



La Administración Colegiada del T.F.J.F.A.

Not. Julio Antonio Tinajero Guerrero*

Las instituciones que imparten y administran la justicia son esenciales en toda sociedad, pues garantizan el desarrollo armónico de una comunidad, y del adecuado funcionamiento de éstas depende, en buena medida, la tranquilidad y la paz de un estado. De ahí que fortalecer las instituciones de justicia debe ser tarea permanente.

En la actualidad la mayoría de los países del mundo, incluido México, se han visto en la imperiosa necesidad de establecer regímenes políticos y sistemas jurídicos que cumplan cabalmente con las exigencias de la sociedad. Así, a fin de disponer de un órgano administrativo que permita a los tribunales desarrollar libremente su función jurisdiccional, sin el quehacer adicional que requiere el manejo de los recursos indispensables para la administración de justicia, han surgido instituciones encargadas de la disciplina, vigilancia y administración de los tribunales. Por lo que se han establecido los denominados consejos de la judicatura, o de la magistratura, los cuales limitan y auxilian a los órganos de justicia al encomendárseles las facultades esenciales de la administración de estos últimos.

Doctrinalmente se ha considerado que en Francia apareció el primer órgano de administración y gobierno de los tribunales, establecido por la Constitución francesa del 27 de octubre de

1946, al crearse el Consejo Superior de la Magistratura. Dentro de las facultades de dicho órgano cabe resaltar la de presentar al Presidente de la república las candidaturas para la designación de jueces y magistrados, las de vigilancia de la independencia de los jueces, así como dictar las medidas disciplinarias y la administración de los tribunales.¹

Influenciados por la creación del Consejo Superior de la Magistratura francés, algunos países del continente europeo cuentan con ese tipo de órganos administrativos, como Italia, Portugal, España, Rumania, Grecia y Turquía; asimismo, en el continente americano varios países han establecido órganos semejantes, como Perú, El Salvador, Panamá, Brasil, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Bolivia. Cada uno de acuerdo con los antecedentes y el sistema jurídico propio.²

En nuestro país la figura del Consejo de la Judicatura surge a partir de 1988 con la instauración en los estados

* Magistrado de la Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (T.F.J.F.A.).

¹ Véase Hector Fix-Zamudio y Hector Fix-Fierro. *Cuadernos para la Reforma de la Justicia. El Consejo de la Judicatura*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 14 y 15.

² Véase Hector Fix-Zamudio y Hector Fix-Fierro, *ibid.* y la página web del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, <http://www.cjdf.gob.mx/historia.htm>.

de Sinaloa y Coahuila;³ sin embargo, a partir de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, mediante reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994, que se ha pretendido mejorar el sistema de administración de justicia a nivel nacional, a través de órganos responsables de la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales, los cuales hasta ahora han brindado resultados positivos.

La creación de estas instituciones tiene como fin principal separar las labores administrativas de los tribunales de la función propia de juzgar, dejando en manos de los consejos de la judicatura, o magistratura, todo lo referente a la administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales. Esto con el propósito de que los jueces y magistrados presten toda su atención a la vital función jurisdiccional, pero sujetos a la vigilancia y escrutinio de este nuevo órgano. Este, en algunos casos también tiene como objetivo lograr una participación ciudadana en el mejoramiento de la administración de justicia en el ámbito administrativo, al determinarse una conformación mixta entre miembros del propio órgano jurisdiccional y personas ajenas a éste, con la finalidad de realizar una evaluación del trabajo de los juzgadores y, particularmente, de los casos en que éstos pudieran haber incurrido en responsabilidad administrativa.

Al crearse en nuestro país los consejos de la judicatura se da un paso más en la construcción de los tribunales eficientes e independientes, al restarles a los órganos supremos

de éstos facultades para decidir sobre cuestiones administrativas que los distraen de su función principal como juzgadores. Ello con el propósito de establecer un mejor sistema en la impartición de justicia cuando se ceden las tareas administrativas a una entidad autónoma, pero perteneciente al propio tribunal.

Ante el fortalecimiento de la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, particularmente a partir de 1978, año en que se estableció una organización regional para acercar la justicia fiscal a los contribuyentes de toda la República, se da una mayor carga de actividades no jurisdiccionales. Estas recaen principalmente en los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal, propiciando que encargados de resolver los juicios con características especiales —o establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, y fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia— se distraigan de su importante función jurisdiccional para resolver cuestiones de otra naturaleza.

