.csj.be>.

¹²³ Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.rechtspraak.nl>.

¹²⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 85, pp. 33-41.

los ordenamientos constitucionales de esa época, derivado de los constantes cambios de gobierno que se produjeron con motivo de los diversos golpes de estado militares, por lo que básicamente se pueden considerar como notables antecedentes del derecho judicial latinoamericano.

El caso mas ilustrativo, es el de Venezuela, en donde a pesar de que en ese país se creó el primer Consejo de la Judicatura del continente americano en la carta magna de 1961, regulado por las Leyes del 16 de septiembre de 1969 y 7 de octubre de 1988, este organismo ya no fue previsto en la Constitución bolivariana de 1999, al conferírsele “la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas”, al Tribunal Supremo de Justicia, de conformidad con el artículo 267 de ese ordenamiento.

Esta misma situación de inestabilidad, pero con desenlace diferente, experimentó el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, que se introdujo en la carta magna de 1969 y se mantuvo en funciones hasta antes de la Ley Fundamental de 1979. Luego reinició su operación un año después, funcionando hasta el golpe de Estado del presidente Fujimori en 1992 y posteriormente fue retomado en la norma suprema de 1993, actualmente vigente, en los artículos 150 a 157, regulada en la Ley Orgánica núm. 26397, publicada el 12 de diciembre de 1994.¹²⁵ El mismo curso pareció seguir el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, el cual fue instaurado en 1979, sin embargo, la reforma constitucional por la que se introdujo fue declarada inconstitucional el 3 de diciembre de 1981 por la Corte Suprema de Justicia, por lo que las funciones de este órgano fueron asumidas por el Consejo Superior de la Administración de la Justicia, con apoyo de la Dirección Nacional de Carrera Judicial. Siendo retomado posteriormente el Consejo Superior de la Judicatura en la Constitución de 1991 actualmente vigente, en los artículos 254 a 257.¹²⁶ De ma-

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 42-46. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.cnm.gob.pe/cnm>.

¹²⁶ Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.ramajudicial.gov.co>.

nera semejante, pero por diversas causas, sucedió en el caso del Consejo Nacional de la Magistratura de Brasil, creado mediante reforma constitucional de 1977, el cual operó de esa fecha hasta 1988, año en el que entró en vigor una nueva Constitución, en la cual no se consideró a este órgano, sino hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 2004, en la que se creó el Consejo Nacional de Justicia, en el arábigo 103-b.¹²⁷

Una evolución similar a los casos anteriores, presentó el Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, previsto en la Ley Fundamental de 1983, el cual comenzó a funcionar 7 años después, esto es, en 1990, después de la expedición de la primera Ley del Consejo Nacional de la Judicatura publicada el 20 de octubre de 1989. Sin embargo, a pesar de su temprana regulación, no se previó en su concepción original con facultades mayores que proponer candidatos a los cargos de magistrados y jueces. Por lo que derivado de la negociación entre el Gobierno y la guerrilla para la firma de los acuerdos de paz, celebrada en la ciudad de México, entre el 4 y 27 de abril de 1991, se incluyó puntos relacionados al Sistema Judicial, dentro de los que destacó la reforma al artículo 187, al reconocer al Consejo Nacional de la Judicatura, como una institución independiente encargada de promover candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, jueces de Primera Instancia y jueces de Paz.¹²⁸

Después de la instauración de estos primeros consejos de la judicatura en Latinoamérica, durante la época de las dictaduras militares, se registró una segunda ola de expansión de estos órganos en el marco de los diversos procesos de reforma judicial que se iniciaron en la región, los cuales se centraron en el fortalecimiento de la independencia de los Poderes Judiciales, mediante la incorporación de estos órganos de administración judicial, como

¹²⁷ Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.cnj.jus.br>.

¹²⁸ Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.cnj.gob.sv>.

una manera de consolidar la vida institucional y el Estado de derecho de aquellos países que abandonaban las formas autoritarias de gobierno. Bajo ese contexto se creó en 1989 el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica;¹²⁹ en 1992 el Consejo de la Magistratura de Paraguay;¹³⁰ en 1994 el Consejo de la Judicatura de Bolivia,¹³¹ el Consejo de la Magistratura de Argentina¹³² y el Consejo de la Judicatura Federal de México;¹³³ y en 1998 el Consejo Nacional de la Judicatura de Ecuador.¹³⁴

Respecto a la evolución del consejo de la judicatura en el sistema de justicia mexicano, llama la atención, que esta institución fue introducida primeramente en la jurisdicción local y no en la federal, en el año de 1988, en las Constituciones de Sinaloa¹³⁵ y Coahuila.¹³⁶ Tiempo después, el 31 de diciembre de 1994, se estableció el Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Aún cuando la citada reforma constitucional, no impuso ninguna obligación en su apartado de transitorios para la creación de este órgano de gobierno y ad-

¹²⁹ Artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.poder-judicial.go.cr/>.

