

# LOS CONCEPTOS, TEORÍAS Y MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL\*

Israel RIVAS ACUÑA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los conceptos de la administración de la justicia*. III. *Los enfoques teóricos de la administración de la justicia*. IV. *Los modelos de la administración de la justicia*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliohemerografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos jurídicos más notables que comparten la gran mayoría de las democracias constitucionales de nuestro tiempo, es la creciente expansión del Poder Judicial en el Estado de derecho contemporáneo.<sup>1</sup> 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. De tal suerte que, como señala el destacado constitucionalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, mientras que el Estado de derecho del siglo XIX se caracterizó por el predominio del Poder Legislativo y el modelo estadual 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.

En ese sentido, el presente trabajo tiene por objeto enunciar las principales concepciones, teorías y modelos sobre los que se desarrolla la

\* Con especial afecto a los magistrados Óscar Vázquez Marín y Héctor F. Gutiérrez de Velasco Romo, ejemplos de probidad en el Poder Judicial. Asimismo, deseo agradecer al doctor Diego Valadés, la lectura y valiosos comentarios hechos a este trabajo.

\*\* Subdirector de Área de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura.

<sup>1</sup> Ferrajoli, Luigi, "Jurisdicción y democracia", Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Jueces y derecho*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 101.

administración de la justicia en el Estado de derecho contemporáneo, 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 conceptos, teorías y modelos esenciales de la administración de la justicia, 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

Tradicionalmente en la cultura jurídica del derecho escrito, el concepto de administración de justicia se ha entendido, de acuerdo con Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 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 administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales.<sup>2</sup>

De acuerdo con el profesor Omar Guerrero Orozco,<sup>3</sup> la primera denominación de administración como impartición de justicia, proviene de la época del Estado imperial romano en la que prevalecía 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

<sup>2</sup> Fix-Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, “Administración de justicia”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. I, A-B, pp. 164-167.

<sup>3</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 99.

atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia”,<sup>4</sup> 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 de la separación formal de poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como una manera de asegurar los derechos civiles de los individuos.<sup>5</sup> Sin embargo, la ideología liberal francesa sobre la que se fundó el Estado moderno otorgó un papel secundario a la función jurisdiccional,<sup>6</sup> reduciendo ésta a una tarea similar a la administración de los bienes públicos que realizaban los órganos administrativos,<sup>7</sup> como una manera de limitar las facultades interpretativas de los jueces y evitar el desproporcionado poder que en tiempos anteriores habían logrado los juzgadores en los tribunales prerrevolucionarios afectos a los monarcas durante el antiguo régimen francés,<sup>8</sup> extendiéndose enseguida la concepción de la impartición de justicia como administración a la mayoría de los sistemas judiciales del derecho escrito en la misma medida en que se difundió el proceso de codificación napoleónico en los distintos sistemas jurídicos.

En esta tesitura, el sistema judicial mexicano adoptó en la Constitución de 1824 la denominación francesa de administración de justicia como impartición, derivado de la herencia de la cultura romano-germánica, al establecer en su artículo 18 que “Todo hombre que habite en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre

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

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

6 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.

7 García Belaúnde, 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.

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

pronta, completa e imparcialmente justicia”.<sup>9</sup> Tiempo seguido, esta misma disposición constitucional pasó prácticamente intacta al numeral 17 de la carta magna de 1857,<sup>10</sup> para luego transferirse en un sentido similar a la Constitución de 1917, que actualmente señala en el párrafo 2 del mismo artículo 17, 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 e imparcial...”.<sup>11</sup> Representando de esta manera el término de administración de justicia como sinónimo de impartición de justicia, la concepción más arraigada en la cultura jurisdiccional mexicana en virtud de las hondas raíces históricas que guarda esta denominación en el sistema constitucional mexicano.

El segundo significado del término administración de justicia lo podemos interpretar en un sentido estricto, como la facultad de administración y gobierno 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 tras la segunda posguerra, 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 judicial de los juzgadores. De tal suerte, que aparejado a la creación de la institución del Consejo de la Judicatura 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, como administración del Poder Judicial, constituye el significado más reciente y por tanto menos arraigado en la cultura jurisdiccional mexicana.<sup>12</sup> Su conformación conceptual proviene de las recientes reformas constitucionales y legales que se introdujeron en nuestro sistema jurídico federal, a partir de la re-

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

10 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”.

11 Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. I, p. 253.

12 Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 46.

formas judiciales de 1987 y 1994, en las que entre otros aspectos, se modificó sustancialmente el susistema de administración judicial al crearse en 1987 la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e instituirse en 1994 el Consejo de la Judicatura Federal,<sup>13</sup> como órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte.<sup>14</sup>

Generalmente, el término de administración de justicia se ha utilizado de manera indistinta en los sistemas judiciales herederos de la cultura jurídica europea del *civil law*, no obstante el significado diverso que cada uno de ellos concita. Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha distinguido los dos significados principales en que puede entenderse este concepto, mediante la sentencia 56/1990,<sup>15</sup> en la que entre otros aspectos, se 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, 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, semejantes al sentido que se preceptúa en el artículo 94 constitucional mexicano, se puede entender esta actividad 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”.

