

EL FONDO DEL PODER JUDICIAL

Juan Luis GONZÁLEZ ALCÁNTARA¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórica*. III. *Teoría de la división de poderes*. IV. *La división de poderes y organización judicial en México*. V. *Decreto de 16 de octubre de 1846*. VI. *Decreto de 20 de diciembre de 1996*. VII. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido interés constante del legislador mexicano encontrar fórmulas adecuadas de financiamiento para una recta, pronta y expedita administración de justicia. En las diversas leyes constitucionales encontramos la preocupación permanente por que la procuración e impartición de justicia cuente con los fondos económicos suficientes para que éstos sean correctamente aplicados y no sean desviados de su sentido original. Esto es, que se han buscado mecanismos que permitan la verdadera autonomía e independencia del Poder Judicial.

Esta autonomía del Poder Judicial está estrechamente vinculada con la libertad de criterio de los jueces, en tanto no están subordinados a voluntad alguna que determine el sentido de sus resoluciones. Se ha dicho hasta la saciedad que la independencia de los jueces debe estar garantizada por el Estado, asignándoles un estipendio que les permita vivir con decoro, y que la preocupación económica no les impida dedicarse a la majestad de su investidura. Diversos pensadores han sugerido la pertinencia de que los jueces se dediquen única y exclusivamente a su actividad de juzgadores; esto es, que la sociedad les garantice, por una parte, alimentación, vestido y vivienda mediante un salario adecuado y, por la otra, la estabilidad en el empleo.

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Constituyente Permanente ha sido sensible a esta preocupación de la sociedad, por lo que en las leyes correspondientes ha procurado establecer la inamovilidad de los jueces, aunque esto no se ha logrado en los de primera instancia y, en algunas, sólo se ha establecido para los de segunda instancia. En el caso específico del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia ha determinado que los magistrados, después de un primer periodo de seis años, si son ratificados por las instancias pertinentes, obtienen la inamovilidad, lo que garantiza teóricamente para el juzgador la seguridad en su empleo y, para la sociedad, una administración imparcial de justicia.

La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 introdujo la figura del Consejo de la Judicatura, con el propósito de establecer un órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de las actividades del Poder Judicial, siguiendo el modelo español.

La pretensión de este trabajo es el de analizar la pertinencia del fondo del Poder Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, creado por decreto del 20 de diciembre de 1996, amén de estudiar sus antecedentes más significativos como es el decreto del 16 de octubre de 1846. En este ensayo se hace, también, un recorrido histórico de la evolución de la impartición de justicia en nuestro país.

Con este modesto trabajo quiero dejar constancia de admiración, respeto y reconocimiento de la labor que durante décadas ha venido realizando el maestro y eminente jurista don Sergio García Ramírez. Su impronta en la academia, la investigación y como servidor público ha servido de ejemplo a muchas generaciones de juristas que han contribuido al desarrollo del estudio del derecho en México.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. *Derecho prehispánico*

La historia prehispánica se caracterizó por la coexistencia de numerosos grupos indígenas de cultura desigual, desde los deslumbrantes mayas y aztecas hasta los primitivos otomíes y las tribus bárbaras del norte. Ningún sentimiento de nacionalidad común unía a dichos grupos entre sí, y vivían bajo el constante azote de las guerras de conquista promovidas por el grupo poderoso en turno. A la llegada de los conquistadores hispanos, las distintas naciones indígenas carecieron de la visión neces-

ria para darse cuenta de que, a pesar de sus diferencias étnicas, lingüísticas y culturales, y a pesar incluso de sus rencillas y sus odios, tenían suficientes coincidencias entre sí, sobre todo comparadas con los europeos, como para hacer un frente común contra los intrusos.

A. Reino de México

El rey nombraba a un magistrado supremo, el cual tenía facultades de fallar en definitiva las apelaciones de la materia criminal. En las ciudades alejadas y de importante población había siempre un encargado con el rango de magistrado que tenía facultades de nombrar en sus respectivos territorios a los integrantes de los tribunales inferiores que conocían en materias civil y criminal, los cuales tenían como característica trabajar en colegio de tres o cuatro jueces, cuyos fallos eran apelables ante el magistrado supremo de la ciudad de México, pero sólo en materia criminal.