¹³⁰ Artículos 262 a 264 de la Constitución paraguaya. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.ej.org.py>.

¹³¹ Artículos 122 a 123 de la Constitución boliviana. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.poderjudicial.gov.bo/consejo>.

¹³² Artículo 114 de la Constitución argentina. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.fjn.gov.ar>.

¹³³ Artículos 94 y 100 de la Constitución mexicana. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.cjf.gob.mx>.

¹³⁴ Artículos 178 a 181. Para conocer mayor información sobre este órgano, se puede consultar: <http://www.cnj.gov.ec>.

¹³⁵ Artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 25 de marzo de 1988. Consultable en Consejo de la Judicatura Federal, *Los Consejos mexicanos de la Judicatura. Régimen Jurídico*, México, Themis, 1997, pp. 453-456.

¹³⁶ Artículo 143 de la Constitución Política del Estado de Coahuila. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 17 de junio de 1988. *Ibidem*, pp. 155-161.

ministración judicial en los ordenamientos constitucionales locales, diversas entidades federativas promovieron su adopción, derivado de su instauración en el ordenamiento constitucional federal. De esa manera se creó en 1995 el Consejo de la Judicatura en el Estado de México,¹³⁷ Morelos,¹³⁸ Aguascalientes,¹³⁹ Nayarit¹⁴⁰ y Baja California;¹⁴¹ en 1996 en Nuevo León,¹⁴² Sonora¹⁴³ y Guanajuato;¹⁴⁴ en 1997 en Querétaro,¹⁴⁵ Veracruz,¹⁴⁶ Jalisco¹⁴⁷ y Durango;¹⁴⁸ en 1999 en Guerrero;¹⁴⁹ en 2001 en Tabasco;¹⁵⁰ en

¹³⁷ Artículo 106 de la Constitución Política del Estado de México. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 2 de marzo de 1995. *Ibidem*, pp. 223-256.

¹³⁸ Artículo 92 de la Constitución Política del Estado de Morelos. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 22 de marzo de 1995. *Ibidem*, pp. 361-392.

¹³⁹ Artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 26 de marzo de 1995. *Ibidem*, pp. 107-117.

¹⁴⁰ Artículo 85 de la Constitución Política del Estado de Nayarit. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 26 de abril de 1995. *Ibidem*, pp. 395-429.

¹⁴¹ Artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Baja California. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 25 de septiembre de 1995. *Ibidem*, pp. 121-152.

¹⁴² Artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 7 de mayo de 1996. *Ibidem*, pp. 511-519.

¹⁴³ Artículo 120 de la Constitución Política del Estado de Sonora. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 11 de noviembre de 1996. *Ibidem*, pp. 459-475.

¹⁴⁴ Artículo 83 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 24 de diciembre de 1996. *Ibidem*, pp. 259-300.

¹⁴⁵ Artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 27 de febrero de 1997. *Ibidem*, pp. 433-449.

¹⁴⁶ Artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Veracruz. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 20 de marzo de 1997. *Ibidem*, pp. 479-508.

¹⁴⁷ Artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 28 de abril de 1997. *Ibidem*, pp. 303-357.

¹⁴⁸ Artículo 102 de la Constitución Política del Estado de Durango. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 29 de mayo de 1997. *Ibidem*, pp. 165-219.

¹⁴⁹ Artículo 83 de de la Constitución Política del Estado de Guerrero. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 29 de octubre de 1999.

¹⁵⁰ Artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Tabasco. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 14 de noviembre de 2001.

2002 en Chiapas;¹⁵¹ en 2003 en Quintana Roo;¹⁵² 2005 en San Luis Potosí;¹⁵³ 2006 en Michoacán¹⁵⁴ e Hidalgo;¹⁵⁵ y 2008 en Tlaxcala.¹⁵⁶

Con independencia de las características particulares que este modelo ha adquirido en los diferentes sistemas jurídicos en los que se ha desarrollado, de manera general se puede definir al Consejo de la Judicatura o magistratura, como un órgano administrativo del Poder Judicial encargado del gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales y servidores públicos que los conforman, de jerarquía constitucional, integración colegiada mixta, que se instituye con el objeto de tutelar las garantías judiciales,¹⁵⁷ en su doble vertiente, la de los juzgadores y la de los justiciables.