Derivado de las distintas funciones que cumplen dichas acepciones, se puede establecer otra distinción entre éstas, atendiendo a la diferenciación de los conceptos de función jurisdiccional y servicio público de justicia.<sup>16</sup> En tanto que, la primera acepción del concepto de administra-

13 En adelante se entenderá por Consejo de la Judicatura Federal, Consejo de la Judicatura.

14 Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, cit., nota 11, t. IV, p. 1.

15 Véase esta sentencia en <http://www.tribunalconstitucional.es>.

16 De acuerdo con el administrativista mexicano Jorge Fernández Ruiz, por funciones públicas se pueden entender: “las actividades reservadas a los órganos depositarios del poder público, el cual es único y no se divide”, en tanto que por servicios públicos, “la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de manera regular, continua y uniforme”. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo, Panorama del derecho mexicano*, México, UNAM-McGraw-Hill, 1997, pp. 76-86.

ción de justicia, se puede entender como la función pública que realiza el Estado, consistente en la aplicación de la norma jurídica a un caso concreto, con el objeto de dirimir una controversia. Mientras que la segunda denominación de la administración de la justicia se presenta como un servicio público complementario de la función pública jurisdiccional, 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”.<sup>17</sup>

En este sentido, de conformidad con el objeto de estudio que motiva el presente trabajo, el concepto de administración de justicia se entenderá desde la perspectiva que concibe a ésta, como un servicio público consistente en la administración y el gobierno de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial. Asimismo, se denominará a esta concepción como *administración de la justicia*, como una manera de diferenciarla de la concepción amplia del concepto de *administración de justicia*, relativa a la función jurisdiccional de impartición de justicia. Ahora bien, en el derecho judicial contemporáneo la concepción del servicio público 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.<sup>18</sup>

### 1. La concepción restringida de la administración de la justicia

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 del servicio público judicial contenida en el estatuto jurídico de los

17 García Morillo, Joaquín, “El Poder Judicial y el ministerio fiscal”, en 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.

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

jueces.<sup>19</sup> La concepción restringida o tradicional de la administración de la justicia tiene como base de su desarrollo 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 consecuencia la extinción de los privilegios del cuerpo judicial y el establecimiento de un mecanismo de nombramiento de los juzgadores por parte del ejecutivo, conforme al cumplimiento de requisitos legales previamente establecidos por la ley, susceptibles de ratificarse por la Corte de Casación, previo examen disciplinario.<sup>20</sup> 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”.<sup>21</sup>

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”,<sup>22</sup> 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 controlar por parte del Ejecutivo la selección y designación de los miembros de la judicatura. Originándose de esta forma, en el ámbito del Poder Eje-

19 Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, p. 38.

20 López Garrido, Diego *et al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 359.

21 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.

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

cutivo y no del Poder Judicial, la concepción burocrática de la administración judicial como la actividad 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 administrativas del gobierno y jurisdiccionales del Poder Judicial, y que la jurisdicción se constituyó como una función pública independiente, separada del gobierno y conformada por un cuerpo profesional de juzgadores sujetos a un régimen jurídico particular, la concepción restringida de la administración de 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 sustancialmente el ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que se pone especial cuidado en administrar correctamente la profesionalidad y 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 del ejecutivo y el legislativo, y se estableció la positivización de diversas reglas jurídicas para regular la carrera judicial.

## *2. La concepción amplia*

La segunda concepción que complementa el significado de la administración de la justicia en el Estado de derecho contemporáneo, lo representa la idea de la nueva administración judicial, la cual se caracteriza por introducir a la administración de los sistemas judiciales criterios profesionales provenientes de la corriente teórica de la nueva gestión pública (*new public management*),<sup>23</sup> como una manera de hacer frente a los problemas modernos de la administración de justicia.

<sup>23</sup> El concepto de nueva gestión pública, se origina durante los últimos veinte años 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 en-



De acuerdo a la definición que realiza el citado profesor Héctor Fix-Fierro, en su importante trabajo *Tribunales, justicia y eficiencia*,<sup>24</sup> el concepto amplio de administración de justicia se puede nombrar como administración judicial y a su vez entender como el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales 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, en el marco de la reforma judicial emprendida en ese país durante la década de los sesenta y setenta, con motivo de la explosiva demanda de acceso a la justicia que se registró en la sociedad norteamericana de esa época, en la que fue necesario reorganizar el funcionamiento administrativo de los sistemas judiciales estatales, a efecto de eficientizar la prestación del servicio público de justicia sobre la base de la visión de la nueva gestión pública. Para ello, durante la época de la administración del presidente de la Corte Suprema, Warren Burger, se crearon dos importantes organizaciones dedicadas a ofrecer programas profesionales de asesoría en la implementación de políticas públicas judiciales: el Instituto de Administración de Juzgados (*Institute for Court Management*, ICM), que luego se fusionaría con el Centro Nacional de Tribunales Estatales (*National Center for State Courts*, NCSC). Asimismo, en esa misma época 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 cincuenta sistemas judiciales estatales y los doce 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.<sup>25</sup>

foques 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Trotter, Joseph A., "La enseñanza de la administración de juzgados en Estados Unidos", <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0802/ijds/trotter.htm>.