El Calmécac era una institución azteca, considerada como una escuela superior dedicada a la formación de los nobles en la cultura general, y algunas disciplinas especializadas, como la milicia, la administración pública y el derecho, siempre bajo la docencia y supervisión del clero. Para ser juez, entre los mexicas, era menester ser noble, rico, de buenas costumbres, prudente, sabio y educado en el Calmécac.² Desde luego, los jueces mexicas gozaban de prestigio y garantías judiciales, económicas y honoríficas; tenían independencia en su manera de actuar y resolver los asuntos y gozaban también de inamovilidad.

B. Reino de Texcoco

Los reyes, que tenían un gobierno de carácter monárquico y que heredaban de padres a hijos, se hacían rodear de jueces que servían para la noble tarea de asesorar al monarca en todas las decisiones trascendentales para el reino, no sólo para discusión, sino para la conclusión de las causas. Tenían seis audiencias a las que concurrían de todo el reino a negociar sus cosas. En la casa real, que existía en la ciudad de Texcoco, había dos salas de consejo y, en cada una, dos jueces. Se ventilaban en ellas asuntos de distinta autoridad, según correspondiera a los denominados jueces mayores o a los menores; los primeros oían de causas graves “y que pertenecían a la determinación del rey”; en cambio, los otros cono-

2 Flores García, Fernando, “Algunos aspectos de la organización judicial azteca”, *Memoria del Segundo Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 34-40.

cían de causas más leves. Ante los dos jueces supremos se apelaban las causas graves; aunque ellos las admitían, no determinaban ni sentenciaban sin parecer y acuerdo del rey.³

El magistrado supremo en el Reino de Texcoco era el propio rey (Acolhuacan), el cual personalmente nombraba a doce jueces, que ejercían la judicatura en diversa salas de su palacio, éstos conocían de asuntos civiles, penales y militares, a cuyo servicio estaba una serie de escribanos y ejecutores. Sus fallos eran apelados ante el rey, que podía confirmar o revocar según el resultado de la revisión que efectuaba con el auxilio de otros nobles.⁴

2. La Colonia

El derecho vigente en la época colonial era complejo. Como afirman los historiadores, este derecho estaba constituido por diferentes tipos de leyes: el derecho español, con aplicación en las colonias como lo era la Nueva España; el derecho creado en la metrópoli para ser aplicado especialmente en todas las colonias; el creado ex profeso para la Nueva España, y, finalmente, el derecho elaborado en la misma colonia para ser aplicado a ella. Ejemplos interesantes del derecho creado exclusivamente para la Nueva España son las Ordenanzas que Diego Velázquez, en su calidad de gobernador de Cuba, da a Hernán Cortés, en las que dispone se evite la blasfemia, vele por las buenas costumbres, explore tierras y costas, y por la que le da potestad y jurisdicción en materia civil y penal.

De 1519 a 1524, Hernán Cortés concentró su poder omnímoto en las tierras conquistadas convirtiéndose en la fuente de administración de justicia. Su gobierno duró hasta el 22 de octubre de 1524, fecha en que partió a Honduras y a su regreso, en 1526, sólo gobernó diecinueve días, debido a los problemas que a partir de entonces tuvo con los jueces de residencia.⁵

A. Real Audiencia

La Audiencia de México servía de cuerpo consultivo al virrey y le sustituía en ciertos casos. La primera Audiencia fue establecida por cé-

3 Toro, Alfonso, "Las instituciones judiciales de los pueblos indígenas", *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, México, t. III, 1931, p. 31.

4 Cfr. Sahagún, fray Bernardino de, *Historia general de las cosas de la Nueva España*, México, Porrúa, 1984, t. II, pp. 303-305.

5 Bravo Ugarte, José, *Historia de México, la Nueva España*, México, Jus, 1970, t. II, p. 98.

dula de Burgos dictada el 29 de noviembre y el 13 de diciembre de 1527, con funciones no sólo de Tribunal Supremo, sino también de gobierno. Comenzó a funcionar en diciembre de 1528 y estaba compuesta de un presidente y cuatro oidores. Los primeros oidores fallecieron pronto y los otros dos se dedicaron a enriquecerse despojando a Cortés de sus capitanes y soldados y extorsionando a los indios.⁶

En 1530, la Corte dispuso la remoción de los oidores y procedió al nombramiento de la segunda Audiencia, la cual fue muy acertada, y conocida como de los “jueces justos”, compuesta por Sebastián Ramírez de Fuenleal como presidente y Juan de Salmerón, Francisco Ceynos, Vasco de Quiroga y Alonso Maldonado como oidores.⁷