El Consejo de la Judicatura, es un órgano administrativo del poder judicial, pues a pesar de que se ubica dentro de la estructura de este poder público, y por ende, se pudiera considerar una instancia jurisdiccional, a partir de la perspectiva formal, desde el punto de vista material no desarrolla funciones preponderantemente jurisdiccionales (resolución de conflictos jurídicos, por un tercero imparcial), sino administrativas, ya que las principales labores que realiza tienen que ver fundamentalmente con la toma de decisiones relativas al estatuto de los jueces: selección,

¹⁵¹ Artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Chiapas. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 6 de noviembre de 2002. El 31 de diciembre de 2008 se cambió el nombre de Consejo de la Judicatura, por el de Consejo de la Magistratura.

¹⁵² Artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 24 de octubre de 2003.

¹⁵³ Artículo 90 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 26 de julio de 2005.

¹⁵⁴ Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Michoacán. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 23 de mayo de 2006.

¹⁵⁵ Artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 17 de julio de 2006.

¹⁵⁶ Artículo 85 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. Reformas publicadas en el *Periódico Oficial* del 1 de agosto de 2008.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 31.

designación, adscripción, ratificación, promoción o destitución, o bien, en relación a las políticas públicas judiciales relacionadas con los recursos humanos, materiales, financieros o tecnológicos de la judicatura.

Este rasgo del Consejo de la Judicatura, como un órgano administrativo del Poder Judicial, se advierte en el caso mexicano, en el artículo 1o., fracción VI, de la Ley Orgánica, en el que la legislación secundaria lo ubica como parte del Poder Judicial, más no como depositario del ejercicio de dicho poder, como sucede con la Suprema Corte, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, así como los juzgados de distrito, previstos en el artículo 94 constitucional, párrafo primero.¹⁵⁸ Además, de que la mayoría de las facultades que ejerce el Consejo de la Judicatura en el ordenamiento mexicano, como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, son de tipo administrativo, de conformidad con lo previsto por los numerales 94, segundo párrafo y 97, primer párrafo, constitucional; 68 y 81 de la Ley Orgánica; mientras que las que se pudieran considerar de tipo jurisdiccional, son las menores, como son la resolución de quejas administrativas y denuncias (artículos 94, párrafo segundo; 100, párrafos primero y cuarto de la Constitución federal y 68, párrafo primero; 81, fracción XII, y 133, fracción IV de la Ley Orgánica); conflictos de trabajo (artículos 123, apartado “B”, fracción XII, párrafo segundo de la Constitución general y 81, fracción XXV de la Ley Orgánica); y recursos de revisión en materia de transparencia y

¹⁵⁸ Para un mayor abundamiento sobre la naturaleza jurídica de los Consejos de la Judicatura en México, véase los siguientes criterios jurisprudenciales, cuyos rubros señalan: “CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL, SU FUNCIÓN ES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO”; “CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ES UNA AUTORIDAD FORMALMENTE JUDICIAL AUN CUANDO SE TRATE DE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL Y EJERZA FUNCIONES DE ESA ÍNDOLE”; Y, “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

acceso a la información pública (artículos 61, fracción VII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 12, párrafo segundo, 37 y 40 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley mencionada; y 151 a 154 del Acuerdo General 84/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura).

Asimismo, el consejo de la magistratura se considera como un órgano constitucional, ya que la mayoría de los sistemas jurídicos que cuentan con esta institución, prevén su existencia en el articulado de las Constituciones escritas, como un órgano límite o terminal, respecto al gobierno y la administración judicial.¹⁵⁹

En el caso de México, conforme al diseño constitucional previsto en los artículos 94, segundo párrafo, 97, primer párrafo y 100 de la Constitución federal, el Consejo de la Judicatura se puede considerar, desde el punto de vista doctrinal, como un “órgano constitucional relevante”,¹⁶⁰ como se considera al Alto Consejo de la Justicia en Bélgica, conforme al artículo 151 de la Constitución de ese país o al Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, que en los artículos 150 de la Constitución Po-

¹⁵⁹ Una excepción de los consejos de la judicatura, que no se encuentra previsto en la Constitución, sino en la ley secundaria, es el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica, regulado en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país.