La conformación de la administración judicial, como actividad relacionada con la operación de las políticas públicas judiciales, trajo consigo la instalación de una nueva figura profesional en el campo de la judicatura, que actualmente se conoce como juez administrador (*managerial judge*),<sup>26</sup> el cual se encarga precisamente del diseño, planeación, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas judiciales. 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.<sup>27</sup> Asimismo, en la medida en que se expandió la categoría profesional del administrador judicial en los distintos sistemas judiciales, correlativamente se introdujo en los diferentes 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.<sup>28</sup>

Por lo que respecta a Latinoamérica, la concepción de la nueva administración judicial se incorporó a principios de la década de los ochenta, con motivo de la primera generación de reformas judiciales que se impulsó en esa época en el subcontinente, las cuales se centraron en el fortalecimiento de la independencia de los Poderes Judiciales, como una manera de consolidar la vida institucional y del Estado de derecho de aquellos países que abandonaban las formas autoritarias de gobierno, mediante la introducción de comisiones de defensa de los derechos humanos, de reformas al procedimiento penal y del establecimiento de bases para la profesionalización de los servidores públicos judiciales, así como el aumento significativo de las percepciones salariales de los juzgadores.<sup>29</sup>

Subsecuentemente, la concepción de la nueva administración judicial se desarrolló en la década de los noventa, dentro del escenario de la se-

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> De cincuenta administradores de juzgados que existían en Estados Unidos en 1971, para 1980 esta cantidad llegó a los quinientos administradores judiciales, mientras que en 1990 se registraron mil profesionales de la administración judicial y para el año 2000, se contabilizaron cerca de dos mil quinientos administradores aproximadamente, *idem.*

<sup>28</sup> 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 Universidad de Denver, en Denver, Colorado, y la Universidad del Sur de California, en los Ángeles, *idem.*

<sup>29</sup> *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 54-57.

gunda generación de reformas de los Estados latinoamericanos en las que se privilegió el desarrollo del Poder Judicial, como una condición indispensable del buen funcionamiento de los mercados internos y el crecimiento económico.<sup>30</sup> 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 segunda ola reformadora 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.<sup>31</sup>

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 tercera 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”.<sup>32</sup> 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 justicia denominada *administración judicial*, la cual se caracteriza por comprender los siguientes elementos de la administración de los sistemas judiciales:

- El gobierno del sistema judicial, es decir, la definición de los lineamientos y las políticas generales de la organización.

<sup>30</sup> Fix-Fierro, Héctor (ed.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1992, pp. 17-24.

<sup>31</sup> *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, cit., nota 29, pp. 58 y 59.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

- 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.<sup>33</sup>

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 manejo del 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”,<sup>34</sup> la administración judicial se centra en el comportamiento externo de las organizaciones judiciales y en el manejo de asuntos tales como “de diseño organizacional, de relaciones intra e interorganizacionales, al diseño e implementación de programas y al desarrollo de reglas, procedimientos y procesos de gobierno”.<sup>35</sup> Esto es, la gestión judicial se enfoca en la administración individual de los órganos jurisdiccionales, y la administración judicial en la administración general de los sistemas judiciales.

### 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 en el Estado de derecho moderno se puede ubicar desde las coordenadas de la sociología del derecho, que argumenta que las distintas instituciones jurídicas no sólo pueden ser explicadas en función de las reglas y procedimientos que reconoce el sistema jurídico,<sup>36</sup> sino también, a través del análisis de las estructuras sobre las que se montan esas instituciones, por lo que

<sup>33</sup> Boyum Keith, O. y Hudzik, John K., “Overview from the Editors of the Special Issue”, *Justice System Journal*, vol. 15, num. 2, pp. 550-562; Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, cit., nota 24, p. 295.

<sup>34</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, cit., nota 24, p. 291.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 197.

para efectos del presente 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”,<sup>37</sup> la cual a su vez 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.<sup>38</sup>

En cuanto a si se puede considerar a los órganos de justicia como organizaciones públicas formales, el profesor Héctor 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”.<sup>39</sup> 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).<sup>40</sup>

37 *Ibidem*, p. 198.

38 Ramio, Carles, *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Técnos, Universidad Pompeu Fabra, 1999, p. 22.

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

40 Fix-Fierro, Héctor, “Los consejos de la judicatura entre profesión y organización”, en Melgar Adalid, Mario, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México,

Por lo 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.

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

El enfoque de la organización burocrática, formulado por el sociólogo alemán Max Weber en su obra póstuma *Economía y sociedad*,<sup>41</sup> 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 aplicó 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...”<sup>42</sup> 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

Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 74 y 75.

<sup>41</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echavarría, México, 2a. reimp., Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 1072.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 1060.

relaciones interpersonales y procesos de selección de profesionales y ascensos fundados en la capacidad profesional y técnica.<sup>43</sup> De éstos seis elementos característicos de las organizaciones burocráticas anteriormente enunciados, los teóricos de la administración pública consideran que se pueden reducir a tres: jerarquía, diferenciación o especialización, e idoneidad.<sup>44</sup>

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”,<sup>45</sup> 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”.<sup>46</sup> 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, como una manera de garantizar el profesionalismo en el ejercicio de sus funciones y evitar así la probable intervención de influencias internas o externas que pudieran generar conductas indebidas en la burocracia, pues “el verdadero funcionario... de acuerdo con su propia pro-

43 Ferrel, Heady, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, estudio introductorio de Víctor Alarco Olguín, traducción de Roberto Reyes Massoni, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000, p. 108.