B. Derecho indiano

Dados los problemas surgidos por la aplicación de las leyes de la metrópoli, hubo necesidad de dictar normas jurídicas especiales que los dirimiesen, por lo que se creó el derecho indiano, teniendo el de Castilla carácter supletorio. Los tribunales ordinarios eran: el Real y Supremo Consejo de Indias, la Audiencia y Real Cancillería de México y los tribunales de primera instancia. Con la creación de la Audiencia de Confines y la de Guadalajara, la jurisdicción de la Audiencia de México disminuyó, quedó compuesta por un regente y diez oidores que formaban dos salas para negocios civiles y otra con cinco alcaldes de corte para los criminales. Contra las sentencias de la Audiencia de México no había apelación al Consejo de Indias, pero podía pedirse su revisión a la misma Audiencia. Tampoco podía apelarse al Consejo de Sentencias que condenaran a pena inferior de la de confiscación de bienes por más de mil quinientos pesos, destierro, mutilación o muerte. Contra las sentencias dictadas por las Audiencias de los Confines y de Guadalajara se apelaba ante la Audiencia de México.⁸

En la Nueva España, existieron también tribunales especiales: el de la Santa Fe o de la Santa Inquisición, del Consulado de la Universidad de Mercaderes, el de la Acordada o Santa Hermandad y el de Minería.

Los tribunales de primera instancia estaban constituidos por el Juzgado de Providencia; el de Bienes Difuntos; los de la Santa Bula; los Recursos

6 *Ibidem*, pp. 97 y 102.

7 *Ibidem*, p. 103.

8 Ots Capdequi, José María, *El Estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 110.

de Fuerza y las Visitas, y la Real Sala del Crimen, y el Juzgado General de Indios.

C. Regente

La figura de regente de la provincia de la Nueva España fue creado el 22 de marzo de 1776; después, en octubre de ese año, se le dotó de instrucciones, en las que se le daban funciones, y se señalaban obligaciones, encargándolo de la administración de justicia del fuero ordinario. En términos generales, se considera que la administración de justicia en la Nueva España fue tan costosa como lenta. Los abusos estaban a la orden del día, había quejas constantes; su organización era el resultado del sistema político y social de la época caracterizado por el monopolio, el latifundismo, los privilegios que contrastaban con la miseria y el hambre del pueblo, la venta de esclavos, la discriminación racial; en una palabra, provocaba la inconformidad de las mayorías.

D. Estudios jurídicos

Durante la época colonial, la enseñanza del derecho en la Real y Pontificia Universidad de México tuvo carácter eminentemente especulativo, orientándose al esclarecimiento de los grandes principios generales derivados del derecho romano y prescindiendo de las cuestiones prácticas relacionadas con la legislación positiva vigente en la metrópoli y en la Nueva España. Además de especulativa, la enseñanza del derecho estaba influida y muy a tono con la mentalidad de la época por el espíritu filosófico y religioso lo que, justo es decirlo, produjo admirables frutos en determinados aspectos.

Lo anterior no significa, sin embargo, que los magistrados, jueces y abogados de la Nueva España fueran necesariamente unos ignorantes en el derecho español e indiano, sino, sencillamente, los conocimientos sobre éste tenían que adquirirse fuera de una universidad que se propuso mantenerse en un plano teórico-científico, apartada de las concreciones y mutaciones históricas del derecho positivo. Fue un error, pero así fue, y esa deficiencia tuvo que ser subsanada por el esfuerzo individual de los egresados de la escuela de leyes, que encontraron en los tribunales la enseñanza que les faltaba.

3. Independencia

A. Bando de Hidalgo

Miguel Hidalgo y Costilla promulgó, el 6 de diciembre de 1810, un bando por el cual estableció la abolición del papel sellado en todos los negocios jurídicos, documentos, escrituras y actuaciones, con lo cual podía usarse el papel común.

José María Morelos y Pavón formuló *Los Sentimientos de la Nación*, el 14 de septiembre de 1813. En ese histórico documento establece la necesidad de una equitativa impartición de justicia, la representación popular mediante el voto y la importancia de la soberanía nacional.⁹

B. Constitución de 1812

El 19 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución Política de la Monarquía Española, en la cual se establecía la organización de los tribunales y la administración de justicia civil y criminal, proponiendo que todos deberían ser juzgados por los tribunales legales, prohibiéndose la confiscación de bienes y la tortura. El 9 de octubre del mismo año se decreta el Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, según lo establecido en los artículos 271 y 273 de la Constitución de Cádiz.

C. Decreto de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado el 22 de octubre de 1814, dictado en la ciudad de Apatzingán, no tuvo vigencia. En el capítulo XIV de la II parte del Decreto, se estableció el Supremo Tribunal de Justicia, su formación, organización y facultades.

D. Reglamento provisional de 1822

El 18 de diciembre de 1822 se somete “al Emperador [Agustín de Iturbide] para su sanción y promulgación el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, disponiendo que la justicia se administraría en nombre del Emperador, quien encabezaría las ejecutorias y provisio-

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, p. 29.

nes de los tribunales superiores y la pronta y fácil administración de justicia del fuero común”.¹⁰

E. Plan de la Constitución Política de la nación mexicana

Este documento, en cuya redacción participó Servando Teresa de Mier, influyó en la Constitución de 1824. En su artículo 7o. acuerda el establecimiento de juzgados de lo civil y de lo criminal; y en los pueblos, alcaldes; en los partidos, jueces de letras; en las provincias, dos magistrados y, finalmente, un Tribunal Supremo de Justicia.¹¹

F. Constitución de 1824

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre de ese mismo año establecieron la República. Se dividió el poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, creándose la Suprema Corte de Justicia que entró en funciones el 26 de marzo del siguiente año, en el antiguo local de la Audiencia, en el Palacio de los Virreyes. Se otorgó la igualdad civil en el derecho común, y el artículo 18 señaló que todos tenían igual derecho a la pronta, completa e imparcial administración de justicia.¹²

G. Leyes constitucionales de 1836 y de mayo de 1837

El 23 de mayo de 1837 se promulga la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común. Se reglamenta el Tribunal Superior del Departamento de México. En su artículo 45 señala que, mientras se efectuara la división del país, se establecería el Tribunal en la capital, debiendo conocer en segunda y tercera instancia las causas civiles y criminales, y en primera y segunda instancia, las causas criminales comunes.¹³ El 17 de julio de 1837 quedó establecido el Tribunal.

10 Soberanes Fernández, José Luis, “Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. VIII, p. 137.

11 *Ibidem*, p. 151.

12 *Ibidem*, p. 199.

13 Soberanes Fernández, José Luis, “Notas sobre el origen del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”, *Estudios jurídicos en homenaje al maestro Guillermo Floris Margadant*, México, UNAM, 1988, p. 418.

H. Bases Orgánicas de la República mexicana

Las Bases de la Organización Política del 12 de junio de 1843, expedida por la Junta Nacional Legislativa, estableció como medida protectora de las garantías individuales el juicio de amparo, cuyos lineamientos se fijaron en el Acta de Reformas del año 1847, en la que se establecía que se depositaba el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Supremos y en los jueces inferiores de los distintos departamentos.¹⁴

I. Ley Juárez

Juan N. Álvarez, presidente interino de la República, decretó el 23 de noviembre de 1855 la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios. El ministro de justicia era Benito Juárez, por lo que la norma es conocida como “Ley Juárez”. Mediante ella se estableció una administración de justicia privativa de los tribunales del fuero común de la ciudad de México. Se crea el Tribunal Superior de Justicia. Esta ley, a pesar de la protesta del clero y los conservadores, fue ratificada por el Congreso el 23 de abril de 1856.

J. Estatuto Orgánico Provisional

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que rigió en la nación de 1856 a 1857, estableció, en la sección séptima, que el Poder Judicial general estaría integrado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de distrito establecidos en la ley de 23 de noviembre de 1855.

K. Constitución de 1857

La Constitución general de la República, promulgada el 5 de febrero de 1857, después de agitados años de lucha, marcó el retorno de México al orden constitucional. El Poder Judicial de la Federación quedó depositado en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y del distrito, señalados por las respectivas leyes orgánicas. La justicia del orden común quedó organizada en el Distrito Federal de forma semejante a la actual, y en los estados, bajo las normas de su soberanía; pero en condiciones esenciales muy parecidas a las presentes; sólo que, en algunas entidades, sus magistrados eran de elección popular.

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 9, pp. 403-436.

El 4 de mayo de 1857 fue expedida una Ley para el Arreglo de los Procedimientos Judiciales en los negocios que se seguían ante los tribunales y juzgados del distrito y territorios. Después de varias supresiones, dadas las condiciones económicas y políticas del país, se restaura definitivamente el Tribunal Superior de Justicia, en 1868. El 26 de noviembre del mismo año se promulgó su primer reglamento.¹⁵

L. Ley de la organización de los tribunales de 1858

Félix Zuloaga, presidente de la República, expidió, el 29 de noviembre de 1858, la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los tribunales y juzgados del fuero común. Esta ley estableció la organización de los tribunales, nombramientos y requisitos para ser jueces y magistrados, también, el procedimiento de las recusaciones de los jueces, de los impedimentos de los magistrados y de la manera de proceder en todas las instancias de los juicios.

M. Leyes del imperio

Maximiliano de Habsburgo, emperador de México, decretó el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, y el 18 de diciembre del mismo año, la Ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio.

N. Ley de 1880 y Reglamento de Tribunales

La Ley de Organización de Tribunales del Distrito Federal y del Territorio de la Baja California fue expedida por Porfirio Díaz el 15 de septiembre de 1880. Entró en vigor el 1 de noviembre de ese año, con la finalidad de señalar la forma en que se administraría la justicia ordinaria tanto en el Distrito Federal como en el territorio de la Baja California, en tanto se expedía la Ley Orgánica a la que hacía mención la fracción VI del artículo 72 de la Constitución federal.

F. Reglamento de 1881

El 26 de octubre de 1881 fue publicado el Reglamento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal del 12 del mismo mes y año.

¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 13, p. 422.

O. Ley de Organización Judicial de 1903

La Ley de Organización Judicial en el Distrito y Territorios Federales fue dictada en septiembre de 1903 por Porfirio Díaz. Esta ley otorgaba facultades a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública para vigilar la administración de justicia.

P. Revolución mexicana de 1910

Una de las principales metas del pueblo mexicano ha sido lograr una administración de justicia equitativa, honesta y eficaz, canalizadas por los elementos revolucionarios, quienes denunciaron los abusos de diferentes autoridades judiciales; dichas manifestaciones están contenidas principalmente en los siguientes documentos: Programa del Partido Liberal de los hermanos Flores Magón, el Plan de San Luis, Plan de Ayala, Plan de Guadalupe, Convención de Aguascalientes y los que fueron reunidos e invocados con motivo de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta Constitución mantuvo el sistema de doble jurisdicción planteado en la Constitución federal del 5 de febrero de 1857.¹⁶

Q. Ley de 1919

En 1919, Venustiano Carranza, presidente de la República, expide la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios Federales. En 1928, Plutarco Elías Calles reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, estableciéndose que los nombramientos de los magistrados del tribunal debían ser hechos por el presidente de la República, sometiéndolos a la Cámara de Diputados o, en su defecto, a la Comisión Permanente.

R. Ley Orgánica de 1928

El 31 de diciembre de 1928, Emilio Portes Gil, presidente de la República, expidió una nueva Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, modificando su estructura y organización, y creando diversas instituciones de apoyo a la función judicial.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. I, p. 651.

S. Ley Orgánica de 1932

En 1932, Abelardo L. Rodríguez, presidente de la República, decretó una nueva Ley Orgánica para los Tribunales de Justicia del Fuero Común, que estuvo vigente durante treinta y seis años. El 15 de diciembre de 1934 se da término a la inamovilidad judicial creada por el Constituyente de 1917, reformando la fracción VI del artículo 73 constitucional.

T. Ley Orgánica de 1969

El 29 de enero de 1969, Gustavo Díaz Ordaz, presidente de la República, decretó la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, la cual entró en vigor el 31 de enero del mismo año. El 5 de marzo de 1974 se reforma la Ley Orgánica, adecuando el nombre de la ley; el 23 de diciembre del mismo año y el 30 de diciembre del siguiente se crean los juzgados familiares. En 1983 se crea una Oficialía de Partes Común; en 1985 se determina el aumento de salas hasta un total de catorce; se funda el Centro de Estudios Judiciales y se establece la carrera judicial. Se crean los juzgados de arrendamiento; se aprueba el reglamento de exámenes de oposición para los aspirantes a jueces en octubre de 1986. En 1996 se reforma, nuevamente, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para adecuarla a los cambios que están dándose en nuestra sociedad.

III. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

De acuerdo con Montesquieu, “hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil”.¹⁷

Señala también que

por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los de-

litos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste, poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado.¹⁸

Agrega Montesquieu que “tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”. Además, “todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares”.¹⁹

IV. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL EN MÉXICO

Acorde con la teoría de la división de poderes, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece:

el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 122 constitucional determina que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. El mismo artículo, en su base cuarta, señala los requisitos que se deberán reunir tanto para ser magistrado del Tribunal Superior como consejero de la Judicatura.

V. DECRETO DE 16 DE OCTUBRE DE 1846

El 16 de octubre de 1846, el general José Mariano de Salas, en ejercicio del supremo Poder Ejecutivo, emitió un decreto por medio del cual

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

se creaba un fondo para el pago del Poder Judicial. En su exposición de motivos, consideraba que “la administración de justicia no es medio, sino uno de los fines de la asociación política de los hombres”; que para una imparcial administración de justicia es circunstancia indubitable la independencia de los jueces, ajenos al influjo de todo poder extraño; que la sociedad requiere de magistrados que no tengan que esperar ni que temer de nadie; que es repugnante para la dignidad del sacerdocio de la justicia la idea de que un hombre, al implorar justicia, tenga que llevar dinero en la mano.

Bajo estas consideraciones, emitió el decreto, constituido por diez artículos que, en esencia, disponían lo siguiente:

A partir de la publicación de la ley, se suprimiría el cobro de costas en los tribunales y juzgados, por lo que la administración de justicia sería gratis para las partes, en el Distrito y territorios de la Federación, así como que el presupuesto del Poder Judicial

por el cual se entiende para el caso en el distrito, la suprema corte de justicia, el tribunal de circuito, el juzgado de distrito, diez jueces de letras, el tribunal supremo de la guerra y la comandancia general, con sus respectivos empleados y dependientes, se pagará de un fondo separado de los de la hacienda pública, los cuales quedarán para el pago de las listas civil y militar.²⁰

El fondo estaría formado de las condenas por temeridad: de las multas que impusieran las autoridades judiciales, el gobierno del distrito, los alcaldes; de las penas pecuniarias en los asuntos criminales, de tanto por ciento en los concursos que terminen por sentencia judicial; de tanto por ciento en los juicios seguidos sobre división y adjudicación de herencias; de los fondos de concursos caducos; de los rendimientos del papel sellado; de 25% de los derechos que tiene asignados el tribunal de comercio de esta capital y lo que faltase para cubrir el presupuesto anual, “se pagará por la tesorería general”.²¹

La administración del fondo estaría a cargo del Tribunal Supremo, que haría que se depositase la caja en la primera sala, y el secretario cuidaría de que una mesa se ocupara de llevar las cuentas, y el oficial encargado sería el tesorero contador: “la caja tendrá tres llaves, de las cuales una estará en manos de este oficial, otra en las del secretario, y otra en las del ministro subdecano”. Los excedentes del fondo, si los hubiere, serían

²⁰ Decreto de 16 de octubre de 1846, p. 5.

²¹ *Ibidem*, p. 6.

destinados al auxilio del gobierno para enfrentar la guerra; al concluir ésta, al pago de los sueldos que se adeudaran a los magistrados; cubiertos estos atrasos, una parte, a la reparación de los locales de las autoridades judiciales y de las prisiones, y el resto, a la policía de prevención.

Por último, el citado decreto establecía en qué casos los jueces podrían portar los distintivos de su autoridad.

El 17 de octubre de 1846 se encomendó a la Suprema Corte de Justicia la elaboración de un proyecto que comprendiera todas las medidas y arbitrios para el fondo mandado crear, así como el reglamento de contabilidad y administración del mismo fondo.

El 24 de octubre de 1846 se emitió un decreto suspendiendo los efectos del de 16 del mismo mes, menos en su artículo 10, hasta que se publicara el correspondiente reglamento, o resolviera acerca de su observancia el Congreso nacional. Firmaba el gobernador del Distrito Federal.

El 19 de noviembre de 1846, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia entregó el dictamen de sus deliberaciones respecto del establecimiento de un fondo para el Poder Judicial, auxiliada, como lo reconoce la propia sala, por otras personas, por su ilustración y profundos conocimientos en el ramo judicial y en el de hacienda: doctor José María Puchet, José María Jiménez, Mariano Esteva y Manuel Payno y Bustamante, “la persona quizá más instruida que existe hoy en la república en los ramos de hacienda”.

El dictamen contenía profundas reflexiones que fundamentaban la creación del fondo para garantizar que el Poder Judicial fuera regularmente pagado, tales como que

la pronta y buena administración de la justicia en todo país culto y civilizado dependen de la independencia y libertad del poder judicial; pero éstas, para que sean verdaderas y efectivas y no puramente nominales y ridículas, no basta que estén consignadas en la letra de la ley fundamental, no basta que ésta exija y detalle grandes precauciones y circunstancias en el nombramiento de los jueces; tampoco que en sus personas cualidades muy especiales, ni que una vez electos no puedan ser removidos de sus cargos al antojo o capricho de otra autoridad, ni basta, en fin, que se establezcan penas muy severas contra los jueces prevaricadores, y que sólo así puedan ser lanzados en sus puestos. La base de todas es, asegurar del modo mejor posible, la subsistencia personal de los jueces, porque sin esto no hay de hecho independencia en el poder judicial, ni imparcialidad o libertad en los juicios, ni responsabilidad y decoro en las personas de los magistrados y jueces.

Los ramos que la comisión consideró que debían consignarse al fondo del Poder Judicial eran los siguientes: papel sellado; arbitrios sobre el pulque, el aguardiente y otros artículos antes de que se le asignaran rentas propias; pensión del 3% de todas las herencias que no fueran directas forzosas, ya fuesen por testamento o ya por intestado, lo mismo de todos los legados, aplicándole en totalidad las herencias vacantes; octavo de peso por ciento local sobre los derechos de importación y el 1% sobre el monto de todos los bienes concursados en que entienda el tribunal mercantil, la cuarta parte de todo lo que recaude el tribunal mercantil y junta de fomento del distrito; descuentos de montepío, contribuciones personales de magistrados, jueces y demás empleados de la administración de justicia, abogados, escribanos; descuento de dos mesadas de sueldo, en octavas partes mensuales, de todo nuevo trabajador del ramo de justicia; la contribución de cuarenta pesos de abogados y escribanos adscritos al ramo judicial; el tanto por ciento para la dotación y fomento del fondo, computado el interés del pleito, aunque éste se siga sin temeridad por ninguno de los litigantes.²²

El 30 de noviembre de 1846, el general de brigada, José Mariano de Salas, decretó que el fondo establecido por decreto de 16 de octubre del mismo año se formara tomando en cuenta los rubros establecidos en el proyecto que la comisión nombrada para el caso presentó.

El 29 de abril de 1848 se expidió un decreto en el que se establecían las bases para que se aplicaran al fondo judicial la mitad del impuesto causado por las testamentarias después del 30 de noviembre de 1846.

El 6 de mayo de 1848 se expidió la orden previniendo que por la recaudación principal de contribuciones se cobraran las directas que causaren los abogados, escribanos, etcétera, y que estuvieran consignadas al fondo judicial.

El 7 de mayo de 1848 se decretó la consignación de la renta del papel sellado al fondo del cobre, y se reglamentó el uso del mismo papel en las cuentas y libranzas.

El 13 de mayo de 1848 se decretó el cobro de las multas y penas pecuniarias consignadas al fondo judicial.

22 *Documentos relativos a la creación, establecimiento y estado que guarda el Fondo del Poder Judicial*, México, Imprenta de la calle de la Palma, núm. 4, 1848, pp. 14-29.
DR © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

El 1 de julio de 1848 se expidió una orden del Ministerio de Relaciones pidiendo noticias al tesorero de instrucción pública de los fondos que tuviera en su poder.

El 2 de julio de 1848 se tramita un oficio del tesorero de éste, manifestando que el tesorero de instrucción pública se negaba a entregar la mitad que del impuesto sobre herencias transversales correspondía al Poder Judicial. En los meses siguientes se expidieron otros oficios, informes, etcétera en relación a este asunto:

Oficio de la Suprema Corte de Justicia al Ministerio del ramo, manifestando los fundamentos en que se apoyaba para pretender que se le entregara la mitad del producto de herencias transversales del 6 de julio de 1848.

Comunicación del Ministerio de Justicia, del 19 de julio de 1848, dándole contestación al oficio anterior.

Informe dirigido a la Suprema Corte de Justicia por el magistrado Antonio Fernández Monjardín, encargado de la inspección del fondo judicial, con motivo de la exposición de los jueces de lo criminal sobre que se les pagaran íntegras sus dotaciones, con fecha del 25 de julio de 1848.

Oficio de Manuel Payno, pidiendo a la Suprema Corte de Justicia un proyecto de arreglo de la administración de justicia con fecha del 7 de septiembre de 1848.

Dictamen de la comisión que nombró la Suprema Corte para contestar a Manuel Payno, en relación a su proyecto de presupuesto con fecha del 29 de septiembre de 1848.

Oficio de la Suprema Corte de Justicia, remitiendo el dictamen aprobado de la comisión, y atendiendo la solicitud de Manuel Payno respecto del presupuesto judicial, de 5 de octubre de 1848.

Oficio del Ministerio de Relaciones, insertando la suprema orden que se dio al tesorero de instrucción pública para que se entregara al tesorero del fondo judicial las cantidades que correspondían a éste, de 14 de octubre de 1848.

VI. DECRETO DE 20 DE DICIEMBRE DE 1996

El 20 de diciembre de 1996, Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de la República, expidió el decreto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por medio del cual se creó la Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal. Con la aprobación

de esta ley, se busca apoyar materialmente las funciones sustantivas del Poder Judicial del Distrito Federal.

En su exposición de motivos, los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal expresaron que, por medio de esta ley, dentro de los límites de la constitucionalidad, será posible que los poderes que conforman el gobierno del Distrito Federal se alleguen recursos que no graviten sobre la economía de los habitantes de la ciudad de México. Además, la búsqueda de apoyo material tiene singular importancia para la administración de justicia, ya que los asuntos ventilados en los tribunales han aumentado de forma considerable, atendándose con los mismos recursos humanos y materiales.

Para la elaboración de esta ley, se ha tomado en cuenta el ejemplo seguido en otras entidades federativas como Baja California, Puebla, Sinaloa, Oaxaca, Nayarit, Guerrero, Aguascalientes y Estado de México, donde, para apoyar a la administración de justicia, se crearon fondos de apoyo, constituidos a partir de los rendimientos que generan los depósitos que los particulares efectúan dentro de los procedimientos jurisdiccionales y que, en consecuencia, se encuentran a disposición de los órganos respectivos del Poder Judicial.

Por esta ley, también, se modificó el artículo 7o. de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S. N. C., a fin de suprimir la exclusividad que obligaba en el Distrito Federal a los particulares a efectuar sus depósitos en dicha sociedad, con motivo de los procedimientos judiciales en trámite ante las autoridades jurisdiccionales del orden local. Esta modificación permitirá al Poder Judicial disponer de recursos para mejorar la impartición de justicia en el Distrito Federal.

La creación de este fondo no implica que desaparezca la asignación que la propia Asamblea destina en el Presupuesto Anual de Egresos del gobierno del Distrito Federal al Poder Judicial. El fondo estará constituido por dos tipos de recursos: propios y ajenos, afectados éstos de forma transitoria. Entre los primeros, además de los rendimientos que bajo cualquier modalidad generen los depósitos en dinero o en valores que se efectúen ante las salas, juzgados o cualquier órgano del tribunal y que son la columna vertebral de todos los fondos de naturaleza estatal, se incluye, además, el monto de las cauciones que garanticen la libertad provisional de los procesados, y la libertad condicional de los sentenciados y que sean hechas efectivas de conformidad con las disposiciones legales apli-

cables. En igualdad de condiciones, el proyecto de ley incluye como recursos propios del fondo las cantidades que sean cubiertas a la Tesorería del Distrito Federal con motivo de la sustitución o conmutación de sanciones, en los términos de la legislación penal y procesal penal aplicables.

En la exposición de motivos de la ley, se contempla la posibilidad de que ciertos porcentajes de los recursos que integran el fondo sean destinados al reconocimiento del desempeño de los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, y a la constitución, incremento y apoyo de fondos de retiro para beneficio de tales servidores.

Los recursos serán administrados mediante la constitución de un fideicomiso, figura que ya ha probado en múltiples casos su eficacia para la aplicación estricta de bienes a la realización de cualquier fin que sea lícito y en la que las cantidades y demás bienes afectos a tal fideicomiso deberán ser invertidos en valores de renta fija del más alto rendimiento, siempre y cuando no se pierda la disponibilidad inmediata y suficiente de las sumas que resulte necesario reintegrar a los depositantes o entregar a los particulares que tengan derecho a ellas. Asimismo, se previene la integración y funcionamiento de un comité técnico para instruir a la correspondiente institución fiduciaria en el cumplimiento de los fines propios del fondo, a través de la fijación de lineamientos de índole general o instrucciones específicas para cada caso en particular.²³

El comité técnico estará integrado por los siete miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; un profesional especializado en finanzas o administración, de reconocida honorabilidad, y un representante de la institución fiduciaria. El comité técnico contará con un secretario que no formará parte del mismo ni del tribunal.

El decreto establece, en uno de los seis transitorios, que la Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. La ley fue publicada el 20 de diciembre de 1996.²⁴

²³ Exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal, México, 25 de septiembre de 1996.

²⁴ Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 20 de diciembre de 1996.

VII. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión podemos afirmar que es indudable que la creación del fondo del Poder Judicial del Distrito Federal será de gran ayuda para cumplir con los propósitos del Constituyente Permanente para dotar de recursos suficientes que permitan al Tribunal Superior cumplir mejor su labor de impartición de justicia, mediante el mejoramiento de los ingresos de su personal, así como de sus recursos materiales.