¹⁶⁰ Para aclarar el significado del término de “órganos de relevancia constitucional”, resulta conveniente traer a colación el comentario del constitucionalista Miguel Carbonell, que al respecto señala: “Estos últimos compartirían algunas, pero no todas, las características que definen a los órganos constitucionales autónomos. Normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En este sentido serían órgano auxiliares o de relevancia constitucional, por mencionar algunos ejemplos que existen en el ordenamiento jurídico mexicano, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (artículo 79 Constitución); el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 Constitución) y el Tribunal Electoral (artículo 99 Constitución)...”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, “Órganos Constitucionales Autónomos”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa, UNAM, 2002, t. M-P, p. 380.

lítica y lo. de la Ley Orgánica de ese órgano, lo definen como: “un organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales y se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su ley orgánica”.

Aún cuando pudiera parecer intrascendente la característica del Consejo de la Judicatura como “órgano constitucional relevante”, en realidad no lo es tanto, ya que esta expresión permite ubicar a éste en su exacta dimensión en el ordenamiento constitucional mexicano, lo cual significa “...que está previsto en la Constitución y por consiguiente no puede ser modificado o suprimido sin una revisión constitucional”,¹⁶¹ y a la vez, disipa la duda sobre sí es un “órgano constitucional autónomo”, lo cual, con base en esta característica, no puede estimarse así, por dos razones: su ubicación dentro de la estructura del Poder Judicial y la circunstancia de que tanto los acuerdos generales como las resoluciones que emita relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, pueden ser objeto de revisión por parte de la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 100 constitucional.

La circunstancia de la integración colegiada mixta del consejo de la judicatura, se da en razón de los diversos miembros que intervienen en la conformación de este órgano, los cuales son designados por los tres poderes públicos tradicionales del Estado, como es el caso del Poder Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo, e inclusive, por grupos representativos del foro jurídico, como se prevé en Argentina y el Perú, en donde los colegios de abogados y las facultades de derecho, pueden elegir a algunos de sus miembros, en términos de lo dispuesto por los artículos 2o. de la Ley 24.937 y 154 de la Constitución peruana, respectivamente.

La integración colegiada mixta del órgano de gobierno y administración judicial, no es fortuita. Es el resultado de la conjunción de los dos modelos anteriores, el ejecutivo y el judicial, ya

¹⁶¹ Pizzorusso, Alessandro, “La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura”, *Revista Jueces para la Democracia*, Madrid, num. 24, 1994, p. 66, consultable en <http://dialnet.unirioja.es>.

que mientras en el primero, las tareas de administración judicial se efectúan por órganos unipersonales dependientes del Poder Ejecutivo, como es el caso de las secretarías de justicia, las cuales propician la vulneración de la independencia judicial externa, al supeditar el sentido de las resoluciones judiciales, a las decisiones del gobierno judicial; en el segundo, si bien se desarrollan en forma colegiada, a través de las comisiones de gobierno, su integración se realiza de manera exclusiva por miembros de la magistratura, lo cual, favorece la violación de la independencia judicial interna, al generar clientelismos internos. De tal forma, que lo que se pretende con esta integración de los consejos de la judicatura, es proteger el valor de la independencia judicial, en sus dos acepciones, la externa e interna, procurando que las decisiones que se tomen al seno de estos órganos, se beneficien del análisis, discusión y reflexión que caracteriza a los órganos colegiados, conformados por profesionales del derecho, provenientes de las distintas áreas de la aplicación jurídica, como la magistratura, el parlamento, la administración pública o la academia.

De ahí que como precisa el profesor Pablo Lucas Murillo,¹⁶² la institución del consejo de la judicatura no puede estimarse como un órgano de autogobierno de los jueces, toda vez que ninguno de estos entes se integra de manera pura por juzgadores, sino más bien, como un órgano de gobierno de la justicia, ya que la actividad del gobierno y administración judicial, no se realiza solamente por juzgadores, sino por diversos profesionales del derecho.

El rasgo de la integración colegiada mixta, se advierte en el Consejo de la Judicatura mexicano, en los artículos 100, segundo y cuarto párrafo, de la ley fundamental; así como 69 y 77 a 80 de la ley orgánica, los cuales de manera sustancial señalan que este órgano se integra por 7 miembros, el presidente de la Suprema Corte, que también lo es del Consejo, 3 consejeros designados por el Pleno del Alto Tribunal, 2 por el Senado y 1 por el presidente de la República; funcionando el Consejo en Pleno o comisiones permanentes o transitorias.