44 *Ibidem*, p. 114.

45 *Idem*.

46 Weber, Max, *op. cit.*, nota 41, p. 1062.

fesión, no ha de hacer política, sino que ha de administrar y, ante todo, de modo imparcial".<sup>47</sup>

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 mexicano, 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 8o. 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 Ley Orgánica del Poder Judicial,<sup>48</sup> 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 modo que para acceder a las categorías de la carrera judicial es necesario primeramente reunir determinados requisitos 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 LOPJF, 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 LOPJF en sus artículos 112, 113 y 114.

Caracterizándose así la organización judicial, como una organización burocrática profesional, toda vez que la organización de los tribunales se estructura conforme a las características propias de las organizaciones

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 1071.

<sup>48</sup> En adelante se entenderá por Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



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,<sup>49</sup> 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 suerte, 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 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 forma reproduce pautas de conducta organizacional que históricamente han sido cuestionadas por propios y extraños, como: 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 generan la excesiva burocracia, así como la despersionalización en el trato de los servidores públicos hacia los gobernados.

En respuesta a estas y otras debilidades de la organización burocrática, a principios de la década de los noventa del siglo XX, se desarrolló dentro de la corriente teórica de la nueva gestión pública un enfoque novedoso que concibe a las organizaciones estatales como unidades de producción de valor público. Este nuevo enfoque organizacional fue desarrollado por el profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, Mark Moore.<sup>50</sup> 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 se presta a los ciudadanos, del mismo modo en que la finalidad de las organizaciones privadas es crear ganancias económicas, median-

<sup>49</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, cit., nota 24, p. 207.

<sup>50</sup> Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, trad. de Xavier Castaner Folch, Barcelona, Paidós, 1998.

te la producción, distribución y venta de los bienes y servicios que se ofrecen a los consumidores.<sup>51</sup> Por tanto, este nuevo enfoque modifica el concepto de tradicional que se tiene del concepto 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,<sup>52</sup> 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, con el objeto de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.<sup>53</sup>

De esta forma, la actividad de la administración pública que anteriormente se consideraba exclusivamente relacionada con la prestación de servicios, en la actualidad 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. Aunque pudieran parecer términos similares, el término de producción hace referencia a la generación de bienes materiales (carreteras) e inmateriales (seguridad, justicia), mientras que la expresión de prestación de servicios se utiliza para hacer mención del suministro de servicios administrativos.

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. En términos de la teoría económica, 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.<sup>54</sup> 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.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>52</sup> Souvirón Morenilla, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998, p. 115.

<sup>53</sup> Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, trad. de María Esther Tabasco y Luis Toharia, Barcelona, Bosch, 1992, p. 195.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 124-127.

Bajo esta tesis, cuando se hace mención de 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 hace con un carácter bifronte, ya sea 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,<sup>55</sup> toda vez que no es posible ni deseable excluir a nadie de los beneficios de la justicia, pues no obstante que los puntos resolutive 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 por las vías e instancias legales conducentes,<sup>56</sup> de lo que se concluye que no es viable ni deseable excluir a nadie de los beneficios de la protección de la justicia, puesto que ello pudiera generar que los particulares recurrieran a la venganza privada como una forma de solucionar sus conflictos por su propia mano, por lo que se establece la obligación del Estado de procurar que la justicia se suministre como un bien público puro, esto es, “en igual cantidad a todos los consumidores”.<sup>57</sup>

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 del mercado de la justicia, y que se integran por personal profesional adecuado, con la finalidad de suministrar los diversos servicios públicos que se requieren para garantizar el derecho público subjetivo que tienen todos los justiciables de acceder dentro de los plazos y términos que fijan las leyes a los órganos jurisdiccionales, ya sea para plantear una pretensión o defenderse de ella.<sup>58</sup>

55 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.

56 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](http://www.cejamerica.org/doc/documentos/jev_rol_estatal.pdf).

57 Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 39, p. 25.

58 Véase, rubro de tesis “Garantía a la tutela jurisdiccional...”, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIX, Mayo de 2004, Tesis: 1a. LIII/2004, Página: 513.

En este sentido, la actividad estatal de producción de bienes y servicios públicos de la justicia se convierte en un asunto 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 programas 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 este nuevo contexto, destacan los diferentes proyectos desarrollados en América Latina: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y El Salvador, 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, etc.”.<sup>59</sup>

Transformándose así, la actividad de administración de 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 distinguir tres modelos de administración judicial, de acuerdo a la clasificación que realiza el profesor Héctor Fix-Fierro:<sup>60</sup> 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 éstos

<sup>59</sup> 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 de 2003, p. 22.

<sup>60</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, cit., nota 24, p. 295.

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 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 justicia a cargo del Poder Ejecutivo tiene sus orígenes en la tradición jurídica del *civil law* o derecho escrito,<sup>61</sup> particularmente en el derecho romano, en donde la *iurisdictio* o función jurisdiccional era parte del *imperium* o función ejecutiva.<sup>62</sup> Posteriormente, la primacía del ejecutivo sobre la administración de justicia se trasladó al derecho francés durante el ciclo 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”.<sup>63</sup> Reproduciéndose luego esta misma disposición normativa en muchos otros documentos constitucionales de la época, pasando por la Constitución española de 1812, que en su artículo 222<sup>64</sup> 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 de derecho 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.<sup>65</sup> La vida institucional de la Secretaría de Justicia

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

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

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

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

65 La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, es una secretaría que tiene hondas 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 Gra-

en sus inicios fue un tanto inestable e incierta, 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, transfiriéndose sus funciones a la Suprema Corte de Justicia.

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,<sup>66</sup> manteniéndose vigente de manera continua hasta la promulgación de la Constitución de 1917, que en su artículo 14 transitorio señaló su 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 confiere a la figura del “lord” canciller, quien preside de manera conjunta la Cámara de los Lores y el Departamento de Justicia, el manejo de las cuestiones de carrera judicial, recursos humanos, materiales y económicos que requiere cada tribunal para cumplir con su función.<sup>67</sup> De igual forma, sobresalen las Comisiones Judiciales alemanas, en la competencia de los ministros de justicia de los “Länder”, 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 derecho moderno. De modo que, en la estructura orgánica de la administración pública se debe asegurar la existencia de al menos cinco secretarías de despacho, a efecto de cumplir con esos cinco deberes fundamentales del Estado;

cia y Justicia, establecida en la Constitución española de 1812, en su artículo 222; véase Guerrero Orozco, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, cit., nota 4, pp. 45-58.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>67</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Modelos de gobierno del Poder Judicial”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 190 y191.

la secretaría de guerra, de finanzas, política exterior, interior, y por supuesto, de justicia.<sup>68</sup>

Por tal razón, se crea en la estructura de la administración pública estatal la dependencia de la Secretaría de Justicia, la cual tiene por objetivo principal 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 al supuesto de la separación de poderes, ya que conforme a un enfoque material de esta teoría se considera que los jueces no están destinados a administrar ni a legislar, sino que única y exclusivamente están llamados a juzgar,<sup>69</sup> pues desde el punto de vista de la naturaleza de los caracteres de la 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 el Poder Ejecutivo y el Poder 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 Poder Ejecutivo y el Poder 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, asimismo, 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 Poder Ejecutivo se apodere del Poder Judicial y vulnera la independencia externa, al ejercer un control político interorgánico sobre las decisiones relativas de los nombramientos, adscripciones, ascensos, sanciones, delimitación de cir-

<sup>68</sup> Stein, Lorenz von, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editore, 1897, p. 37; Guerrero Orozco, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, cit., nota 4, p. 30.

<sup>69</sup> Prieto Cazorla, Luis María et al., *Temas de derecho constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000, p. 463.

cuitos 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.

## 2. *El modelo judicial*

El modelo judicial 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 de última instancia de un determinado sistema jurídico, quien a su vez delega las atribuciones administrativas no jurisdiccionales de los órganos de justicia, 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,<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> Incorporándose tiempo después este modelo a la cultura del *civil law*, especialmente al articulado de las cartas fundamentales aprobadas a comienzos del siglo XX, como sucedió en la Constitución mexicana de 1917, alemana de 1919, austriaca de 1920 y española de 1931, ordenamientos normativos en los cuales se dejó en manos del ejecutivo los aspectos concernientes al gobierno de la judicatura y al judicial las cuestiones de administración del estatuto de los jueces.<sup>72</sup>

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 autorizaba al Pleno de la Suprema Corte, con auxilio de la Comisión de Gobierno y Administración, integrada por el ministro presidente en turno y dos ministros más, para nombrar, adscribir e inspeccionar a los magistrados de Circuito y

70 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 61, p. 11.

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

72 *Ibidem*, p. 361.



jueces de Distrito del Poder Judicial,<sup>73</sup> 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,<sup>74</sup> y manejar el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial Federal, a través de la Comisión de Gobierno y Administración, con fundamento en el artículo 30, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), vigente en ese entonces.<sup>75</sup> Llegando a su fin este modelo en el sistema de administración de justicia federal, en 1994, al crearse el Consejo de la Judicatura Federal en diciembre de ese mismo año.<sup>76</sup>

De los sistemas de administración de justicia que circulan hoy en día en el derecho judicial comparado, 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”,<sup>77</sup> y que se integra además por un juez federal de cada uno de los doce 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 re-

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

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

75 Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, p. 116.

76 No obstante que el modelo judicial de administración se extinguió en el sistema mexicano, a nivel federal, a partir de diciembre de 1994, a nivel local actualmente persisten diversos sistemas de administración judicial que en sus Constituciones contemplan este modelo. En esta situación se encuentran: Baja California Sur (artículo 97), Campeche (artículo 88), Colima (artículo 74), Chihuahua (artículo 109), Guerrero (artículo 83), Hidalgo (artículo 99), Michoacán (artículo 67), Oaxaca (artículo 106), Tamaulipas (artículo 114), Tlaxcala (artículo 85), Yucatán (artículo 75) y Zacatecas (artículo 100). Datos actualizados a marzo de 2006.

77 Ventura, Adrián, *Consejo de la Magistratura. Jurado de enjuiciamiento*, prólogo de Daniel A. Sabsay, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 123.

cursos 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.

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 ejecutivo o el legislativo, 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, y no a las instrucciones u órdenes de persona u órgano alguno. 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 ejecutivo para proponer el nombramiento de los miembros de las cortes supremas y presentar del proyecto de egresos de la judicatura, mientras que al legislativo se le concede la aprobación final de ambas propuestas. Dejándose 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 jueces, como una manera de prevenir cualquier intento de intervención de las autoridades políticas en las decisiones internas de la magistratura.

Siguiendo al especialista norteamericano Russell Wheler,<sup>78</sup> 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 judicatura, son precisamente aquellos servidores públicos que ejercen la función jurisdiccional, puesto que éstos son los

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 31.

que se encuentran en contacto directo con la administración de los órganos jurisdiccionales y el personal que los integra, al desempeñarse como titulares de los mismos. 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 mismo por juzgadores. La primera desventaja a 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 de la administración del estatuto judicial, también es verdad que este mismo modelo propicia la apropiación del Poder Judicial por los propios miembros de la judicatura, 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 inferiores, con la finalidad de condicionar el nombramiento, ascenso, adscripción y sanciones disciplinarias de los jueces, al cumplimiento de determinadas condiciones que influyan o bien en el sentido de los fallos judiciales, o en el funcionamiento 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 aduce que los juzgadores son profesionales del derecho aptos para impartir justicia, mas no para administrarla, desde el punto de vista estrictamente administrativo, en virtud de que los conocimientos y técnicas profesionales que se emplean en la proyección de sentencias y resoluciones, son conocimientos y técnicas muy distintas a las que se utilizan en la gestión profesional 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, en el cual las funciones de gestión administrativa del Poder Judicial son compartidas entre un órgano del Poder Ejecutivo, el ministerio de justicia, y otro, del Poder Judicial, que generalmente se denomina como consejo de la judicatura o magistratura, el cual se caracteriza por ser un órgano constitucional, de carácter colegiado y naturaleza eminentemente administrativa, que se instituye con el objeto de tutelar las garantías judiciales,<sup>79</sup> tanto de los juzgadores como de los justiciables.

No obstante que la idea del paradigma mixto se remonta al precedente legislativo desarrollado en Francia, en la ley del 30 de agosto de 1883, en la cual se instituyó el *Conseil Superieur de la Magistratura*, como un tribunal de casación encargado del control disciplinario sobre los juzgadores franceses, y luego en Italia, se creó el primer Consejo de la Magistratura, mediante la ley del 14 de julio de 1907;<sup>80</sup> la institución del Consejo de la Judicatura en el sentido moderno que actualmente se conoce surge en la segunda posguerra, específicamente en los artículos 83 y 84 de la Constitución francesa de 1946,<sup>81</sup> como un órgano constitucional facultado para conocer de la selección, nombramiento, inspección y disciplina de los miembros del Poder Judicial.<sup>82</sup> Expandiéndose después el modelo institucional francés a los ordenamientos constitucionales de Italia en 1947,<sup>83</sup> Turquía en 1961,<sup>84</sup> Grecia en 1975,<sup>85</sup> Portugal en 1976<sup>86</sup> y España en 1978.<sup>87</sup>

<sup>79</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 6, p. 31.

<sup>80</sup> Andrés Ibáñez, Perfecto, "Poder Judicial y juez en el Estado constitucional de derecho. El sistema de consejo", en 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.

<sup>81</sup> La Constitución francesa contempla actualmente en su artículo 65 la existencia de esta institución.

<sup>82</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, *cit.*, nota 61.

<sup>83</sup> Artículos 104 y 105 de la Constitución italiana.

<sup>84</sup> Artículos 143 y 144 de la Constitución turca.

<sup>85</sup> Artículo 90 de la Constitución griega.

<sup>86</sup> Artículo 218 de la Constitución portuguesa.

<sup>87</sup> Artículos 122.2 y 122.3 de la Constitución española.

El modelo mixto es el resultado de la hibridación de los dos modelos anteriores, el ejecutivo y el judicial, ya que en la actualidad es común ver como en los sistemas judiciales en los que predomina el modelo mixto se combinan el ejercicio de las facultades de administración judicial entre el Consejo de la Judicatura y el ministerio de justicia. Como sucede por ejemplo en España, Francia e Italia, en donde de acuerdo a las Constituciones respectivas, se confiere a los Consejos de la Judicaturas las atribuciones de administración del estatuto judicial, mientras que a los ministerios de justicia de esos mismos países, se delega la administración de los recursos materiales y humanos de la judicatura.

De igual forma cabe comentar, que 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 a grandes rasgos tres tipos de Consejos de la Judicatura, atendiendo al rol que desempeñan en el diseño y ejecución de las políticas 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 desarrollar una importante actividad en el diseño de las políticas judiciales. El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia es buen ejemplo de ello, ya que éste destaca por integrar además de las funciones tradicionales de administración de la carrera judicial, inspección y disciplina judicial, diversas facultades constitucionales y legales amplias, como integrar las listas de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado,<sup>88</sup> proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales,<sup>89</sup> así como elaborar el plan de desarrollo de la rama judicial.<sup>90</sup>

El segundo prototipo de consejos de la Judicatura, es aquél en el que las facultades de administración del Poder Judicial se dividen de manera exclusiva y concurrente entre el Consejo de la Judicatura y otro diverso, que puede ser el Ministerio de Justicia o la Suprema Corte. En este supuesto destacan los casos de España y México. El artículo 122.2 de la

88 Artículo 231 de la Constitución de Colombia.

89 Artículo 257.4 de la Constitución de Colombia.

90 El artículo 96 de la Ley 270 de 1996 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.

Constitución española señala un conjunto de atribuciones del Consejo General, relativas al: nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los juzgadores. Sin embargo, la Ley Orgánica 16/1994 le permite al Ministerio de Justicia controlar la administración de los recursos humanos y materiales de la judicatura. Igualmente sucede en México, en donde de conformidad a los artículos 94, párrafo 2, 97, párrafo 1, y 100, de la Constitución federal, el Consejo de la Judicatura, es el órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Empero, el propio artículo 100, párrafos 8 y 9, facultan a la propia Suprema Corte, para revocar los Acuerdos Generales que emita el Consejo, así como para resolver sobre los recursos que se presente contra la designación, adscripción, ratificación y remoción de los juzgadores que realice el referido Consejo de la Judicatura.

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, es un órgano subordinado de la Corte Suprema y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese poder.

En cuanto a la evolución del modelo mixto en el sistema mexicano, cabe comentar que paradójicamente éste fue introducido primeramente en los textos constitucionales de las entidades federativas y no en el texto constitucional federal, al promoverse en las Constituciones locales de Sinaloa y Coahuila en 1988, la adopción del Consejo de la Judicatura como un órgano especializado en la administración de los órganos jurisdiccionales.<sup>91</sup>

Así pues, de la evolución que registra el modelo mixto en el ciclo constitucional contemporáneo, 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”,<sup>92</sup> su surgimiento, el Consejo de la Judicatura se erige en el

91 Las entidades federativas que actualmente contemplan en sus Constituciones la existencia del consejo de la judicatura, son: Aguascalientes (artículo 55), Baja California (artículo 64), Coahuila (artículo 143), Chiapas (artículo 49), Distrito Federal (artículo 83), Durango (artículo 102), Estado de México (artículo 106), Guanajuato (artículo 90), Jalisco (artículo 64), Morelos (artículo 92), Nayarit (artículo 85), Nuevo León (artículo 94), Puebla (artículo 84), Querétaro (artículo 63), Quintana Roo (artículo 97), Sinaloa (artículo 97), San Luis Potosí (artículo 90), Sonora (artículo 120), Tabasco (artículo 55) y Veracruz (artículo 62). Datos actualizados a marzo de 2006.

92 Andrés Ibáñez, Perfecto, *op. cit.*, nota 80, p. 20.

Estado constitucional, como una institución protectora de las garantías judiciales, en su doble vertiente, la de los juzgadores y justiciables, toda vez que este órgano tiene una doble finalidad garantista en el Estado constitucional, primero, tutelar los derechos personales de los juzgadores que influyen de manera directa en el ejercicio de la función jurisdiccional, como lo son el realizar una carrera judicial, tener inamovilidad en el cargo, gozar de estabilidad laboral e irreductibilidad salarial, y ser inspeccionado y evaluado constantemente. Segundo, proteger los derechos de los justiciables a recibir una impartición de justicia independiente, imparcial, objetiva, profesional y responsable,<sup>93</sup> de parte de los órganos jurisdiccionales y los servidores públicos que los integran, mediante la instrumentación de políticas y recursos públicos que eficientizan la prestación del servicio de la justicia.

Dentro de las fortalezas que reporta el modelo institucional destacan particularmente dos: la especialización de la gestión judicial y la configuración de éste como órgano constitucional autónomo dentro de la estructura del Poder Judicial. 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 gestión 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 ex 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?”.<sup>94</sup>

En cuanto a la fortaleza del diseño del Consejo de la Judicatura como órgano constitucional especializado en la administración de los órganos jurisdiccionales ajeno al Poder Ejecutivo y a la propia Corte Suprema, se señala que este diseño particular atiende a la necesidad de tutelar tanto la independencia judicial externa al impedir la injerencia de los órganos políticos en el Poder Judicial, que se desarrolla en el heterogobierno del

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> Martínez Neira, Néstor Humberto, *Los Consejos de la magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el “Autogobierno Judicial”*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, p. 4.

modelo ejecutivo externo, como proteger la independencia judicial interna al limitar la influencia de los tribunales superiores en la administración de los órganos de justicia inferiores, que se propicia con el autogobierno del modelo judicial interno.

Empero, así como los anteriores modelos, éste no es ajeno a las debilidades. Entre los aspectos que han despertado mayor polémica en la doctrina judicial se pueden mencionar dos igualmente relevantes: 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 del Consejo 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 integrará por siete miembros, uno de los cuales será el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien fungirá también como presidente del Consejo, tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte entre los magistrados de circuito y jueces de distrito, dos Consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República, lo cual si bien es cierto marca una integración favorable a los miembros del Poder Judicial, también es verdad que carece de una adecuada regulación de los requisitos profesionales que deben reunir aquellas personas que sean designadas como consejeros por parte del ejecutivo y del legislativo, por lo que se deja abierta la posibilidad para la designación de personas que si bien cumplan con los requisitos generales que marca el artículo 95 constitucional, como antigüedad de ejercicio profesional y buena reputación profesional en cualquier otra área del derecho, no cuenten con los conocimientos profesionales específicos necesarios para desempeñarse adecuadamente en el ámbito de las políticas públicas judiciales. Contrariándose con ello, el principio de especialización judicial que sustenta a la creación del Consejo de la Judicatura.

Otra debilidad que se señala, es la referente a la confusión que genera su dudosa naturaleza jurídica, pues en tanto que unos identifican al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza jurisdiccional, atendiendo a un criterio formal, dada su ubicación dentro del Poder Judicial, otros lo ubican como un órgano de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, de acuerdo a un criterio material, teniendo en cuenta las funciones administrativas que desarrolla en la gestión del estatuto judicial. Desde nuestro particular punto de vista, el órgano del Consejo de la



Judicatura se puede situar en el Estado constitucional como un órgano plenamente administrativo y no jurisdiccional, pues en general las funciones que ejerce se relacionan con atribuciones de gestión administrativa de las garantías judiciales, y la única función que pudiera equipararse al ejercicio de la función jurisdiccional, lo significa la función disciplinaria, la cual constituye en realidad una función de carácter eminentemente administrativa, dado que el procedimiento disciplinario constituye en sí un procedimiento de control interno que permite valorar conductas irregulares, pero no decidir conflictos jurídicos entre partes, por lo que “pese a su nombre y su ubicación sistemática, el Consejo no es Poder Judicial, puesto que no desarrolla función jurisdiccionales (resolución de disputas por un tercero titular de un poder estatal, diciendo o declarando el derecho que en justicia es aplicable a cada caso)”.<sup>95</sup>

### V. CONCLUSIONES

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

- 1) Siguiendo a los constitucionalistas mexicanos Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro,<sup>96</sup> 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 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 la administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial.
- 2) La concepción estricta de administración de la 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 justicia; y la amplia, perteneciente a la corriente teórica de la nueva administración pública que se puede identificar como administración o gestión 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,

<sup>95</sup> López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 372.

<sup>96</sup> Fix-Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 2, pp. 164-167.

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 organizaciones 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 sustanciación 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 nos ofrece Héctor Fix-Fierro,<sup>97</sup> en los sistemas judiciales comparados es posible distinguir tres modelos de administración de la justicia, atendiendo a la premi-

<sup>97</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, cit., nota 24, p. 291.

nencia 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.
- 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 del ejecutivo, ministerio de justicia, y a un órgano constitucional con autonomía técnica de gestión que se ubica dentro de la estructura del Poder Judicial, que se denomina consejo de la judicatura o magistratura, de carácter colegiado y naturaleza eminentemente administrativa, el cual se instituye con el objeto de garantizar las garantías judiciales de los juzgadores y justiciables.
- 12) Históricamente, la administración de la justicia en México ha experimentado en su evolución la presencia de estos tres modelos en las diferentes fases de su conformación. Primero, durante su surgimiento de 1821 a 1917, la administración de justicia mexicana se originó mediante la forma del modelo ejecutivo, con la creación de la Secretaría de Justicia. Luego, de 1917 a 1994 se desarrolló a través del modelo judicial, al conferírsele a la Suprema Corte la administración del Poder Judicial federal, con auxilio de la Comisión de Administración. Consolidándose constitucionalmente después esta actividad, hasta fines de 1994, al consagrarse en el párrafo 2 del artículo 94 de nuestra carta magna, el mo-

delo mixto, que trajo consigo la instauración del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, y reservarse a los poderes ejecutivo y legislativo el ejercicio de distintas funciones, como la propuesta y aprobación del nombramiento de consejeros y del Presupuesto General de Egresos del Poder Judicial de la Federación.

## VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (dir.), *La experiencia jurisdiccional. Del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.
- BISCARETTI, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965.
- 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 de 1991.
- CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Jueces y derecho*, México, Porrúa, UNAM, 2004.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- 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 de 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo, Panorama del derecho mexicano*, México, UNAM-McGraw-Hill, 1997.
- FERREL, Heady, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, estudio introductorio de Víctor Alarco Olguín, traducción de Roberto Reyes Massoni, México, Fondo de Cultura Económica-Co-

- legio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000.
- FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- , *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- (ed.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1992.
- , *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996.
- y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- GUERRERO OROZCO, Omar (coord.) *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, 1988.
- , *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996.
- , *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, 1997.
- Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego *et. al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2003.
- 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.
- MELGAR ADALID, Mario, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, trad. de Eduardo L. Suárez, 8a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- MOORE, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, trad. de Xavier Castaner Folch, Barcelona, Paidós, 1998.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, "Modelos de gobierno del Poder Judicial", *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- PRIETO CAZORLA, Luis María *et al.*, *Temas de derecho constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000.
- RAMIO, Carles, *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Técnos, Universidad Pompeu Fabra, 1999.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998.
- STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, trad. de María Esther Tabasco y Luis Toharia, Barcelona, Bosch, 1992.
- TROTTER, Joseph A., "La enseñanza de la administración de juzgados en Estados Unidos", <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0802/ijds/trotter.htm>.
- VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, *La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal*, [http://www.cejamericas.org/doc/documentos/jev\\_rol\\_estatal.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/jev_rol_estatal.pdf).
- VENTURA, Adrián, *Consejo de la Magistratura. Jurado de enjuiciamiento*, prólogo de Daniel A. Sabsay, Buenos Aires, Depalma, 1998.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Segretariato Europeo Perle, 2004.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echavarría, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.