De esta manera, resulta indispensable que nuestro Tribunal cuente con un órgano especializado que libere a los magistrados integrantes de la Sala Superior de responsabilidades de índole administrativa y que les permita desarrollar plenamente su importante función jurisdiccional sin tener otra preocupación que la administración de justicia, pues se hace hincapié en el hecho de que actualmente las facultades de carácter administrativo corresponden al presidente del Tribunal.

Así, siguiendo el ejemplo de los tribunales del Poder Judicial, tanto de la federación como de la mayoría de los estados de la república, se considera oportuno transformar la estructura

³ *Ibid.*

de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para propiciar su fortalecimiento en la función jurisdiccional mediante la creación de un órgano encargado del gobierno del Tribunal, con funcionarios de tiempo completo para la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional.

El órgano propuesto integraría una “tercera sección” (administrativa) de la Sala Superior del Tribunal, formada por cinco miembros, uno de los cuales sería el presidente del Tribunal, quien también lo sería de la “sección administrativa”; dos magistrados de la Sala Superior y dos de la Sala Regional, designados por el pleno de la Sala Superior.

La creación del órgano de administración implicaría el nombramiento de dos nuevos magistrados de la Sala Superior, pasando de su integración actual de once a trece magistrados, entre los cuales se elegirían dos de sus miembros para integrar la sección administrativa, quienes sólo actuarían en sesiones extraordinarias del pleno, ya sea para la elección del presidente del Tribunal, designación de los magistrados que integren la sección administrativa, o para aquellas que por su importancia se estime conveniente. Lo anterior, tomando en cuenta que con la creación de este órgano se pretendería que el pleno de la Sala Superior y las dos secciones existentes ejerzan atribuciones esencialmente jurisdiccionales y que los miembros de la nueva sección atiendan las cuestiones administrativas y de gobierno del Tribunal.

Para la designación de los dos magistrados de la Sala Regional se estima conveniente que por lo menos hubieran sido ratificados una vez y que su nombramiento no venza durante su encargo en la sección administrativa. De esta manera, se asegura la experiencia

de los magistrados de la Sala Regional y la seguridad para concluir su periodo de designación.

A su vez, para garantizar la objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y seguridad, en cuanto a la posterior adscripción de los dos magistrados de la Sala Regional designados para integrar la sección administrativa, sería necesario el nombramiento de dos magistrados itinerantes, lo que permitiría que al finalizar su cargo fueran reintegrados a la Sala Regional en la que venían laborando, en pro de su debido desempeño jurisdiccional.

La duración en el cargo sería por un periodo de dos años, plazo que es congruente con el periodo de designación del presidente del Tribunal, y no habría reelección inmediata, prevaleciendo así la rotación continua de sus miembros, para el mejoramiento del ejercicio de las funciones administrativas mediante la apertura de ideas y criterios. Se estima conveniente, para asegurar el adecuado nivel de experiencia en el desempeño de las atribuciones propias al cargo, que la sustitución sea en forma escalonada, por lo que se sugiere que, sólo en su primera integración, dos de sus miembros, un magistrado de Sala Superior y otro de la Sala Regional, fueren designados para un periodo de tres años.

La integración de la sección administrativa lleva el propósito de mantener una adecuada coordinación entre el pleno de la Sala Superior y la sección administrativa al tener un mismo presidente ambos órganos, permitiendo que al estar compuesta por magistrados de la Sala Superior y de la Sala Regional, aporten sus conocimientos y experiencia en el gobierno y administración del Tribunal.

La sección administrativa tendría la misma jerarquía que las otras secciones

**Las instituciones
que imparten
y administran
la justicia son
esenciales en
toda sociedad,
pues garantizan el
desarrollo armónico
de una comunidad**

de la Sala Superior del Tribunal, pero con diferentes funciones, por lo que todos sus integrantes contarían con la misma jerarquía. Por ese motivo, es necesaria la distinción de las atribuciones de la sección administrativa de las demás secciones jurisdiccionales de la Sala Superior, a fin de establecer claramente la función de esta sección en nuestra institución, para evitar el establecimiento de jerarquías entre los magistrados de las diversas secciones y se dé un ejercicio armónico y respetuoso de atribuciones. Este es un aspecto de suma importancia para garantizar que la creación de esta nueva sección permita una mejor administración de justicia. Por eso se propone que los magistrados de la Sala Superior que integren la sección administrativa no sean llamados cotidianamente a sesiones del pleno, sino, como ya se mencionó, sólo a las sesiones extraordinarias, resultando suficiente que el presidente de la sección, que también lo es del Tribunal, sea el único que asista a las sesiones del pleno de la Sala Superior.