¹⁶² Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, *op. cit.*, nota 91, pp. 217 y 218.

Respecto a la última característica observada, atinente a la orientación garantista de los consejos de la magistratura, se puede afirmar que “tanto por las circunstancias históricas en las que se produce su irrupción en la escena del constitucionalismo, como por el contenido de los debates que acompañaron”,¹⁶³ estos órganos aparecen en el Estado constitucional como una institución protectora de las garantías judiciales,¹⁶⁴ entendidas éstas de acuerdo a los constitucionalistas Fix-Zamudio y Cossío Díaz, como el “conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura también favorecen la situación de los justiciables”,¹⁶⁵ al tutelar en un primer momento, los derechos de los juzgadores que influyen de manera directa en el buen ejercicio de la función jurisdiccional, como lo son: la carrera judicial, la inamovilidad, la estabilidad en la adscripción y la irreductibilidad salarial; y, en consecuencia, proteger el derecho fundamental de la tutela jurisdiccional, que consiste de manera genérica, en la garantía constitucional que tienen a su favor las personas, de recibir una impartición de justicia independiente, accesible, eficiente y responsable,¹⁶⁶ de parte de los órganos jurisdiccionales y los servidores públicos que los integran, mediante la instrumentación

¹⁶³ Andrés Ibáñez, Perfecto, *op. cit.*, nota 108, p. 20.

¹⁶⁴ Luigi Ferrajoli denomina a las garantías judiciales, como *garantías orgánicas*, entendidas éstas como: “...las garantías relativas a la formación del juez, a su colocación institucional respecto a los demás poderes del estado y a los otros sujetos del proceso: independencia, imparcialidad, responsabilidad, separación entre juez y acusación, juez natural, obligatoriedad de la acción penal, etcétera...”, Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 12, p. 539. Aún cuando se coincide plenamente en el significado de las citadas garantías, en este trabajo se considera pertinente utilizar preferentemente el término de *garantías judiciales* utilizado por Fix-Zamudio y Cossío Díaz, por referirse éstas precisamente a una serie de condiciones necesarias para el buen funcionamiento y organización de los órganos e integrantes del Poder Judicial.

¹⁶⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 31.

¹⁶⁶ *Idem.*

de políticas públicas que garanticen la prestación del servicio de justicia.

Esta naturaleza garantista de los consejos de la magistratura o judicatura, ha sido reconocida desde tiempo atrás por diversos tratadistas nacionales y extranjeros, que conciben a éstos como órganos constitucionales garantes de la independencia judicial.¹⁶⁷ En el sistema jurídico mexicano no se contempla de manera expresa la condición garantista del Consejo de la Judicatura, sino que esta distinción se deduce de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 17, segundo párrafo y 100, sexto párrafo, de la carta magna, en los cuales se establecen el derecho fundamental de toda persona de recibir un servicio público de impartición de justicia, pronta, completa, imparcial y gratuita, para lo cual, los consejeros de la judicatura ejercerán su función como integrantes del órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, con independencia e imparcialidad.

Además de los preceptos constitucionales referidos, la Ley Orgánica en el diverso numeral 68, segundo párrafo, expresamente menciona: “El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último”. De lo que se colige, que la independencia del Poder Judicial constituye uno de los fines prin-

¹⁶⁷ Los maestros Fix-Zamudio y Valencia Carmona, refieren la opinión del español Pascual Sala Sánchez, que considera al consejo de la magistratura como un: “órgano constitucional garante de la independencia judicial” y de los italianos Franco Bonificio y Giovanni Giacobbe, quienes lo definen como: “órgano de garantía constitucional que tiene como fin primario asegurar la aplicación de los valores establecidos para el organismo judicial”, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 109, p. 949. Respecto de los tratadistas nacionales que comparten esta concepción garantista de la institución en estudio, destaca la del ministro Sergio Valls Hernández, quien al respecto menciona: “La tarea de preservar la independencia judicial en México está encomendada al Consejo de la Judicatura Federal...”. Vall Hernández, Sergio, *op. cit.*, nota 3, p. 52.

cipales que justifica la existencia del Consejo de la Judicatura, al considerarse a éste como el órgano constitucional encargado de garantizar la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la imparcialidad de los juzgadores.¹⁶⁸

Aún cuando desde luego se comparte este punto de vista, en el sentido de que la independencia representa un principio que los consejos de la magistratura deben tutelar, como un presupuesto necesario e indispensable para alcanzar una impartición de justicia imparcial y objetiva, libre de todo tipo de influencias externas e internas, se estima que la independencia no es el único valor que estos órganos de gobierno y administración judicial deben proteger, ya que derivado de las actuales condiciones de elevada demanda del servicio público de justicia y mayores recursos económicos, materiales y humanos que el Estado ha destinado a los Poderes Judiciales para satisfacer ese servicio público, los consejos de la magistratura o judicatura no sólo deben concebirse como órganos constitucionales garantes de la independencia, sino además, de la eficiencia, el acceso y la responsabilidad judicial, pues se estima que para que los poderes judiciales contemporáneos funcionen adecuadamente, no basta que sean independientes, sino también se requiere, que sean eficientes, accesibles y responsables, para asegurar la prestación de un servicio público de justicia pronto, completo e imparcial.

Ahora bien, así como en los sistemas de administración judicial no se puede establecer un solo modelo, así tampoco se puede definir un solo arquetipo del Consejo de la Judicatura. En Iberoamérica se pueden distinguir tres tipos de consejos de la judicatura, atendiendo al rol que desempeñan en el diseño y ejecución de las políticas públicas de administración judicial: el activo, híbrido y pasivo.

El primer tipo de consejos de la judicatura, es aquel que cuenta con un amplio catálogo de facultades que le permiten

¹⁶⁸ Fix-Zamudio, Héctor; “Justificación conceptual de los consejos de la judicatura”, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación. Memoria de un aniversario*, México, Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 192.

desarrollar una importante actividad en el diseño de las políticas judiciales. El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, es una buena muestra de ello, ya que éste destaca por contar además de las funciones tradicionales de administración de la carrera judicial, inspección y disciplina judicial, con diversas facultades constitucionales y legales amplias, como integrar las listas de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado,¹⁶⁹ proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y adjetivos,¹⁷⁰ elaborar el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial¹⁷¹ y sancionar disciplinariamente a los abogados que incurren en faltas en el ejercicio profesional.

El segundo prototipo de consejos de la judicatura lo conforman aquellos que cuentan con facultades relativas de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, toda vez que sus decisiones son revisadas por una instancia diversa, que puede ser el ministerio de justicia o tribunal superior, la cual cuenta con la potestad de revocar o modificar sus actos. En ese supuesto se ubican el Consejo General del Poder Judicial español y el Consejo de la Judicatura mexicano. El artículo 122.2 de la Constitución de España señala un conjunto de atribuciones del Consejo General, relativas al: nombramiento, ascenso, inspección y régimen disciplinario de los juzgadores. Sin embargo, los artículos 143.2 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, precisan que los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno del Consejo General “serán recurribles en vía contencioso-administrativa

¹⁶⁹ Artículo 231 de la Constitución colombiana.

¹⁷⁰ Artículo 257.4 de la Constitución colombiana.

¹⁷¹ El artículo 96 de la Ley 270 de 1996 de Colombia, establece que habrá una Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial integrada por los presidentes de la Corte Suprema, la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, la cual está presidida por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, y se encarga de integrar los diversos mecanismos de información de las instituciones del sistema de justicia colombiano, así como discutir el diseño y ejecución de las políticas judiciales.

ante la sala correspondiente del Tribunal Supremo”, y que “Corresponde al Ministerio de Justicia o al órgano competente de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de justicia proveer a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia”, respectivamente. Mientras que en México, de conformidad a los artículos 94, segundo párrafo, 97, primer párrafo, y 100 de la Constitución federal, el Consejo de la Judicatura, es el órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, asimismo, el propio artículo 100, párrafos octavo y noveno, facultan a la Suprema Corte para revocar los acuerdos generales que emita el Consejo, así como para resolver sobre los recursos que se presenten contra la designación, adscripción, ratificación y remoción de los juzgadores.

El tercer tipo de consejos de la judicatura, es aquel en el que las funciones que ejerce aparecen completamente supeditadas a la decisión de otro órgano que se encuentra en un plano de superioridad jerárquica. El caso representativo de este tipo es el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica, el cual, de conformidad al artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país, es un órgano subordinado de la Corte Suprema y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese poder.