Resultaría adecuada la integración de la sección administrativa por magistrados del propio Tribunal, a fin de conservar la autonomía e independencia de éste, siendo tal cualidad garantía de igualdad en el perfil del funcionario que habría de participar en forma colegiada. Con ello se asegura un adecuado conocimiento de las funciones administrativas que ejercería al tener sus miembros vinculación directa con el funcionamiento del Tribunal, además de que como magistrados se habrán distinguido por su probada capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, gozando de reconocimiento en el ámbito jurisdiccional, lo que garantizaría el ejercicio de su función

con independencia e imparcialidad.

Las funciones principales que pasarían a la sección administrativa serían las siguientes:

- Señalar sede y número de las salas regionales.
- El nombramiento de funcionarios, distintos a los de magistrados.
- Concesión de licencias.
- Dictar las medidas para el buen funcionamiento del Tribunal, así como los reglamentos, acuerdos y normatividad aplicables en materia administrativa y disciplinaria.
- Regular y supervisar las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes de todo tipo, así como la prestación de servicios varios.
- Elaborar el proyecto de presupuesto y ejercerlo.
- Investigación de las quejas y la disciplina de los miembros del Tribunal.
- Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales.
- Proponer la designación o ratificación de magistrados seleccionados, previa evaluación interna, mediante el establecimiento de la carrera jurisdiccional.
- Inspeccionar el funcionamiento de las salas regionales a través de la Visitaduría.
- Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal.

La sección administrativa podría funcionar en pleno o en comisiones, las cuales estarían compuestas por tres de sus miembros, y las decisiones se tomarían por mayoría. Se estiman necesarias las siguientes comisiones: de presupuesto y finanzas; de estudios

legislativos y normatividad; de asuntos académicos y carrera jurisdiccional; de operación y funcionamiento; de supervisión y disciplina, y de creación de nuevas salas y visitaduría, entre otras.

Asimismo, el pleno y las comisiones contarían con un secretario ejecutivo, que deberá reunir los requisitos académicos, de experiencia y buena reputación requeridos para el cargo por desempeñar, y tendría como responsabilidad la dirección de la respectiva unidad encargada de la ejecución y seguimiento de las medidas adoptadas por la sección o las comisiones.

La creación de la sección administrativa implicaría la reorganización de los actuales órganos administrativos del Tribunal, por lo que tanto la Oficialía Mayor como la Contraloría Interna pasarían a formar parte de la comisión correspondiente; lo que contribuiría a la modernización del Tribunal, permitiendo un sano desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa.

Es de precisar que los consejos de la judicatura existentes en nuestro país, presentan diferencias unos de otros, ya sea por su integración o atribuciones, dependiendo de la experiencia y necesidades de cada órgano jurisdiccional. No debe perderse de vista que la finalidad o propósito de la creación de los consejos, es que se libere a jueces y magistrados de la carga que implica el manejo de los recursos indispensables para la administración de justicia; de ahí que sea menester separar las labores administrativas, de la función propia de juzgar; pues como menciona José Becerra Bautista, citando a Cicerón: "... Los sacerdotes del derecho son los jueces [...] porque a ellos incumbe administrar justicia".⁴

Bibliografía

Aguinaco Alemán, José Vicente. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, protagonista del cambio en la consolidación del estado de derecho*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997.

Becerra Bautista, José. *El proceso civil en México*, Porrúa, México, 2000.

Carmona Tinoco, Jorge. *La interpretación judicial constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996.

Consejo de la Judicatura Federal. *Información básica*, febrero de 1995-enero de 1997, editorial Themis, México, 1997.

Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro. *El Consejo de la Judicatura*, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, vol. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

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

Valls Hernández, Sergio. *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, Tax Editores Unidos, México, 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2004.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Porrúa, México, 2004.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Porrúa, México, 2004.

Página web del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en <http://www.cjdf.gob.mx/historia.htm>



...han surgido
instituciones
encargadas de la
disciplina, vigilancia
y administración
de los tribunales.
Por lo que se
han establecido
los denominados
consejos de la
judicatura, o de la
magistratura...

⁴ José Becerra Bautista, *El proceso civil en México*, Porrúa, México, 2000, pag. 12.