Dentro de las fortalezas que reporta el modelo institucional, destacan particularmente dos: la especialización de la gestión judicial y la configuración de un órgano constitucional protector de las garantías judiciales. La ventaja de la especialización judicial atiende al reconocimiento que se realiza de que la adecuada protección de la independencia judicial en su doble dimensión, interna y externa, requiere además de la separación de funciones, la especialización de la gestión de las funciones administrativas no jurisdiccionales, pues se parte del reconocimiento de que la gestión judicial significa una actividad técnica que conlleva de manera implícita el conocimiento especializado de políticas y recursos públicos, orientados al servicio de los órganos judiciales,

por lo que se estima que la autonomía que se persigue en el modelo interno debe ser correlativa a la especialización de la administración que se busca en el modelo mixto, pues como cuestiona el ministro de justicia colombiano Néstor Humberto Martínez, “¿De qué sirve una administración autónoma en cabeza de una Corte, si se carece de especialización o de las técnicas gerenciales para asegurar un mayor impacto social de la política sectorial?”.¹⁷²

En cuanto a la fortaleza del diseño del consejo de la judicatura como órgano constitucional ajeno al Poder Ejecutivo y a la propia Corte Suprema, se señala que esta configuración atiende a la necesidad de tutelar tanto la independencia judicial externa al impedir la injerencia de los representantes de los órganos políticos en el Poder Judicial, como proteger la independencia judicial interna al limitar la influencia de los jueces de los tribunales superiores en la administración de los órganos de justicia inferiores.

Empero, así como los dos modelos anteriores, éste no es ajeno a debilidades. Entre los aspectos que han despertado mayor polémica en la doctrina judicial se mencionan los siguientes: la politización que se genera hacia el interior de la Judicatura, mediante el nombramiento de consejeros por parte de los poderes electoralmente elegidos, Ejecutivo y Legislativo, así como la determinación de su naturaleza jurídica. Respecto de la primera debilidad, cabe mencionar que la mayoría de los textos constitucionales contemplan la integración de los Consejos de la Judicatura, mediante la participación de los tres poderes del Estado, como sucede en México, a nivel federal, en donde de acuerdo al artículo 100 de nuestra carta magna, el Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros, uno de los cuales es el ministro presidente de la Suprema Corte, quien funge también como presidente del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos

¹⁷² Martínez Neira, Néstor Humberto, *Los Consejos de la magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el “Autogobierno Judicial”*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, p. 4.

consejeros designados por el Senado; y uno por el presidente de la República. En relación con esta integración, cabe comentar que si bien es cierto que la circunstancia de que los poderes Ejecutivo y Legislativo intervengan en la designación de miembros de la judicatura, propicia una ingerencia de las fuerzas políticas representadas en los congresos y la administración pública, en la actividad de gobierno y administración judicial, también es verdad, que la politización de la administración de justicia se limita, al preverse una integración minoritaria de los miembros externos a la magistratura, lo cual, además de favorecer una despolitización del servicio de impartición de justicia, permite que el llamado “autogobierno de los jueces”, se transforme en un “gobierno de la justicia”, en tanto que no se integra solamente por juzgadores, sino por diversos profesionales del derecho designados por los distintos poderes públicos del Estado.

V. RECAPITULACIÓN

Conforme a las ideas expuestas en los apartados anteriores, se pueden recapitular las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo a los juristas Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro,¹⁷³ el concepto de administración de justicia puede ser entendido desde una doble perspectiva, ya sea en un sentido amplio, como la función pública del Estado encargada de solucionar las controversias jurídicas entre particulares o entre éstos y las autoridades, o bien, en un sentido estricto, como el servicio público del Estado que tiene como finalidad dirigir el gobierno y la administración de los órganos jurisdiccionales que integran el poder judicial.

2. La concepción estricta de administración de justicia, puede ser subdividida para su estudio en dos acepciones, la restringida, propia de la concepción burocrática de la administración pública, denominada también como administración de la justi-

¹⁷³ Fix-Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 26, pp. 164-167.

cia, y la amplia, perteneciente a la corriente teórica de la nueva administración pública que se puede identificar como administración judicial.

3. La concepción restringida de la administración de la justicia, concibe a ésta como la actividad encaminada a la administración del estatuto de los jueces, que comprende los aspectos de selección, promoción, inspección y disciplina judicial, mediante formas de organización rígidas, centralizadas y cerradas, en la cual el juez actúa en un doble papel como juzgador y administrador.

4. La noción amplia de la administración judicial, comprende a ésta como la actividad orientada al gobierno del sistema judicial, la administración del estatuto profesional de los jueces, la organización de la labor judicial y la administración de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de la judicatura, que resultan necesarios para el buen ejercicio de la función jurisdiccional.

5. El estudio teórico de la administración de la justicia puede ser abordado desde la teoría sociológica de las organizaciones, en la cual se considera de manera general a los órganos jurisdiccionales, como organizaciones administrativas, en virtud de la estructura y el funcionamiento interno que comportan de manera similar al de las organizaciones administrativas. Destacando en este aspecto dos enfoques organizacionales: el de la organización judicial como una unidad burocrática profesional y el de la organización judicial como productora de valor público.

6. El enfoque burocrático profesional de Max Weber, se presenta como el fundamento teórico sobre el que se sustenta la organización burocrática de los sistemas judiciales en el Estado moderno, en razón de las características de jerarquización, división del trabajo y profesionalismo que ofrece al funcionamiento administrativo de los órganos jurisdiccionales.

7. El enfoque de las organizaciones estatales como generadoras de valor público, se ubica como el supuesto teórico mediante el cual se equipara a los órganos jurisdiccionales como organi-

zaciones profesionales productoras de uno de los bienes públicos más preciados que proporciona el Estado a los ciudadanos: la impartición de justicia. Asimismo, se identifica a la administración de justicia como la prestación de un servicio público al tiempo que para emitir las resoluciones judiciales en los plazos y términos que señalan las leyes, se realiza la gestión de una serie de trámites administrativos con el objeto de garantizar el derecho público subjetivo de los justiciables a la tutela judicial.

8. De acuerdo a la clasificación que ofrece Héctor Fix-Fierro,¹⁷⁴ en los sistemas judiciales comparados es posible distinguir tres modelos de administración de la justicia, atendiendo a la preeminencia del órgano que la ejerce: el modelo ejecutivo, judicial y mixto.

9. El modelo ejecutivo representa el sistema de administración judicial propio del Estado legislativo de derecho, en el que se otorgan facultades de gestión del estatuto judicial a un órgano público externo al Poder Judicial y dependiente del Poder Ejecutivo, que en la experiencia comparada se conoce como Ministerio, Departamento o Secretaría de Justicia, el cual tiene por objeto principal asegurar la independencia judicial interna, a través de la separación material de las funciones de administración, a cargo del Ejecutivo y las funciones jurisdiccionales, a cargo del Judicial.

10. El modelo judicial constituye el paradigma afín al Estado administrativo de derecho, en el que se encomienda la administración del estatuto de los jueces al tribunal de última instancia de un sistema jurídico, quien a su vez ejerce las atribuciones administrativas no jurisdiccionales de los órganos de justicia, a través de un órgano dependiente del Poder Judicial, que tiene como finalidad esencial proteger la independencia judicial externa, mediante la división formal de las funciones públicas, excluyendo al Poder Ejecutivo de la función de administración de justicia y reservando al Poder Judicial el ejercicio de la misma.

¹⁷⁴ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 47, p. 291.

11. El modelo mixto simboliza el modelo propio del Estado constitucional de derecho, en el cual se otorga la administración del Poder Judicial de manera compartida tanto a un órgano conformado por miembros designados por los tres poderes del Estado moderno, denominado consejo de la judicatura o magistratura, entendido éste, como un órgano administrativo del Poder Judicial encargado del gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales y servidores públicos que los conforman, constitucionalmente relevante, de integración colegiada mixta y que se instituye con el objeto de tutelar las garantías judiciales.

12. Atendiendo al rol que desempeñan en el diseño y ejecución de las políticas públicas judiciales, se pueden distinguir tres tipos de consejos de la judicatura en Iberoamérica: el activo, el híbrido y el pasivo. El primer tipo lo conforman aquellos Consejos de la Judicatura que cuentan con un amplio catálogo de facultades para el diseño y ejecución de las políticas públicas judiciales. El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia es un ejemplo de ello. El segundo tipo lo integran aquellos Consejos que cuentan con facultades relativas de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, toda vez que sus decisiones son revisadas por una instancia diversa, la cual cuenta con la potestad de revocar o modificar sus actos. Dos casos representativos de esta tipología lo significan los Consejos de España y México. El tercer tipo lo representan aquellos consejos que jerárquicamente se encuentran absolutamente supeditados a otro órgano del propio Poder Judicial. En ese caso destaca el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica.