



**El papel
de los Ministerios
de Justicia
en la reforma
del Estado**

OMAR GUERRERO
Compilador

EL PAPEL DE LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA
EN LA REFORMA DEL ESTADO

Serie C: ESTUDIOS HISTÓRICOS, Núm. 77

Formación y cuidado de la edición: Héctor Curiel García

EL PAPEL DE LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA EN LA REFORMA DEL ESTADO

OMAR GUERRERO
Compilador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 1998

Serie C: ESTUDIOS HISTÓRICOS, Núm. 77

Formación y cuidado de la edición: Héctor Curiel García

Primera edición: 1998

DR © 1998. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, D.F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-7149-7

ÍNDICE

Introducción: El Ministerio de Justicia ante las transformaciones del Estado	7
Omar GUERRERO	
Ministerio de Justicia y administración de justicia en España (La justicia en el contexto de la reforma del Estado)	21
Mariano BAENA DEL ALCÁZAR	
Reestructuración de los Departamentos Ministeriales de Justicia y del Interior	35
Luis HERRERO JUAN	
Reformas para la modernización y efectividad de la justicia en Colombia	55
Efrén BARRERA RESTREPO	
Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente	137
Héctor FIX-FIERRO	
El Ministerio de Justicia del Brasil en defensa de la ciudadanía	171
Mauricio CORREA	
Pensar proyectos que acerquen la justicia a la gente. Entrevista al ministro de Justicia de Argentina, doctor Elías Jassán . . .	183

El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 26 de agosto de 1998 en los talleres de J. L. Servicios Gráficos, S.A de C.V. En esta edición se usó papel kromos ahuesado 57 x 87 de 37 kgs. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros; consta de 1000 ejemplares.

INTRODUCCIÓN

EL MINISTERIO DE JUSTICIA ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO

Omar GUERRERO¹

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Los ministerios de justicia: visión panorámica*. III. *Función de los ministerios de justicia*. IV. *El ministerio de justicia en la reforma del Estado en Iberoamérica*. V. *El pensamiento administrativo iberoamericano y la reforma del Estado*. VI. *Fuentes*.

I. PREÁMBULO

Para la mayor parte de las personas es perceptible el complejo mundo que forma el sistema de justicia de cualquier país, este sistema es una red funcional y organizativa regida por el derecho que hace concursar a participantes cuya filiación es histórica y políticamente diversa. El hecho de que concurren allí los cuerpos judiciales, el Ministerio Público, la Procuraduría General y el Ministerio de Justicia, además del Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, supone un esfuerzo de coordinación de suyo muy complejo. Más aún, si consideramos que estas instituciones pueden estar juntas o separadas, o distanciadas deliberadamente en poderes públicos distintos, dicha colaboración se convierte en un problema realmente difícil.

Sin duda, el proceso de implementación de la administración de justicia, la cual debe ser *recta*, *expedita*, *pronta* y *cumplida*, es uno de los retos más intrincados que deben vencer sus actores administrativos. El ministerio de justicia —como principal protagonista— tiene la función primordial de armonizar el conjunto del sistema de justicia de un país. Así, dentro de la administración pública toca a dicho ministerio ser el

¹ Universidad Nacional Autónoma de México.

conducto por el cual el Poder Ejecutivo participa en la labor de concierto, coherencia y armonía del sistema de justicia.

Como es sabido, las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado se encuentran configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes de alta singularidad que designan cómo se organiza y especifica la actividad pública. Esta especificación está determinada tanto por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado como por el grado de desarrollo histórico que tiene, en consonancia con el desenvolvimiento de la sociedad. Así, la índole de las funciones primordiales del Estado, cuyo objeto es la prosperidad y la perpetuación social, están encaminadas a patentizar su capacidad de autodeterminación frente a otros Estados. Para ello tiene que desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de tal autodeterminación; propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales como intelectuales y morales; y ejercitar la justicia para asegurar la aplicación del derecho.

Tal como lo explicó un gran pensador administrativo:

la primera condición del completo desarrollo de la actividad individual es la conservación de la propia autodeterminación; pero el individuo no puede defender su propia libertad individual, porque ella es una responsabilidad del Estado y constituye el cuarto gran deber de la administración pública, consistente en la *actuación del Derecho*.²

Tal es el principio vital del ministerio de justicia en el Estado de derecho.

II. LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA: VISIÓN PANORÁMICA

En muchos países existe un ministerio de justicia matizado por condiciones nacionales singulares que dejan su huella. Lo que hay que destacar es que en esos países hay un *modus vivendi* entre la Secretaría de Justicia y el Poder Judicial, que se considera necesario para la marcha adecuada del régimen político.

² Stein, Lorenz von, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp. 36-37.

Cercana a nuestra tradición, la experiencia francesa es digna de considerarse de manera especial. En 1964, el Ministerio de Justicia estaba integrado por cinco direcciones que atendían los deberes principales: servicios judiciales; asuntos civiles; asuntos criminales y gracia; administración penitenciaria y administración general.³ El Ministerio de Justicia tenía a su cargo la regulación del servicio judicial en su conjunto, formaba al personal judicial y de apoyo al mismo; asimismo asistía al Ministerio de Negocios Extranjeros en los asuntos jurídicos de interés nacional. Tal como ocurre en instituciones similares de otros países, dicho Ministerio elabora los proyectos de ley y reglamentos no asignados a otras dependencias administrativas, además de las normas que tienen relación con la materia criminal. Era labor principal del Ministerio atender los asuntos de gracia y amnistía, con la colaboración de la administración penitenciaria, esta última a su cargo como una materia principal. Finalmente, también le estaba confiada la reeducación de los menores infractores con miras a su recuperación social.

La tradición iberoamericana, que nos interesa especialmente, tiene una antigua experiencia. En nuestra región, el ministerio de justicia es añejo, tal como es observable en Chile durante el siglo pasado, donde operaba el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.⁴

El origen de la tradición hispanoamericana se encuentra en España, donde el Ministerio de Justicia es definido como un órgano de la administración civil del Estado. Anteriormente se trataba de un departamento ministerial cuyo origen data de 1714, y ha sido uno de los más estables en cuanto a su denominación, competencias y estructura orgánica en la historia de la administración central española.⁵

Dentro de su larga vida, en 1978 el Ministerio de Justicia estuvo a un paso de su extinción debido a su virtual reemplazo por el Consejo General del Poder Judicial; pero esto no ocurrió, y el Ministerio fue fortalecido tanto en su papel como en sus competencias.⁶

3 “Décret sur la Organisation du Ministère de la Justice”, *Journal Officiel de la République Française*, du 28.7, 1964, pp. 6708 y ss.

4 *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, presentada al Congreso Nacional en 1884*, Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1884.

5 Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992, pp. 261-263, 266-271.

6 En el año de 1995 se fusionaron dos ministerios, brotando de este proceso la actual Secretaría de Justicia e Interior. No obstante, nos referimos aquí a la Secretaría de

Su estructura orgánica era la siguiente: Subsecretaría; Secretaría General de Asuntos Penitenciarios con rango de Subsecretaría; Dirección General de Instituciones Penitenciarias y Administración Penitenciaria, de ella dependiente; Secretaría General Técnica, Dirección General de Servicios; Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia; Dirección General de Asuntos Religiosos y de Objeción de Conciencia; Dirección General de los Registros y del Notariado y Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

Estos entes constituyen la organización básica y central, a cuyo cargo está la obtención de los tres grandes objetivos del Ministerio, a saber: 1) apoyar a la administración de justicia, 2) atender la administración penitenciaria y 3) prestar los servicios generales de apoyo a los dos cometidos anteriores.

Otro ejemplo interesante lo constituye el Ministerio de Justicia de Costa Rica, tal como operaba a mediados de los ochenta.⁷ Creado en 1870, este Ministerio es el asesor jurídico del Poder Ejecutivo, representa al Estado en todos los litigios donde media el interés público y ejerce su representación en los actos y contratos que se formalizan mediante escritura pública. Tiene a su cargo la política penitenciaria y da fe pública de contratos prendarios, inscripciones de bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad industrial y similares. Su organización interior comprende a un viceministro, del que dependen una variedad de órganos, entre ellos la Procuraduría General de la República y la Auditoría General, así como el Tribunal Superior de Censura y la Junta Administrativa del Registro Nacional. Las dependencias que ejercitan las labores substantivas del Ministerio son las Direcciones Generales de Adaptación Social, Registro Nacional y Administrativa, además del Patronato de Construcción, Instalación y Adquisición de Inmuebles. En su seno, igualmente, cumple tareas el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito.

En particular, el ministro del ramo funge como enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y diseña y coordina los programas encaminados a prevenir el delito, así como la readaptación social. Una de

Justicia cuando estaba separada, debido a que la mencionada fusión es muy reciente y desconocemos sus efectos.

⁷ Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica, *Organización de la Administración Pública Costarricense*, San José, Dirección de Racionalización del Estado, 1985.

las funciones más importantes que cumple es preparar los anteproyectos de ley y decretos que se formen en el Poder Ejecutivo.

En Cuba, bajo un régimen socialista, el Ministerio de Justicia opera de manera similar a los de países con sistemas políticos diversos. Se trata de un organismo encargado de asistir en materia jurídica al gobierno y los organismos de la administración central del Estado.⁸ En lo particular, asesora jurídicamente al gobierno y a los organismos de la administración pública central, estableciendo las coordinaciones correspondientes con las asesorías jurídicas de dichos organismos; procura el mejoramiento del trabajo jurídico en la esfera de la economía nacional y el perfeccionamiento continuo del orden legal; estudia, propone y dirige la sistematización y codificación de las leyes del país, y procura que reflejen con exactitud los procesos y relaciones sociales; participa en el asesoramiento a la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, en la preparación de las leyes, decretos-leyes, decretos y otras disposiciones legales. Igualmente, contribuye a la divulgación del derecho socialista, la formación de la conciencia jurídica del pueblo cubano y la formación de especialistas en materia jurídica; ejerce la alta inspección de los bufetes colectivos y dirige técnicamente la actividad registral y la notarial; finalmente, edita y hace circular la *Gaceta Oficial* de la república y custodia su archivo central.

III. FUNCIÓN DE LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA

Para identificar con precisión las labores de los ministerios de justicia en la reforma del Estado, tarea a realizarse en el presente inmediato, es necesario antes determinar cuáles son sus faenas actuales, las cuales, por principio, han tenido una fuerte variación con motivo de la aparición de los Consejos de Magistratura o Judicatura. Estos cuerpos colegiados han hecho replantear sustancialmente el papel de dichos ministerios, principalmente en lo que toca a la administración del Poder Judicial, la disciplina de los juzgadores y la formación de los funcionarios de la judicatura. Su relación se ha fundado en una variedad de modalidades, entre ellas la presencia del ministro de Justicia como su vicepresidente.

⁸ *Ley de Organización de la Administración Central del Estado* (Ley 1323, de noviembre de 1976), La Habana, Editorial Orbe, 1979.

1. *Relaciones entre el Ministerio de Justicia y los Consejos de Judicatura*

En Francia, las Constituciones de 1946 y 1958 establecieron la vicepresidencia del Consejo Superior de la Magistratura para el ministro de Justicia. Con tal carácter, dicho ministro recibe las propuestas del Consejo en relación con nombramientos de algunos cargos judiciales.⁹ La reforma constitucional de 1993 modificó la composición del Consejo, estableciendo dos secciones con distinto ámbito de competencia; una sección es competente con respecto a los magistrados judiciales y la otra con referencia a los magistrados del Ministerio Público, que son dependientes del Ministerio de Justicia. En sentido opuesto, el Consejo Superior de la Magistratura opina sobre el nombramiento de los demás jueces y los magistrados del Ministerio Público propuestos por el ministro de Justicia.

La reforma constitucional realizada en 1993 resaltó la unidad del cuerpo de la Magistratura, de la cual forma parte el Ministerio Público y con el cual el Consejo constituye un ente común, aunque la diferencia de funciones específicas de cada uno mantiene la subordinación jerárquica de los magistrados del Ministerio Público al ministro de Justicia.¹⁰ Por su parte, el Consejo Superior de la Magistratura se reúne a partir de la convocatoria hecha por su presidente, o bien, por el ministro de Justicia, que funge como su vicepresidente. Sin embargo, ni uno ni otro acuden al Consejo Superior cuando sesiona con miras a la aplicación de medidas disciplinarias.¹¹

Las estrechas relaciones de colaboración entre el Consejo y el Ministerio de Justicia son observables cuando se plantean las candidaturas a los cargos cuya designación es hecha a propuesta del Consejo Superior, y se envían simultáneamente al ministro de Justicia. El resto de los nombramientos judiciales son efectuados en colaboración de ambas organizaciones. En cuanto a los nombramientos de magistrados para las funciones de Ministerio Público, que son distintas de las provistas en el Consejo de Ministros, la opinión de la sección competente del Consejo Superior se rinde sobre las propuestas del ministro de Justicia, después

9 Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp. 16-17.

10 *Ibidem*.

11 *Idem*, pp. 138-139.

del dictamen hecho por un miembro de esta sección. Igualmente, las propuestas del ministro de Justicia se transmiten al Consejo Superior de la Magistratura junto con la lista de los candidatos para cada uno de los puestos de que se trate.

El ministro de Gracia y Justicia de Italia, de acuerdo con la Constitución de 1948, tiene la facultad de promover la acción disciplinaria y está a cargo de los emolumentos de los miembros del Consejo Superior de Magistratura, los magistrados y el personal adscrito a la secretaría del propio Consejo.¹² Por consiguiente, tiene una relación estrecha con el Consejo Superior, particularmente en lo concerniente a tres de las facultades principales del mismo, a saber:

1) sobre el ingreso a la magistratura, la asignación de sede y de funciones, los traslados y promociones y sobre toda otra providencia relativa al estado de los magistrados;

2) sobre el nombramiento y remoción de los vicepretores honorarios, de los conciliadores, de los viceconciliadores, así como de los miembros ajenos a la magistratura de las secciones especializadas; respecto de los conciliadores, viceconciliadores y los miembros ajenos se admite la delegación a los presidentes de las cortes de apelación;

3) Sobre la designación para el nombramiento de Magistrado de la Corte de Casación de profesores y abogados, por méritos destacados.

En estas materias, el Consejo decide con base en el dictamen de la comisión competente, pero toma en cuenta las observaciones hechas por el ministro de Gracia y Justicia. Paralelamente, el Consejo

puede hacer propuestas al ministro de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas las materias relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Da su opinión al ministro sobre los proyectos de ley concernientes al ordenamiento judicial, a la administración de justicia y a cualquier otra materia que sea atinente a las materias citadas.¹³

Las relaciones entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio de Gracia y Justicia se extiende a otros nombramientos, tales como los cargos directivos de la judicatura, con exclusión del de pretor o juez mu-

¹² Constitución italiana de 1948, ver Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 9, pp. 141-149.

¹³ *Idem, op. cit.*, nota 8, p. 147.

nicipal. Igualmente, el Consejo Superior de la Magistratura provee el ingreso a la magistratura, las promociones de los magistrados y los exámenes para adjunto judicial, de conformidad con las normas del ordenamiento judicial. Esta tarea se realiza a través de comisiones que nombre para tal efecto, particularmente para los ingresos y promociones, así como el examen del adjunto judicial. Una vez concluidos los trabajos se integra la lista de candidatos aprobados, que son publicadas en el *Boletín Oficial* del Ministerio de Gracia y Justicia, el cual puede expresar desacuerdos y presentar quejas ante el Consejo Superior, que aprueba o modifica dicha lista. Incluso, el ministro de Gracia y Justicia tiene la facultad de interponer un recurso de inconformidad ante el Consejo Superior.

El ministro de Gracia y Justicia, además de lo mencionado:

1) Tiene la facultad de promover, mediante petición, la acción disciplinaria. La acción disciplinaria puede ser promovida también por el procurador general ante la Corte Suprema de Casación en su calidad de Ministerio Público, ante la sección disciplinaria del Consejo Superior;

2) Tiene la facultad de solicitar a los presidentes de las cortes informaciones acerca del funcionamiento de la justicia y al respecto puede formular las comunicaciones que considere pertinentes;

3) ejercita todas las demás atribuciones que le atribuyen las leyes sobre el ordenamiento judicial y en general las relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia.¹⁴

El ministro de Gracia y Justicia interviene en las sesiones del Consejo Superior de la Magistratura cuando lo solicita el presidente o cuando él mismo lo considera oportuno para hacer comunicaciones o aclaraciones. Pero, normalmente, no puede estar presente en las deliberaciones.

Todas las resoluciones relativas a los magistrados son adoptadas de conformidad con las decisiones del Consejo Superior, mediante decreto emitido por el presidente de la República, con refrendo del ministro de Gracia y Justicia. Sin embargo, hay casos establecidos por las leyes que sólo requieren un decreto del ministro de Gracia y Justicia.

En Bulgaria, tal como lo establece la Constitución de 1991, el Consejo Judicial Superior realiza sus funciones encabezado por el ministro de Justicia, en su calidad de presidente. Algo similar ocurre en Rumania, donde desde 1991 el Consejo Superior de la Magistratura propone al

14 *Ibidem*.

presidente de la República el nombramiento de jueces y procuradores, presidido por el ministro de Justicia, pero que lo hace sin voto. A través de un decreto expedido en noviembre de 1966, fue establecido en Uruguay el Consejo Superior de la Judicatura, el cual estaba integrado por el ministro de Justicia, que lo presidía.¹⁵

Tal como es observable, el Ministerio de Justicia tiene una injerencia directa en la administración judicial por medio de la función disciplinaria. Dicha disciplina entraña la pérdida del derecho de antigüedad, remoción y destitución. Esto ocurre en Turquía, donde el ministro de Justicia puede dirigirse al Consejo Superior de la Magistratura para que imponga medidas disciplinarias a los juzgadores.¹⁶

2. *Mejoramiento de la administración de justicia*

En última instancia, la existencia de un Ministerio de Justicia está justificada por su capacidad de mejoramiento de la administración de justicia. Tal ha sido la labor del Ministerio de Justicia Federal de Alemania, que recientemente se empeñó en la realización de investigaciones sobre la situación estructural de la administración de justicia.¹⁷ El fruto de su trabajo, cuyo origen data de la década de los ochenta, fue un fiel diagnóstico sobre el nivel de las cargas de trabajo en la administración de justicia.

Héctor Fix-Fierro explica que el saldo de esas investigaciones mostró la necesidad de redistribuir las cargas del trabajo judicial, haciéndose uso de recursos distintos a las normas procesales y de personal, para destacar los aspectos cualitativos de la administración de justicia y proyectarla convincentemente hacia la ciudadanía. Igualmente, fue perceptible una exagerada división del trabajo en los tribunales, complicando la coordinación interna, así como el desuso de la informática, la incompatibilidad en las jornadas de trabajo entre el personal judicial y los servidores que deben asistirlos, además de que estos último carecían de motivación laboral. Finalmente, junto con la falta de una adecuada planta física, era patente la necesidad del concurso activo de servidores públicos con formación propiamente administrativa.

¹⁵ *Idem*, p. 36.

¹⁶ *Idem*, pp. 19, 23 y 31.

¹⁷ Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995, pp. 46-49.

En Portugal, el Consejo Superior de la Magistratura puede proponer al ministro de Justicia las providencias legislativas necesarias para mejorar la eficacia y el mejoramiento de las instituciones judiciales; es decir, dicho Ministerio conserva las facultades necesarias para promover los adelantos en la administración de justicia.¹⁸

Sin embargo, a luz de la reforma del Estado, los ministerios de justicia deben transformarse y participar activamente en las mutaciones de la vida pública.

IV. EL MINISTERIO DE JUSTICIA EN LA REFORMA DEL ESTADO EN IBEROAMÉRICA

Los ministerios de justicia deben enlazarse con los programas generales de reforma del Estado, que están dando paso a los procesos de transformación del gobierno, transitándose hacia los cambios institucionales, organizativos y funcionales de los regímenes políticos y la administración pública. Su participación se antoja necesaria y su colaboración fructuosa. Tal colaboración podría repercutir en beneficiosos efectos para el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Por principio, el ministerio de justicia puede colaborar en el perfeccionamiento y logro pleno de la noción de Estado de derecho, basado tanto en la justicia social, como en la justicia individual, haciendo viable la implementación de un programa integral de reforma de la administración de justicia. Un programa tal estaría encaminado a actualizar y modernizar los ordenamientos jurídicos, fortalecer la autonomía del Poder Judicial y colaborar en la profesionalización de la administración de justicia. Más específicamente, dicho programa estaría encaminado a participar en el análisis de la constitucionalidad de las leyes, junto con otras organizaciones públicas, y se extendería a la actualización de la legislación vigente, así como su articulación mediante códigos estables, uniformes y continuamente actualizados, que obedezcan al principio de coherencia y faciliten los sistemas procesales. Igualmente, se encaminaría a complementar los vacíos jurídicos, principalmente de las leyes que a pesar del mandato constitucional no han sido expedidas, y elevar la administración de justicia a la condición de garantía esencial del Estado de derecho.

18 Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 9, p. 21.

Sobre este último punto, en el cual puede tener un papel principal el ministerio de justicia, la reforma del Estado posibilitaría el mejoramiento sustancial de la administración de justicia. Esa dependencia serviría de promotora de su progreso administrativo, colaborando con el Consejo de la Magistratura al establecimiento pleno de la carrera judicial fundada en el mérito y la idoneidad, así como en la reorganización del sistema penitenciario nacional y la eliminación de las deficiencias de la seguridad y orden públicos.

La reforma del Estado reclama la transformación sustancial de las bases jurídicas del gobierno mismo, de modo que la expedición e implementación de nuevas leyes requiere de estudios profundos que puede realizar un ministerio de justicia, puesto que un caudal enorme de nueva legislación acompaña generalmente a las transformaciones gubernamentales. Un Estado en proceso de reforma requerirá nuevas leyes en materias tan importantes como el derecho electoral, partidos políticos, prevención de desastres, patrimonio público, derechos humanos, participación ciudadana, contraloría, planeación, ecología, educación, Ministerio Público y otros más, no menos importantes.

Dentro de la experiencia de reforma del gobierno, los aspectos centrales se han puntualizado en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin una adecuada conexión con los procesos de cambio del Poder Judicial. Sin embargo, la reivindicación del Estado de derecho pone a la administración de justicia en el centro de la reforma del Estado, y no puede ser de otro modo, porque la justicia funge como la *estructura cívica* de la vida social. Ahora, es necesario que la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el servicio público se realice en un ámbito plenamente innovado, en el cual la derogación de leyes obsoletas y la supresión de costumbres perniciosas vayan de la mano.

La reforma del Estado requerirá de programas que a falta de mejor nombre se conocen como de “desburocratización”, y que trascendiendo los *modus operandi* lesivos de la administración pública se adentren en la administración de justicia, cuyos procedimientos lentos y tortuosos nada envidian al ritualismo burocrático de las dependencias del Poder Ejecutivo. Suprimir o acortar un trámite azaroso y dilatado será el trabajo de un experto en administración pública; pero derogar disposiciones jurídicas de rango mayor solamente puede hacerlo el cuerpo profesional de un ministerio de justicia.

Tal derogación legislativa nos introduce al temario de la desregulación, cuya aplicación en el Estado de derecho debe ser meditada prudentemente. La desregulación puede servir para identificar y eliminar los nudos legales de diverso tipo que entorpecen el funcionamiento de una sociedad, así como para develar los procesos de política pública para sus afectados, usuarios o beneficiarios. Pero puede, igualmente, debilitar al Estado de derecho con la pérdida de derecho positivo y su reemplazo con la vigencia del derecho natural, supuestamente en forma de mercado, debilitando la capacidad de gobierno de un país. La intervención de un ministerio de justicia en los estudios de desregulación significaría un apoyo esencial a las labores de depuración jurídica, que podría colaborar a favor de una desregulación juiciosamente implementada.

Un programa de reforma del Estado encara el amplio panorama del régimen político en su conjunto y comprende al ciudadano como miembro del Estado; a los empresarios; a los gobiernos nacionales y locales; a la racionalización de los procedimientos parlamentarios en el Poder Legislativo y también, de manera principal, a la modernización administrativa de la justicia.

V. EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO Y LA REFORMA DEL ESTADO

Dentro del ánimo de comprender y proponer soluciones a los problemas de la reforma del Estado, especialmente en lo tocante a las relaciones entre la administración pública y la administración de justicia, el 7 de noviembre de 1996 un grupo de académicos de España e iberoamérica organizó y sustentó un seminario sobre el “Papel de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado de derecho”. El espacio de pensamiento no podía ser mejor: se trató del *I Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, realizado en Río de Janeiro, Brasil.

Se trató no sólo de un ejercicio interdisciplinario, sino multiprofesional, pues los distinguidos participantes profesan las disciplinas jurídicas y cultivan las ciencias administrativas, o al revés: son graduados en las últimas y estudiosos de las primeras.

Don Mariano Buena del Alcázar, catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid, disertó sobre *El Ministerio de Justicia y la ad-*

ministración de justicia en España; en tanto que el doctor Efrén Barrera Retrepo, profesor de carrera de la Universidad de Antioquia, Colombia, lo hizo sobre las *Reformas para la modernización y efectividad de la justicia*. El caso de México fue abordado por el doctor Héctor Fix-Fierro, investigador de carrera de la Universidad Nacional Autónoma de México, por medio de una ponencia relativa a la *Política y administración del derecho y la justicia en México: notas sobre las funciones presentes de una institución ausente*. La mesa fue presidida por quien esto escribe. Tal como se puede observar en esta antología, los trabajos referidos integran su espina dorsal expositiva.

A las ponencias mencionadas se añadieron los siguientes artículos, antes publicados en prestigiadas revistas: Luis Herrero Juan, *Reestructuración de los Departamentos Ministeriales de Justicia y del Interior*; Mauricio Correa, *El Ministerio de Justicia y la defensa de la ciudadanía*; y una entrevista al ministro de Justicia de Argentina titulada, *Pensar proyectos que acerquen la justicia a la gente*.

Ofrecemos nuestros reconocimientos por haber autorizado esta nueva publicación al señor Manuel Gutiérrez Lousa, coordinador de publicaciones del Instituto de Estudios Fiscales de España; doctora María Cristina Rodríguez, directora de la revista *Arquivos do Ministério da Justiça* del Brasil y al licenciado Pablo Belardinelli, editor responsable de la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* de Argentina.

A través de esta publicación se cuenta con un tercer libro sobre los ministerios de justicia, cuyo mérito debe acreditarse al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y especialmente a su director, el doctor José Luis Soberanes Fernández, distinguido hombre de ciencia jurídica siempre dispuesto a encabezar la apertura de nuevos campos del saber.

VI. FUENTES

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1992.

“Décrét sur la Organisation du Ministère de la Justice”, *Journal Officiel de la République Française*, du 28.7, 1964.

FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Héctor FIX-FIERRO, *El Consejo de la Judicatura*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

Ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley 1323, de noviembre de 1976), La Habana, Editorial Orbe, 1979.

Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica, Organización de la Administración Pública Costarricense, San José, Dirección de Racionalización del Estado, 1985.

STEIN, Lorenz Von, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA (LA JUSTICIA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO)

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR*

SUMARIO: I. Introducción. II. La organización de las instituciones competentes en el caso español. III. Los problemas de la organización de la justicia. IV. La contribución de la justicia a la reforma del Estado.

I. INTRODUCCIÓN

Ante todo quiero dar las gracias a los organizadores de este Congreso del CLAD y al director de nuestro penal, el entrañable profesor Omar Guerrero, por su amable invitación para que exponga la situación española a propósito de nuestro tema, esperando que mis reflexiones puedan ser de utilidad para la reforma del Estado y de la administración en Iberoamérica.

En estas reflexiones voy a limitarme al caso español, refiriéndome a diversos puntos que se mencionan en las indicaciones que fueron facilitadas por el director del panel.

II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMPETENTES EN EL CASO ESPAÑOL

1. *El sistema constitucional. El diseño general*

En principio, creo que es necesario dar cuenta del diseño institucional de la justicia que se desprende de la vigente Constitución española de 1978. Ello permitirá hacer las reflexiones antes mencionadas sobre al-

* Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

gunos problemas del funcionamiento del sistema y sobre cómo puede contribuir la organización de la justicia a la reforma del Estado.

Pues bien, en España la Constitución se refiere en su artículo 117 y siguientes a la existencia de una justicia profesional e independiente y al gobierno de los jueces. Tanto énfasis se pone en este extremo que el título VI de la Constitución, que encuadra los artículos citados, se denomina “Del Poder Judicial”. Ello constituye una excepción, pues en el caso de los demás altos órganos del Estado no se usa la expresión “poder” sino la de potestad.

La organización española distingue entre el órgano de gobierno de los jueces, un órgano colegiado (denominado Consejo General del Poder Judicial) y la organización de los Tribunales de Justicia propiamente dicha. La Constitución española menciona y regula también (artículo 124) al Ministerio Fiscal, a la cabeza de cuya organización se encuentra el fiscal general del Estado.

Es claro que además de esta organización judicial (en la que no existe una Procuraduría del Estado) hay que tener en cuenta al Ministerio de Justicia, que conserva importantes potestades en la materia y cuya influencia en la marcha de los asuntos judiciales es muy notable, como se verá.

2. Las organizaciones competentes

La primera de las organizaciones antes mencionadas es el Consejo General del Poder Judicial. Se trata de un órgano colegiado compuesto de veintiún miembros, que eligen entre ellos a su presidente, el cual es al mismo tiempo presidente del Tribunal Supremo. Este Consejo tiene bajo sus órdenes una organización administrativa de volumen reducido, que puede considerarse como una administración medial, ya que únicamente tiene por objeto hacer posible la ejecución de las decisiones del Consejo, elaborando y expidiendo la documentación necesaria. Dicha organización no atiende, desde luego, la satisfacción de los intereses generales y no puede identificarse con la administración del Estado en su conjunto.

El Consejo tiene importantes competencias. A él le corresponde el nombramiento de los jueces, siendo de destacar que lleva a cabo el nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo y de presidentes de las salas de éste, así como de los presidentes de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia y también de los presidentes de

las audiencias provinciales. Normalmente estos nombramientos se llevan a cabo siguiendo un criterio de mérito y entre las personas que reúnen la necesaria antigüedad, con la sola excepción de una quinta parte de los magistrados del Tribunal Supremo que pueden nombrarse (a solicitud propia) entre juristas de reconocido prestigio.

El Consejo General del Poder Judicial ejerce, además, la potestad disciplinaria sobre los jueces, previa apertura del expediente con todas las garantías para el inculpado. Por cierto que esta competencia da lugar a una paradoja, pues a muchos efectos el Consejo se encuentra en una posición de rango más importante que el Tribunal Supremo, sin embargo, las decisiones adoptadas en materia disciplinaria son recurribles ante dicho Tribunal como máxima garantía.

En cuanto órgano superior de la justicia le corresponde al Consejo emitir informes importantes, consecuencia de las relaciones mantenidas entre el Poder Judicial y los demás altos órganos del Estado. Un ejemplo de estos informes es el que debe emitirse con carácter previo al nombramiento de fiscal general del Estado.

Por último, el Consejo ejerce los poderes inherentes a la cotidiana administración de personal de los jueces y magistrados. Declara las situaciones de excedencia, otorga permisos, decide sobre el régimen de compatibilidades y declara, asimismo, la jubilación. A propósito de este extremo puede acordar que los magistrados jubilados continúen prestando servicios como eméritos o supletentes.

Junto al Consejo debe considerarse la organización de los Tribunales de Justicia propiamente dichos. A propósito del tema se complican dos criterios. Uno es el de la división en órdenes jurisdiccionales y otro el de la organización territorial.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, la jerarquía culmina en el Tribunal Supremo, dividido en cinco Salas: Civil, Penal, Contencioso-Administrativo, Social y Militar. Debe destacarse que a consecuencia de los mandatos de la Constitución se suprimió la jurisdicción específica que antes correspondía a los tres ejércitos y al Consejo Supremo de Justicia Militar, integrándose este último en los Tribunales civiles. En cambio, en España la justicia constitucional no corresponde al Tribunal Supremo sino a un órgano distinto, al Tribunal Constitucional, que tiene como antecedente al Tribunal de Garantías Constitucionales que existió durante la II República.

En estas cinco salas del Tribunal Supremo se integran aproximadamente 65 magistrados, si bien 33, es decir la mitad de ellos, pertenecen a la Sala Tercera que juzga los asuntos contencioso-administrativos. Ello se explica porque las demás Salas actúan por regla general como tribunal de casación, o resuelven los recursos de denominaciones análogas que constituyen la última y definitiva instancia judicial. En cambio, la Sala Tercera, hasta 1993, venía funcionando como tribunal de apelación, y todavía conoce de forma directa los recursos entablados contra actos y disposiciones del gobierno.

Además del Tribunal Supremo se encuentra en la cúspide de la organización judicial, si bien en un nivel inferior a dicho Tribunal, la Audiencia Nacional, creada para desconcentrar el trabajo del Tribunal Supremo, y que conoce sobre determinados asuntos en materia penal y sobre las disposiciones y decisiones aprobadas individualmente por los ministros y los secretarios de Estado.

Éstos son los órganos judiciales competentes en todo el territorio nacional. En un nivel inferior se encuentran los llamados Tribunales Superiores de Justicia, cuya competencia se ejerce en las distintas regiones dotadas de autonomía, según la Constitución española. Esta alusión a la competencia debe entenderse en un doble sentido, pues no se refiere sólo al territorio. Los Tribunales Superiores conocen en última instancia de los procesos seguidos en los cuales se debate sobre la aplicación del derecho civil foral (específico de cada región) y sobre las normas y actos administrativos que se rigen por la legislación dictada por las regiones o Comunidades Autónomas.

Los Tribunales Superiores de Justicia reproducen, en cuanto a su división en salas, la organización del Tribunal Supremo, siguiendo la distinción entre los cinco órdenes jurisdiccionales. En un nivel inmediatamente inferior se encuentran las Audiencias Provinciales, cuyas competencias más importantes se refieren a los asuntos penales.

Por último, el nivel inferior de la administración de la justicia está constituido por los jueces de primera instancia e instrucción. Reciben esta denominación porque son jueces civiles de primera instancia y jueces penales competentes para instruir los sumarios, que pasan posteriormente a ser juzgados por las Audiencias Provinciales. Existen también unos jueces o magistrados unipersonales del orden social o laboral.

Pero, como se ha dicho más arriba, continúa teniendo importantes competencias el Ministerio de Justicia. Se trata de un órgano, un departamento del gobierno español, heredero de la antigua Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia que existía durante el antiguo régimen. El Ministerio no se ocupa sólo de los asuntos judiciales. Tiene, desde luego, una Dirección General de Justicia, y dependen de él la Dirección General de Prisiones, la del Servicio Jurídico del Estado, donde trabajan los asesores y defensores del Estado ante los Tribunales y la Dirección General de los Registros y del Notariado. Heredera de las competencias que antes se ejercían en materia de Gracia, es la Dirección General de Asuntos Religiosos.

Nos interesa sobre todo el conjunto de poderes sobre la justicia que conserva el Ministerio, y que por tanto continúan en un ámbito estrictamente político-administrativo. Ante todo el Ministerio ejerce como alto órgano de comunicación entre el gobierno y el Consejo General del Poder Judicial. Por iniciativa del Ministerio, que debe hacer suya el Consejo General citado, se nombra al fiscal general del Estado. El Ministerio conserva las competencias relativas a la formación de los jueces, pues de él depende la Escuela Judicial, por la que deben pasar los jueces y magistrados después de una rigurosa selección por mérito (el conjunto de exámenes denominado oposición), selección que en teoría decide el Consejo General, pero que en la práctica depende del Ministerio, que facilita los medios y que fija el número de plazas judiciales que deben ser objeto de convocatoria.

Sin embargo, los poderes que conserva el Ministerio de Justicia consisten en la plena competencia respecto a la totalidad del aparato u organización administrativa que asiste a los jueces en sus funciones. Desde las secretarías de los magistrados del Tribunal Supremo hasta el último alguacil (ahora agente judicial) del último juzgado dependen del Ministerio de Justicia. Se trata de la llamada, genéricamente, Oficina Judicial, aunque el empleo del singular es un eufemismo, pues existe una oficina judicial en cada juzgado y un conjunto de ellas en los tribunales colegiados. A la cabeza de cada una de las oficinas se encuentra un secretario judicial, seleccionado y pagado por el Ministerio de Justicia. De los secretarios dependen los oficiales, auxiliares y agentes de la administración judicial, exigiéndose a los oficiales titulación universitaria. Se trata de una organización que integra actualmente un número aproximado de 18,000 personas.

Fácilmente se deduce hasta qué punto el Ministerio de Justicia está en condiciones de influir en la marcha general de los asuntos, pues de él depende no sólo la fijación del número de plazas de jueces y magistrados sino también la totalidad de los medios necesarios para que la justicia funcione. No se trata sólo de los medios personales sino también de los financieros y reales o inmobiliarios (edificios e instalaciones).

III. LOS PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA

1. *Un dato sobre el contexto español. Reforma del Estado y reforma de la justicia*

Expuestos así, la organización y el sistema judicial español, hay que referirse al objeto de este panel propiamente dicho, a saber, la contribución del Ministerio de Justicia y de la justicia misma a la reforma del Estado.

Ahora bien, no debe ocultarse que al entrar en el tratamiento de nuestro tema específico, al menos en España, el argumento se mueve automáticamente en círculo, pues si bien no cabe duda que el Ministerio y la organización judicial pueden contribuir a la reforma del Estado, resulta evidente que habría que comenzar por reformar la justicia misma. Sólo entonces sería posible contribuir de modo eficaz a esa reforma del Estado que se reclama insistentemente en nuestro tiempo en todas las democracias.

Pues lo cierto es que la justicia en España se encuentra aquejada de grandes problemas que afectan en parte a la organización, pero sobre todo afectan al funcionamiento de los órganos descritos en el apartado anterior.

2. *Necesaria reforma y problemas abiertos en materia de justicia en España*

Veamos rápidamente los problemas principales.

a) Los problemas del Consejo General del Poder Judicial

En cuanto a este órgano, se plantea desde luego un importante problema político, relativo al sistema de nombramiento de los miembros del

Consejo. Una primera ley, dictada después de promulgada la Constitución, establecía que la mayor parte de los miembros del Consejo se nombraría a propuesta de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados. Pero esta ley fue objeto de reforma en los años 80, de modo tal que en este momento los miembros del Consejo se nombran por el Parlamento y el gobierno, es decir, de hecho por los partidos políticos.

Ello ha suscitado una profunda polémica dada la politización de las decisiones del Consejo en numerosas ocasiones. Actualmente forma parte del debate político español la cuestión de si no sería necesario volver al sistema primitivo para asegurar la profesionalidad judicial del Consejo General, o al menos adoptar un sistema intermedio en virtud del cual los vocales del Consejo fueran nombrados por las Cámaras, las que deberían elegir entre diversos candidatos propuestos por las asociaciones profesionales.

Pero existen además problemas administrativos. No deja de ser sensible que el Consejo no sea competente para la formación de los jueces y, sobre todo, para la organización, el funcionamiento efectivo y la financiación que requiere la Oficina Judicial. No disponiendo de poderes decisorios sobre los medios de la administración de justicia, es claro que ésta se encuentra relativamente mediatizada por las decisiones del gobierno (a propuesta del Ministerio de Justicia), sobre todo por lo que se refiere a los aspectos financieros. En concreto, el presupuesto necesario para hacer frente a los gastos de la justicia se decide por el gobierno y el Ministerio, y no por el Consejo General.

No debe omitirse una referencia a la reducida organización administrativa del Consejo mismo. Para su formación se han empleado criterios estrictamente artesanales, pues el reclutamiento de las personas se ha hecho sin celebrar pruebas objetivas para que presten servicios en el Consejo General, bien raramente a jueces y magistrados, bien más normalmente al personal de la Oficina Judicial. La preparación de este personal quizá es adecuada respecto a la administración de justicia, pero posiblemente dista mucho de serlo en cuanto a las tareas de gestión administrativa.

b) Los problemas de los Tribunales de Justicia

En cuanto a los Tribunales de Justicia el principal problema que tienen es la gran acumulación de asuntos judiciales pendientes y, a consecuencia

de ello, el inmenso retraso de los procesos. Por citar una cifra, reproduciendo las palabras del presidente del Tribunal Supremo, sólo en el orden contencioso-administrativo se encuentran pendientes de resolver 220,000 recursos en todo el país. Se calcula que, si no se adoptan medidas inmediatas, el atraso y la acumulación afectarán dentro de cuatro años a más de medio millón de recursos.

Es indudable que este dato tiene una inmensa influencia sobre la práctica de la justicia. Los jueces y magistrados se encuentran sobrecargados de trabajo y no es posible aumentar el ritmo del mismo, pues ello repercutiría sobre el sosiego indispensable para resolver los pleitos, de modo tal que se atienda el cumplimiento del ordenamiento jurídico y se haga justicia material. Pero es peor aún la situación del justiciable. Los asuntos que resuelve como juez el autor de esta ponencia se plantearon en la vida real por término medio hace ahora siete u ocho años. Este plazo es el que deben esperar los ciudadanos para que se les haga justicia, con la consecuencia de que muchas veces la sentencia resuelve un proceso histórico porque las circunstancias fácticas han cambiado y la decisión judicial no puede hacer volver atrás la máquina del tiempo. Muchas veces, si es que ello procede, hay que recurrir a reconocer el derecho a una indemnización en vez de restablecer el orden jurídico perturbado en su caso mediante el menoscabo de derechos subjetivos o intereses legítimos o directos.

Desde luego, este descomunal atraso exige medidas de reforma que pudieran ser en parte de carácter estrictamente procesal, reformando la tramitación y limitando por razón de su cuantía los asuntos que conocen los tribunales de mayor nivel jerárquico, aunque ello tendría la consecuencia de que el justiciable se vería privado, al menos, de una instancia judicial. Pero, sobre todo, es absolutamente indispensable otorgar o asignar más medios en un momento en que la política económica del gobierno se inspira severamente en la restricción del gasto público. Fácilmente se entiende el obstáculo que todo ello supone para que la justicia contribuya a una reforma del Estado.

c) Los problemas de la Oficina Judicial

En cuanto a la Oficina Judicial, ha de señalarse que el sistema español parte de la desconexión jerárquica entre los secretarios judiciales y los tribunales a los que sirven. El secretario no está subordinado jerárquica-

mente al juez o a los magistrados, y si el personal judicial advierte irregularidades o deficiencias en la gestión de la Oficina Judicial carece de potestades para poner remedio a los problemas. A juicio del autor de esta ponencia, si bien habría que conservar un respeto a las potestades y competencias del secretario en la dirección de la Oficina Judicial, quizás deberían otorgarse atribuciones al respecto a otros órganos, sean estos los propios tribunales, el Consejo General o el Ministerio de Justicia.

Éste es sólo un punto, aunque significativo, de los numerosos problemas planteados. En cuanto al resto de la organización y del personal de la Oficina Judicial, para decirlo de una vez por todas, habría que efectuar una reforma y modernización radical del personal y de todos los procedimientos de trabajo que este personal emplea. Téngase en cuenta que dicho personal de la organización judicial ha sido excluido de todas las reformas administrativas emprendidas en España desde fines del primer tercio del siglo XIX. Salvo por el empleo primero de la máquina de escribir y luego del ordenador, la organización se encuentra aproximadamente en la misma situación que a mediados del siglo XVIII. Son frecuentes las críticas al funcionamiento de la curia, pero nadie dice que se trata de un personal mal pagado, muchas veces mal tratado y del que nadie se ocupa desde los tiempos en que era fiscal del Consejo de Castilla el conde de Floridablanca.

No se crea que estas afirmaciones son exageradas. Los expedientes judiciales se envuelven con cuerdas, la racionalización de impresos es algo totalmente ignorado, la asignación y el orden de la tramitación de los asuntos deja mucho que desear y, sobre todo, la formación del personal es deficiente. En la práctica, los conocimientos se adquieren por rutina y cuando esa rutina se moderniza o adapta, ello se efectúa asimismo de forma rutinaria. Ciertamente, para ser oficial de la administración de justicia se requiere titulación superior, pero en la inmensa mayoría de los casos las plazas se cubren por concurso entre personal más modesto de la propia organización, que de un modo u otro acabó los estudios universitarios, y en esos concursos se valora de forma predominante la antigüedad en los puestos inferiores.

d) Referencia al Ministerio Fiscal

En cuanto al Ministerio Fiscal, con objeto de no alargar la extensión de esta ponencia, me limitaré a señalar un dato de la cultura política

española. De hecho la mayor parte de las veces el fiscal general del Estado, que se ha mencionado antes, no se comporta como fiscal del Estado sino como fiscal del gobierno. Es decir, nombrado a propuesta del gobierno es frecuente que defienda los intereses de éste o que al menos atienda a dichos intereses más que a los estatales de carácter objetivo. Ello se advierte sobre todo en su actuación ante los órganos superiores de la justicia, es decir, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

IV. LA CONTRIBUCIÓN DE LA JUSTICIA A LA REFORMA DEL ESTADO

Por lo que respecta a la contribución de la justicia a la reforma del Estado, objeto central de los debates de este panel, voy a referirme a dos grandes temas, a saber, la reforma del derecho y la depuración normativa, de una parte, y al desarrollo de valores éticos y cívicos, de otra.

1. *Reforma del derecho y depuración normativa*

En cuanto a la reforma del derecho, con objeto de adaptarlo al funcionamiento del Estado (según los nuevos y modernos criterios), el Ministerio de Justicia español tiene considerables posibilidades, si bien durante los últimos años apenas ha ejercido sus competencias.

Del Ministerio dependen dos órganos del máximo nivel que deberían intervenir en la elaboración y redacción de las grandes leyes y, obviamente, de los textos legales que las reformen. Se trata de la Comisión General de Codificación y la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

La Comisión General de Codificación es un órgano colegiado compuesto por veteranos y destacados especialistas, que, al menos en teoría, tiene competencia para realizar estudios y emitir informes sobre los Códigos y sobre las demás grandes leyes. La Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, como se ha dicho antes, es la sede desde donde se administra el ejercicio de sus atribuciones por el importante Cuerpo de Letrados Asesores del Estado, los denominados abogados del Estado. Estos altos funcionarios tienen encomendada la defensa de los intereses del Estado y de la administración central en toda clase de procesos. Pero además de la administración cotidiana de estos Abogados del Estado y de sus cometidos, la Dirección General tiene el carácter de órgano con-

sultivo del gobierno y de la administración, lo que por cierto ha dado lugar a una tradicional rivalidad entre la Dirección General y el Consejo de Estado.

No cabe duda de que por medio de estos dos altos órganos el Ministerio de Justicia podría contribuir a una reforma del Estado, pues ésta debe encaminarse sobre todo a conseguir una gestión más eficaz y una nueva cultura administrativa, pero ello no impide sino que más bien aconseja que se efectúen las reformas legales necesarias poniendo al día los grandes textos e introduciendo en ellos mandatos relativos a la necesaria modernización. En este sentido, los altos órganos de que se habla podrían prestar un gran servicio, por ejemplo, en la necesaria reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley de Expropiación Forzosa, textos ambos anteriores a la Constitución española vigente. También convendría quizá reformar algunas grandes leyes aprobadas bajo la mayoría parlamentaria anterior, cuya calidad deja mucho que desear, como son la Ley de Régimen Jurídico de la Administración y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley de Contratación de las Administraciones Públicas.

Otro aspecto que debe ser considerado, pero que hasta la fecha no ha sido abordado en España, es el de la depuración normativa. Es claro que entiendo por ella no sólo, ni principalmente, la revisión de las leyes y reglamentos sino, sobre todo, la simplificación del ingente número de disposiciones actualmente en vigor en España. Los profesionales del derecho apenas disponemos de espacio para contar con una biblioteca donde se encuentre toda la legislación vigente y, desde luego, es preciso recurrir a las bases de datos informáticas. Pero, naturalmente, el problema principal no es éste sino la vigencia simultánea de un numeroso conjunto de normas, difícil de conocer para los ciudadanos e incluso para los expertos en derecho, sin que sea raro que diversas normas contengan soluciones contradictorias.

En España se carece de una política concreta en este sentido, tanto en el aspecto de revisión de las normas como en el de su simplificación. Por ello no voy a extenderme en este punto, limitándome a dejarlo enunciado como se ha hecho en cuanto posibilidad abierta para que desde el Ministerio de Justicia se contribuyera a la reforma del Estado. Debe advertirse, sin embargo, que en los últimos tiempos el Ministerio ha hecho un uso muy escaso de sus atribuciones. Según las noticias dispo-

nibles de los dos últimos lustros, la Comisión General de Codificación, por ejemplo, no se ha reunido nunca o lo ha hecho muy rara vez.

En cambio, refiriéndose al caso español, no procede aludir con extensión a dos extremos como son la desregulación y la democratización. Esta no alusión se fundamenta en razones diferentes. En cuanto a la desregulación se trata de una materia íntimamente conectada a la mentalidad en virtud de la cual conviene eliminar toda clase de trabas a las actividades económicas de la empresa privada. Supone, por tanto, como es sabido, revisar la legislación vigente en el sentido de que las leyes y reglamentos, además de ser lo más claros y simples posible, contengan sólo una mínima regulación de la actividad económica, reconociendo a las administraciones públicas (a lo sumo) competencias de vigilancia y controles de carácter débil, pero no el condicionamiento de la actividad mediante actos de poder. En España no se ha puesto en práctica una línea política en este sentido, por lo que no se ha llevado a cabo una desregulación, sin que pueda excluirse que en ciertos sectores los reglamentos hayan sido revisados, promulgándose otros de carácter menos interventor.

En cuanto a la democratización lo cierto es que el debate político ha jurado en la jurisdicción penal, establecimiento previsto por la Constitución. Una ley del año de 1995 aprueba y regula el funcionamiento del jurado, por lo que respecto a este punto la polémica ha dejado de ser actual.

Ello no significa, claro es, que tal medida suponga una completa democratización de la justicia. Hay otros aspectos que abordar, como por ejemplo una regulación generosa de la justicia gratuita, que por cierto acaba de promulgarse en España, en virtud de un decreto del pasado mes de septiembre. Otro aspecto íntimamente ligado con la reforma de la jurisdicción contenciosa, consistiría en eliminar los privilegios procesales de la administración pública que actualmente reconoce la legislación, sobre todo en el orden jurisdiccional contencioso administrativo. Los abogados en ejercicio así lo reclaman insistentemente, pero hasta ahora el poder político ha hecho oídos sordos a esta aspiración.

2. El desarrollo de valores éticos y cívicos

En cuanto a la promoción o recuperación de valores éticos, que desde luego entiendo no son idénticos, pero tampoco ajenos a los cívicos, la

situación en España es incipiente y confusa. La sociedad española clama evidentemente por la consecuencia con los valores éticos por parte de los poderes públicos, principalmente debido a los casos de corrupción que se han dado en los últimos años. Sin embargo, esto no se ha traducido en una conciencia popular de que los jueces o la justicia contribuyan a esa recuperación de valores. Apenas algunos magistrados o jueces (ciertamente los pocos que con frecuencia hacen declaraciones a la prensa) han empezado a hablar recientemente de montar en España una operación parecida al movimiento italiano que se llamó “manos limpias”.

La falta de conciencia de la opinión pública en este sentido no se debe quizá al modo como ejercen los jueces, o la mayoría de ellos, sus potestades y competencias. En principio, desde luego, los tribunales procuran la justicia material y ofrecen a los particulares las garantías que consagran la Constitución y el ordenamiento jurídico. Salvo casos excepcionales no puede decirse que el uso de los poderes judiciales sea inadecuado.

Sin embargo, estamos ante un problema de difícil solución. La justicia puede contribuir desde luego al desarrollo de los valores éticos y cívicos, pero para ello es necesario que sea efectiva de una manera si no inmediata sí, por lo menos, suficientemente próxima a los hechos que dan lugar a los procesos. Ya hemos visto que se está lejos de esta situación; la justicia en España está necesitada de una reforma para que, como paso previo, pueda contribuir a la reforma del Estado y ello en los términos que antes se han descrito. Un obstáculo formidable para esa contribución de la justicia a la reforma es el inmenso atraso de los procesos y el enorme cúmulo de asuntos pendientes.

De nada sirve manifestar aspiraciones de recuperar los valores a través de una buena administración de justicia si los procesos se resuelven con un retraso de varios años, cuando los temas ya no son actuales. Para terminar, quisiera recordar la vieja sentencia del Talmud según la cual: *Toda justicia tardía es una justicia perdida.*

REESTRUCTURACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES DE JUSTICIA Y DEL INTERIOR*

Luis HERRERO JUAN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La fórmula organizativa del nuevo Ministerio de Justicia e Interior*. III. *Dificultades para la configuración del nuevo Ministerio de Justicia e Interior*. IV. *Estrategia para la fusión*. V. *El presupuesto de 1995 del Departamento de Justicia e Interior*.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando en el mes de mayo pasado el presidente del gobierno decidió crear el Ministerio de Justicia e Interior, haciendo uso de la autorización que le confiere la Ley de Presupuestos para variar el número, denominación y competencias de los departamentos ministeriales, fueron invocadas “necesidades políticas” para motivar tal decisión. Efectivamente, la fusión de los antiguos Ministerios de Justicia e Interior encontró inequívocamente su fundamento en una decisión política y no en razones organizativas o de reparto de cuotas de poder —como suele ser habitual en sistemas de democracia parlamentaria con gobiernos minoritarios— ni, obviamente, en razones de ahorro de gasto público.

El Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo, que estructura la administración central del Estado en 15 departamentos ministeriales, dice literalmente en su exposición de motivos que “con objeto de alcanzar la máxima eficacia en la acción del Gobierno, se ha considerado oportuno adecuar la estructura departamental a las necesidades políticas del momento presente”. No cabe, pues, duda alguna de que tuvo lugar una

* Publicado originalmente en la revista *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, núm. 14, 1994, pp. 189-200. Agradecemos a los editores y al autor su autorización para ser publicado aquí.

** Subsecretario de Justicia e Interior de España (en la época de la publicación original del artículo).

decisión política de situar bajo una única responsabilidad dos carteras ministeriales tradicionalmente diferenciadas y que, con frecuencia, venían aplicando ópticas distintas sobre los mismos temas. De hecho, el nacimiento del nuevo Ministerio de Justicia e Interior ha quedado asociado, básicamente, al esclarecimiento y corrección del fenómeno de la corrupción, con una acumulación, precisamente en el momento de creación del nuevo Ministerio, de episodios muy llamativos que están en la mente de todos.

Decidida la reestructuración, no han sido pocos los que han querido considerar que la fusión de ambos Departamentos era meramente coyuntural y que, una vez cumplida la finalidad que motivó la creación, se volvería al esquema tradicional de mantener dos ministerios diferenciados. Alegaban, por otra parte, que no hay precedentes semejantes en los países de nuestro entorno y que el titular del nuevo ministerio no podría encontrar el punto de equilibrio entre áreas de actividad dispares y, según los que mantienen esta opinión, encontradas como las que han quedado englobadas en el nuevo Ministerio de Justicia e Interior.

Aun cuando no haya transcurrido demasiado tiempo (aproximadamente ocho meses, cuando se escriben estas líneas) desde que se adopta la decisión, cabe sostener razonadamente una opinión contraria a quienes consideraron coyuntural la fusión de ambos ministerios, y ello por razones que pueden encontrarse también en la exposición de motivos del decreto de creación, ya que, junto a las invocadas “necesidades políticas”, como detonante para producirla, no puede olvidarse que la razón última para la creación del nuevo ministerio queda también recogida en la propia exposición de motivos del real decreto anteriormente citado, cuando reconoce como finalidad del mismo “el objeto de alcanzar la máxima eficacia en la acción del Gobierno”.

Efectivamente, la visión tradicional sobre el asunto viene a coincidir con quienes opinan que la medida es de carácter coyuntural. Expresada sintéticamente, su posición tendría que ver con el mantenimiento del binomio libertad/seguridad que demandaría, a su vez, el binomio organizativo Ministerio de Justicia/Ministerio del Interior. Se trata de una visión tradicional en la que, de alguna manera, se asocia al Ministerio de Justicia con la efectiva administración de justicia por parte de los jueces y magistrados. Aunque es obvio decirlo —y con ello no se quiere acusar a quienes sostienen el punto de vista tradicional de tener ideas confusas

sobre el asunto—, en nuestro ordenamiento jurídico la administración de justicia está absolutamente separada del Poder Ejecutivo y actúa con total independencia del mismo.

¿Por qué, pues, aplicar la lógica aristotélica con el mantenimiento de los principios de identidad y contradicción (el Ministerio de Justicia es el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Interior es el Ministerio del Interior y, a su vez, el Ministerio de Justicia se opone al Ministerio de Interior y viceversa) y no aplicar la lógica dialéctica hegeliana según la cual, por una parte, la libertad como valor fundamental que debe primar el Ministerio de Justicia en toda la promoción legislativa que lleva a cabo, especialmente en el ámbito del desarrollo de los derechos fundamentales previstos en la Constitución; y, por otra parte, la seguridad y el orden por los que debe velar preventiva y, en ocasiones, coercitivamente el Ministerio del Interior, pueden ser subsumidos en un nuevo concepto que englobe tanto el orden como la libertad?

El razonamiento que se propone no resulta novedoso respecto de otras áreas de actividad que, *a priori*, mantienen tensión entre ellas y están enclavadas en un mismo departamento ministerial, tanto en nuestro país como en otros de nuestro entorno, aunque también pueden encontrarse ejemplos de lo contrario. Pensemos, por ejemplo, en los ingresos y los gastos públicos, o en las obras públicas y el medio ambiente, como casos evidentes de áreas y actividades públicas que pueden responder a orientaciones frecuentemente encontradas y, sin embargo, se hallan incardinadas pacíficamente en el ámbito de dos ministerios de tanta raigambre e importancia como son el de Economía y Hacienda y el de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Esta segunda visión tiene un carácter innovador y, aunque existan tan poco precedentes en el derecho comparado que sitúen las competencias de los antiguos departamentos de Justicia y del Interior bajo una misma cartera ministerial —el Reino Unido, con matices, tiene una organización semejante— no por ello debe ser desechada automáticamente ni entender que la organización de estas áreas y competencias no puede responder a la lógica que sucintamente se ha expresado.

II. LA FÓRMULA ORGANIZATIVA DEL NUEVO MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR

El Real Decreto 907/1994, suprimió los Ministerios de Justicia y del Interior, creando simultáneamente el Ministerio de Justicia e Interior,

asignándole las siguientes funciones: “Las actualmente atribuidas al Ministerio de Justicia y las actualmente atribuidas al Ministerio de Interior”. En la fronda organizativa de la administración general del Estado y en sus múltiples y continuas reestructuraciones, desde el advenimiento de la democracia, tan sólo existe un precedente —por lo demás, efímero— de dos ministerios que se fusionan acogiendo el de nueva creación la totalidad de las competencias de los suprimidos. Se trata de la supresión del Ministerio de Trabajo y del de Sanidad y Seguridad Social que llevó a cabo el Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo; la permanencia del nuevo ministerio alcanzó tan sólo hasta el 27 de noviembre del mismo año, fecha en la que se reestructuraron varios departamentos ministeriales, creándose el Ministerio de Sanidad y Consumo y el de Trabajo y Seguridad Social. No es de extrañar, por otra parte, la proliferación de decretos de reorganización, acomodándose continuamente la estructura departamental a las necesidades de cada momento; en definitiva, de los actuales 14 ministerios tan sólo los de Asuntos Exteriores y Defensa han permanecido como tales, con independencia de varias reestructuraciones internas que, no obstante, no han supuesto ni cambio de denominación ni, apreciablemente, asunción de nuevas competencias o pérdida de las que tradicionalmente tenían atribuidas.

Así pues, la fórmula organizativa empleada en el nuevo Ministerio de Justicia e Interior ha sido muy excepcional y, de haberse entendido que la fusión era coyuntural, podría haberse utilizado alguna fórmula alternativa que hubiera permitido soslayar las dificultades de implantación, a las que después se aludirá, que ha supuesto la utilización del criterio elegido. En efecto, nada hubiera impedido situar dos carteras ministeriales bajo la responsabilidad de un solo ministro, pero no ha sido esa la opción elegida y lo cierto es que sólo en forma coloquial puede hacerse referencia, como es habitual en los medios de comunicación al *bi ministro* de Justicia e Interior. Desde otro punto de vista, también hubiera sido posible utilizar la absorción de un ministerio por otro, de suerte que los servicios comunes de cualquiera de los antiguos departamentos hubieran podido actuar como servicios horizontales del nuevo Ministerio.

Ninguna de las anteriores fórmulas fue la elegida por el Real Decreto 907/1994, sino que, según la jerga generada internamente en el nuevo departamento, se ha utilizado una denominada “fusión novatoria”, en abierta referencia al equilibrio de las dos principales áreas que integran

el nuevo ministerio (Secretaría de Estado de Justicia y Secretaría de Estado de Interior) y a la asunción “ex integra parte” de todas y solas las competencias que anteriormente tenían atribuidas los dos antiguos ministerios suprimidos.

III. DIFICULTADES PARA LA CONFIGURACIÓN DEL NUEVO MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR

Las normas que regulan las organizaciones públicas tienen un marcado carácter arbitrista y frecuentemente están impregnadas de un cierto voluntarismo que se revela como muy ineficaz si, en la práctica, no se produce efectivamente la reordenación que prevén las normas. La reestructuración real de una organización de carácter público, aunque necesita ineludiblemente la norma o normas que prevén los cambios, despliega su virtualidad en el inicio de un proceso cuyo resultado final no siempre es coincidente con el diseño preanunciado en la norma. Se trata de un peligro evidente que en el caso de la reestructuración que nos ocupa ha sido muy tenido en cuenta, por el convencimiento que se tiene de que las normas de creación y organización del nuevo ministerio son la causa necesaria, pero no suficiente, para establecer el cambio que prevén. Aunque anteriormente se ha expresado que el Ministerio de Justicia e Interior no es sino la suma de los antiguos ministerios de los que toma origen, y que funcionalmente el ámbito del nuevo ministerio coincide con la agregación de competencias de los anteriores, no puede dejar de señalarse que el nuevo Ministerio de Justicia e Interior ha experimentado, o por mejor decir, se ha previsto que experimente un profundo cambio organizativo que queda plasmado en varios reales decretos promulgados inmediatamente después de publicarse el ya citado 907/1994, de 5 de mayo. En efecto, mediante Real Decreto 973/1994, de 13 de mayo, es decir, una semana después de promulgarse el real decreto de creación, se crearon las Secretarías de Estado de Justicia y de Interior, así como la Subsecretaría de Justicia e Interior, suprimiéndose la Subsecretaría de Justicia y atribuyendo las funciones de la misma a la Subsecretaría del Interior, con carácter provisional. Tal provisionalidad duró poco, pues a la semana siguiente, mediante Real Decreto 1056/1994, de 20 de mayo, se suprimió la Subsecretaría de Interior asignándose provisionalmente a la Subsecretaría de Justicia e Interior, creada una semana antes, los centros directivos

dependientes de las dos anteriores Subsecretarías, así como las funciones atribuidas a los citados subsecretarios. Finalmente, un mes más tarde se aprobó, mediante Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio, la estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior vigente.

Es a partir de finales de junio de 1994, cuando efectivamente se entra a reordenar estructuralmente el Ministerio, iniciándose un proceso que razonablemente concluirá hacia finales de 1994, sin que por ello deba entenderse que a partir de 1º de enero de 1995 haya de considerarse concluido el periodo de acomodación de las antiguas estructuras a la publicada en las normas que anteriormente se han citado.

Aunque resulte tópico manifestarlo, es evidente que dos ministerios de tanta enjundia política y administrativa como los que han desaparecido para dar vida al nuevo de Justicia e Interior disponían de una cultura de gestión específica de cada uno de ellos y, desde luego, bastante diferente.

Sin ánimo de analizar las diferencias exhaustivamente, baste enunciar que además de mantener competencias, hasta cierto punto antitéticas, cada ministerio se venía apoyando en grupos de cuerpos de funcionarios de diferente extracción, que habían generado unos usos y modos administrativos bastante distintos, por otra parte no homogéneos en cada una de las áreas que, a su vez, conformaban los antiguos ministerios. El tipo de gestión económica, por ejemplo, se llevaba a cabo de un modo mucho más descentralizado en el antiguo Ministerio de Justicia, primando, por contra, una centralización de la gestión en el antiguo Ministerio del Interior. Si se analizan las remuneraciones que venían percibiendo los funcionarios de administración general del antiguo Ministerio de Justicia, se observará que, en general, eran superiores a las habituales de los funcionarios del anterior Ministerio del Interior; si bien en cuanto al concepto retributivo de productividad, existía un mayor nivel retributivo entre los funcionarios del Ministerio del Interior. En relación con la asignación concreta de este último complemento no existía coincidencia alguna entre uno y otro ministerios.

La gestión de personal se llevaba de modo muy diferente en un ministerio que en otro y, por poner otro ejemplo, frente a una ordenación del personal laboral nítida y coincidente con ámbitos diferenciados en el Ministerio de Justicia (existen tres convenios colectivos diferenciados para el personal de administración general, el personal al servicio de la administración de justicia y el personal de instituciones penitenciarias),

se puede constatar una orientación hacia la globalidad en la gestión del personal laboral en el antiguo Ministerio del Interior, de modo que un mismo convenio resulta de aplicación al personal laboral de administración general, al destinado en la Dirección General de la Policía y al que presta servicios en el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

No hace falta hacer referencia, por obvia, a la notable diferenciación de procedimientos en ambos ministerios, hoy desaparecidos, como tampoco es necesario insistir en la plural y diferenciada interlocución sindical que hereda el nuevo Ministerio de Justicia e Interior, de las dos organizaciones de las que toma origen.

Junto a las anteriores reflexiones, todas ellas tendentes a poner de manifiesto las dificultades para hacer confluir en un tiempo razonable el sociograma del Ministerio de Justicia e Interior con el organigrama que para él prevén las normas de creación y estructuración, cabría realizar dos consideraciones adicionales que, efectivamente, revelan claramente el reto que supone estructurar bajo nuevos esquemas un departamento tan complejo, tan extenso y tan antiguo (aunque acabe de nacer) como es el Ministerio de Justicia e Interior.

La primera hace referencia a la capilaridad de la organización del Ministerio resultante, ya que mantiene en su seno estructuras muy complejas y, al mismo tiempo, muy distribuidas en el territorio nacional. Ello supone que el Ministerio de Justicia e Interior mantiene operando unos 5,500 inmuebles, como corresponde a la dispersión de las estructuras y de los recursos humanos que prestan servicios en el departamento. Las delegaciones del gobierno y los gobiernos civiles, los puestos, las líneas y las comandancias de la Guardia Civil, las cárceles, los órganos judiciales, las gerencias de justicia y las comisarías de todo tipo, son organizaciones de pequeño o mediano tamaño, con un volumen de servidores públicos no demasiado grande cada una de ellas, pero ingente en su conjunto. En efecto, son más de 220,000 los empleados públicos que de un modo u otro prestan servicios en las diferentes dependencias del Ministerio de Justicia e Interior. En tal cifra no están contemplados quienes no pueden estarlo (jueces y magistrados), ni la mayoría de los funcionarios de la administración periférica del Estado, aunque formalmente mantengan una dependencia orgánica de los delegados del gobierno y gobernadores civiles. Tampoco están computados los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que, por encontrarse

en la reserva activa o en la segunda actividad, no prestan, en general, servicios en el Ministerio, aunque sus remuneraciones se hagan efectivas a través del presupuesto de Justicia e Interior.

De los más de 220,000 servidores públicos, aproximadamente 95% son funcionarios y un 5% personal laboral. Entre los funcionarios se encuentran colectivos tan importantes como el personal al servicio de la administración de justicia, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (policía y guardia civil), el personal de instituciones penitenciarias y los demás funcionarios de administración general, destinados básicamente en los servicios centrales del nuevo Ministerio y en el aparato burocrático de su periferia (delegados del gobierno, gobiernos civiles y gerencias de justicia).

En cuanto al régimen jurídico de tan importante número de funcionarios hay que resaltar su heterogeneidad, resultando muy diferente del previsto en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el aplicable al personal al servicio de la administración de justicia, y también diferenciado, aunque más similar al de la Ley 30/1984, el que corresponde al personal de los Cuerpos Nacional de Policía y de la Guardia Civil. En el mismo orden de ideas, ya se ha hecho alguna referencia anteriormente a la existencia de cuatro convenios colectivos que regulan la relación de empleo del personal laboral que presta servicios en el nuevo Ministerio.

El panorama brevemente descrito parece poco alentador para abordar cambios en el nuevo Ministerio de Justicia e Interior, tendentes a crear una nueva cultura administrativa que se corresponda con la nueva organización recogida en el *Boletín Oficial del Estado*. Sólo un trabajo persistente y debidamente orientado puede vencer las dificultades, abordando los problemas con una visión estratégica bien elaborada y asumida, como es el caso, por el titular del departamento y los demás órganos superiores del mismo.

IV. ESTRATEGIA PARA LA FUSIÓN

En el funcionamiento del Ministerio de Justicia e Interior, durante los casi 9 meses que han transcurrido desde su creación, se pueden apreciar signos claros de comportamientos políticos y administrativos integrados. Las actuaciones principales de cualquiera de las Secretarías de Estado

que conforman el Ministerio, ni se deciden unilateralmente, ni se presentan como actividades sectoriales, sino desde la óptica del Ministerio de Justicia e Interior, es decir, teniendo en consideración las competencias globales del Ministerio y buscando, por ello, el punto de confluencia entre la efectiva realización de las actividades precisas en cada Secretaría de Estado, con la orientación procedente del resto de las áreas. Ésta es la estrategia fundamental que, sin duda alguna, está generando un modo de actuar propio y específico del departamento. Es impulsada directamente por el titular del Ministerio y los de las cuatro Secretarías de Estado y a ello coadyuvan una serie de estrategias menores, todas ellas de relativa importancia, pero que, en conjunto, crean el “clima” necesario para asentar definitivamente en la administración general del Estado el Ministerio de Justicia e Interior.

En primer lugar, cabe resaltar la rapidez con la que se han adoptado las decisiones normativas precisas para la configuración del nuevo ministerio, quedando definitivamente estructurado al mes y medio de haberse adoptado la decisión de su creación y habiendo sido necesarios, como ya se ha indicado anteriormente, cuatro reales decretos. Parece evidente que, por comparación con otras reordenaciones ministeriales complejas que han involucrado a varios ministerios, la llevada a cabo en el Ministerio de Justicia e Interior se ha producido en un tiempo verdaderamente corto, si, además, se consideran las dificultades objetivas para llevar adelante las normas de tipo estructural en la administración general del Estado. Aun cuando el diseño de estructura adoptado para el nuevo ministerio abre un proceso de reordenación real de los recursos humanos, físicos y presupuestarios, no puede ignorarse que la acomodación de los mismos al diseño establecido es lenta y susceptible de encontrar todo tipo de resistencias, explícitas unas, casi imperceptibles otras, pero, en todo caso, contundentes.

También la rapidez en la adscripción de los puestos de trabajo encuadrados en los órganos suprimidos y, consiguientemente, la redistribución de efectivos dentro del nuevo ministerio, se ha llevado a cabo con una razonable rapidez hasta el punto de no haber tenido que intervenir la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en dicho proceso, tal como preveía el real decreto de estructura básica del departamento (disposición transitoria segunda) para el caso de que la Subsecretaría no lo hubiera conseguido en el plazo máximo de tres me-

ses. Han sido muchas las unidades involucradas, especialmente las de carácter horizontal, dada la duplicidad de órganos de estas características antes de la fusión; también cabe destacar el impacto que ha tenido la redistribución de efectivos en algunas áreas, como ha ocurrido en la Dirección General de Objeción de Conciencia, recibiendo efectivos de otras unidades o en la extinguida Secretaría de Estado de Seguridad en el sentido inverso, de cesión de funcionarios a otras unidades del departamento.

Especial importancia ha tenido en la configuración del nuevo Ministerio la reordenación y ensamblaje de dos unidades con ciertas afinidades y cuya actuación resulta indispensable para la promoción legislativa, como competencia central del departamento, y la producción de normas de inferior rango. Se trata de la Dirección General de Codificación y Cooperación Jurídica Internacional de la Secretaría de Estado de Justicia, y de la Secretaría General Técnica, dependiente de la Subsecretaría del Departamento. El empeño es doble: por una parte atender a la elaboración de normas centrales de carácter civil, mercantil, penal y procesal (derecho codificado) y, por otra, velar por la consistencia general de las leyes y todo tipo de normas promocionadas por otros departamentos ministeriales. El “sesgo” de las Secretarías Generales Técnicas de los antiguos Ministerios de Justicia y del Interior se ha reorientado como consecuencia de la fusión ministerial, dándose una colaboración permanente y efectiva entre las dos direcciones generales anteriormente citadas.

Por otra parte, la relación de puestos de trabajo (RPT) del nuevo ministerio no puede recoger, sin más, la suma de los puestos que tenían autorizados los ministerios preexistentes. Parece obvio que cualquier política de personal debe considerar como elemento central una ordenación adecuada de los puestos de trabajo de la organización y una retribución consistente y homogénea para zonas de similar dedicación, especialización y preparación técnica. Ello ha llevado a la formalización de una propuesta de nueva relación de puestos de trabajo para los Servicios Centrales del Departamento, que, tras haberse negociado con los representantes del personal, ha sido recientemente aprobada por los ministerios competentes para su aprobación, es decir, Economía y Hacienda y Administraciones Públicas. Siguiendo con el aspecto retributivo no ha sido menos importante la negociación con los sindicatos para la puesta en práctica de un nuevo sistema de asignación de los incentivos al rendi-

miento que, transitoriamente, tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994, esperándose que a partir del 1º de enero de 1995 se implante en el Ministerio un nuevo sistema de asignación conjugando las principales líneas de actuación anteriores, con la acentuación del poder de dirección en esta materia de los diferentes centros directivos, de modo que el complemento de productividad sea un elemento de capital importancia para la consecución de los objetivos que recogen los diferentes planes de actuación de las direcciones generales y demás unidades del Ministerio.

La inercia de las organizaciones tiende, como es sabido, a perpetuar burocráticamente actividades no siempre necesarias para conseguir los objetivos que se proponen. Las propias organizaciones ofrecen resistencia, en general, a adecuar sus estructuras a las necesidades. Un aspecto especialmente significativo es la de la obsolescencia en la que pueden recaer los órganos colegiados de todo tipo, frecuentemente creados con carácter coyuntural, que es preciso revisar periódicamente. En tal sentido se viene procediendo a un análisis pormenorizado de los órganos colegiados existentes en el ámbito del Ministerio de Justicia e Interior, habiéndose detectado la existencia de más de 600, aunque muchos de ellos tienen carácter provincial y algunos extienden su actuación exclusivamente al territorio de cada una de las Comunidades Autónomas. Parece absolutamente preciso concluir el anterior análisis, con la colaboración de las cuatro Secretarías de Estado, y actualizar el elenco de órganos colegiados imprescindibles para el buen funcionamiento del Ministerio, poniendo especial énfasis en aquellos que extienden su actividad al campo competencial de dos o más de las Secretarías de Estado, lo que impulsará claramente puntos de vista comunes que reforzarán la actuación del Ministerio, como organización integrada frente a la permanente tentación de yuxtaposición de áreas endeblemente trabadas a través de los servicios comunes.

El anterior análisis está a punto de concluir y puede estimarse que en enero de 1995 se habrán puesto en funcionamiento los órganos colegiados de carácter más horizontal, tales como la Comisión Ministerial de Retribuciones, la Comisión Presupuestaria, la Comisión Ministerial de Informática o la Comisión Asesora de Publicaciones.

Merece especial mención la creación y la inmediata puesta en funcionamiento (incluso antes de concluir 1994) de la Comisión Ministerial de

Contratación con representación permanente de las cinco grandes áreas de gasto: la Secretaría General de Justicia, la Dirección General de Administración Penitenciaria, la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y la propia Dirección General de Personal y Servicios de la Subsecretaría como responsable de los servicios comunes del Ministerio.

La nueva Dirección General de Planificación y Control de la Gestión se encargará de la puesta en marcha y funcionamiento de la citada comisión, cuyas dos funciones fundamentales tienen que ver con la homogeneización de la gestión de todo tipo de contratos que se suscriban en el ámbito del Ministerio de Justicia e Interior y con el control interno, sin perjuicio de otros controles legalmente establecidos, sobre la gestión de toda la contratación con el propósito de obtener información agregada relevante para el equipo directivo del Ministerio. Su función, en fin, será velar por el cumplimiento formal de la normativa reguladora de la contratación; por la idoneidad de los sistemas de contratación utilizados y por la objetividad y transparencia de criterios de adjudicación que se propongan a la decisión de los órganos que tienen asignada la toma de decisión en estas materias.

La actuación de la Comisión Ministerial de Contratación, junto con una revisión gradual de los procedimientos administrativos utilizados en las diferentes áreas del Departamento (de la que se encargará también la Dirección General de Planificación y Control de la Gestión, a través de la Subdirección General de Análisis Organizativo y Control de Procedimientos), generará gradualmente unos modos de gestión comunes que consolidarán la cultura de gestión propia del nuevo Ministerio.

Conviene también hacer una referencia específica a la homogeneización de políticas de personal como estrategia de afianzamiento y singularización del Departamento de Justicia e Interior. En esta materia las dificultades son especialmente importantes, como se ha expresado anteriormente, pero, de no conseguir actuar unitariamente, aun con las singularidades y especificidades que procedan, no sería posible lograr un Ministerio realmente integrado. Si no se mantuviera, como se pretende, una interlocución única respecto de las políticas de personal y, específicamente, de las retributivas, con los ministerios horizontales que tienen capacidad de decisión sobre aspectos tan importantes como la configuración del presupuesto, las estructuras orgánicas, la captación de nuevos

efectivos para las diferentes áreas, la movilidad del personal entre los diferentes ministerios, la aprobación de los convenios colectivos o, en general, las modificaciones retributivas de todo tipo, no se lograría actuar, aunque fuera sólo a estos efectos, como un solo ministerio.

El esfuerzo y la capacidad de gestión por parte de los servicios comunes del Departamento encuentran su principal reto en esta materia y, de no conseguir su objetivo, cada área del Ministerio tendería a constituirse como un sector autónomo, habida cuenta de la magnitud de los colectivos que prestan servicios en el Departamento de Justicia e Interior y de la multiplicidad de problemas que pueda plantear su gestión, ciertamente diferentes, por la variedad de regímenes jurídicos aplicables. Lo anterior no debe ser entendido como una apelación a la centralización de la gestión como medio de obtener la deseable homogeneización. Al revés, la preocupación, en el aspecto concreto de la gestión de personal, es mantener una descentralización de la misma que consiga una capacidad de respuesta por parte de los órganos gestores lo más cercana, atinada y rápida posible a las demandas y necesidades que se produzcan.

La idea anterior queda bien reflejada en la estructura básica del nuevo Ministerio de Justicia e Interior que mantiene seis áreas diferenciadas de gestión de personal a través de otras tantas subdirecciones generales, con denominaciones varias, pero tendentes todas ellas a realizar una gestión rápida y eficaz. En efecto, además de la Subdirección General de Personal del Ministerio, encargada de gestionar el personal de los servicios comunes y de la gran mayoría del personal de las diferentes áreas del Departamento, existen otras tantas unidades de igual rango y diferente denominación con competencias de gestión de personal en la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, la Secretaría General de Administración de Justicia, la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y la Dirección General de Tráfico.

Aunque no constituya una estrategia diseñada y promocionada por el nuevo Ministerio conviene recordar que, al menos en el ámbito de los servicios centrales, la representación del personal heredada de la anterior situación, y por tanto, con duplicidades correspondientes a los dos antiguos ministerios, está a punto de desaparecer por la coincidencia que va a darse entre la celebración de las elecciones sindicales en el ámbito de la función pública y la consolidación del Ministerio de Justicia e Interior durante 1995. Es deseable, sin duda, la existencia de una interlocución

única e integrada por representantes de todas las áreas que conforman los servicios centrales del Ministerio, con independencia de la representación sectorial correspondiente al personal al servicio de la administración de justicia de Instituciones Penitenciarias o del Cuerpo Nacional de Policía, y ello aunque quepa reconocer la efectiva colaboración de los actuales representantes del personal (doble representación de los antiguos Ministerios de Justicia y del Interior) en los difíciles momentos de la puesta en marcha del nuevo Departamento.

Para concluir la somera enumeración de actividades y estrategias, puestas en marcha por los servicios comunes del Departamento desde la fusión de los dos antiguos ministerios, se quiere hacer referencia a una decisión ministerial que ha resultado tener un cierto carácter emblemático y capacidad de transmitir a todos los servidores públicos de la organización la voluntad inequívoca de conformar un nuevo departamento como algo más que la suma de los dos anteriores, según se ha expuesto reiteradamente. Se trata de la ubicación del ministro y su entorno inmediato en el palacio Parcent, un noble edificio del siglo XVII que fue construido durante el periodo final de la Ilustración, época enaltecida de la razón como instrumento de acercamiento a la realidad y de conformación de la vida pública sobre la base de la tolerancia. El ministro no se ha ubicado ni en el antiguo Ministerio de Justicia ni en el antiguo Ministerio del Interior, sino en un nuevo edificio, ciertamente significativo y con connotaciones claras que, por evidentes, no necesitan mayor explicación.

V. EL PRESUPUESTO DE 1995 DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA E INTERIOR

El Proyecto de Presupuesto de Justicia e Interior para 1995 tiene, obviamente, carácter unitario, de suerte que a partir del 1º de enero de 1995 los créditos de los que dispondrá el Departamento se hallan todos englobados bajo una única sección presupuestaria (la sección 13), frente a la situación transitoria que ha existido desde la creación del mismo hasta finalizar el ejercicio de 1994. Este hecho facilitará la gestión de los recursos económicos y supondrá un elemento que afianzará la estructura integral del nuevo Ministerio.

Convendrá, aunque sea someramente, hacer una breve descripción del contenido del Proyecto de Presupuesto para 1995 del Departamento de Justicia e Interior, transcribiendo los datos numéricos más relevantes y

estableciendo algunas comparaciones respecto del presupuesto vigente hasta el 31 de diciembre de 1994, correspondiente a las secciones 13 y 16, que recogían los créditos asignados a los antiguos Ministerios de Justicia y del Interior.

Los anexos I y II muestran la distribución económica de los gastos de cada servicio presupuestario y de las distintas grandes áreas del gasto, que, a los efectos de este artículo, son coincidentes con las cuatro Secretarías de Estado que conforman el Ministerio, además de los Programas de Objeción de Conciencia y Seguridad Vial que aparecen especificados en el anexo II. En la columna de “otros”, de dicho anexo II, quedan englobados, no obstante, diversos programas de gran trascendencia dentro del Departamento tales como “Protección civil”, “Asesoramiento y defensa del Estado”, “Registros vinculados con la fe pública” o “Procesos electorales” y los específicos de los servicios comunes del Ministerio. En el anexo III se establece una comparación del presupuesto inicial de 1995 respecto del de 1994, en su clasificación económica. Así, se constata que el presupuesto consolidado para 1995, del Ministerio de Justicia e Interior y sus organismos autónomos, experimenta un incremento sobre el inicial de 1994 del 6.1%, aunque realmente el crecimiento es algo menor si se considera que el presupuesto inicial de 1994 del antiguo Ministerio del Interior no incluye los créditos correspondientes a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que quedó integrada en dicho Departamento mediante Real Decreto 495/1994, de 17 de marzo.

El Presupuesto global consolidado del Ministerio de Justicia e Interior y sus organismos autónomos asciende en 1995 a 848'881,5 millones de pesetas (866'661,5 millones sin consolidar). La distribución porcentual por capítulos resulta ser la siguiente:

Capítulo I, Gastos de personal: 79.6%; capítulo II, Gastos corrientes en bienes y servicios: 13.3%; capítulo IV, Transferencias corrientes: 3.3%; capítulo VI, Inversiones reales: 3.7% y resto de capítulos un 0.1%.

La mayor importancia relativa, como se ve, corresponde a los gastos de personal, con una dotación de 646,506 millones de pesetas, que representa casi 80% del presupuesto total consolidado del Ministerio y sus organismos autónomos.

Esta elevada participación es consecuencia del tipo de servicios públicos prestados por el Departamento, que exigen, por su propia natura-

leza, una gran proporción de medios humanos que, como ya se ha expresado anteriormente, asciende en el conjunto del Ministerio a unos 220,000 servidores públicos. La cifra es por sí misma significativa, pero lo es más si se tienen en cuenta algunos parámetros en materia de recursos humanos del sector público en España. En tal sentido puede afirmarse que en el Ministerio de Justicia e Interior prestan servicios 10% de los empleados públicos de todas las administraciones públicas de nuestro país, cualquiera que sea el régimen jurídico de su relación de empleo con las mismas; que 17.5% de los empleados públicos estatales, incluyendo en tal cifra el personal de las Sociedades Estatales (sector público empresarial estatal), presta servicios en el Ministerio de Justicia e Interior y que, en fin, si se excluye el personal de las Sociedades Estatales, prácticamente uno de cada cuatro empleados públicos del Estado lo es a través del Ministerio de Justicia e Interior. Nada tiene, pues, de extraño que los gastos de personal en el Presupuesto del Ministerio de Justicia e Interior representen el porcentaje que se ha indicado ni que, en última instancia, la mayor parte del incremento del Proyecto de Presupuesto de 1995 respecto del de 1994 debe imputarse al capítulo I.

Cabe destacar como incremento más importante, dentro del capítulo I, y al margen de la actualización monetaria prevista en la propia Ley de Presupuesto, el derivado de la adecuación de las retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente en los niveles más bajos, a fin de remunerar apropiadamente la especial dedicación, responsabilidad, peligrosidad y penosidad inherentes a las tareas que desempeñan.

El coste de esta medida asciende a 8,048 millones de pesetas, y con la misma se trata de hacer realidad parte de las previsiones contenidas en el Acuerdo Marco para la Mejora y Modernización del Cuerpo Nacional de Policía, suscrito en su día, entre el antiguo Ministerio del Interior y las organizaciones sindicales más representativas del ámbito policial, así como su necesaria extensión al Cuerpo de la Guardia Civil. Se trata de una medida que, además de venir a dar cumplimiento a un acuerdo entre la administración y los sindicatos policiales, disminuirá la brecha existente entre la remuneraciones de los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las que tienen reconocidas otros funcionarios de cuerpos de policías locales o autonómicos.

Sigue en orden de importancia la cuantía destinada en el presupuesto al capítulo II, “Gastos corrientes en bienes y servicios”, que representa 13.3% del total consolidado y asciende a 124’509,4 millones de pesetas.

Para 1995 se ha producido un incremento moderado —6.04%— cuya cuantía, en términos absolutos, asciende a 7,093 millones de pesetas, y que tiene como causa fundamental la necesidad de garantizar un mejor funcionamiento del servicio público prestado por la policía y la guardia civil, así como de los órganos judiciales, centros penitenciarios y objeción de conciencia.

La incidencia mayor de este aumento se produce en el área de seguridad ciudadana, que experimenta un crecimiento de 3,144,5 millones de pesetas, con objeto de hacer coincidir las dotaciones del presupuesto inicial con el coste real de los servicios.

En el área de administración penitenciaria, cuyo incremento respecto de 1994 asciende a 1,118,7 millones de pesetas, se atenderá fundamentalmente a la mejora de la alimentación suministrada a los internos, a la adecuación del vestuario tanto de éstos como del personal de instituciones penitenciarias y a la optimización sanitaria, en lo que se refiere a productos farmacéuticos y a la prestación de servicios sanitarios por otras administraciones públicas o instituciones.

El capítulo II, de la administración de justicia, por su parte, aumenta en 716,1 millones de pesetas, que se destinarán básicamente a incrementar la cuantía destinada al pago de los salarios de tramitación y a los créditos previstos para atender la responsabilidad patrimonial del Estado, como consecuencia de error judicial o funcionamiento anormal de la administración de justicia.

Por último, y en cuanto al área de objeción de conciencia, hay que destacar que durante 1995 se prevé llevar a cabo el llamamiento mínimo de 35,000 objetores declarados útiles, a cuyo fin se han incrementado sustancialmente las partidas de este capítulo a 699,8 millones de pesetas, especialmente en lo que a vestuario y transporte se refiere. A este respecto hay que señalar que el Programa de Objeción de Conciencia es el que ha quedado más priorizado del conjunto del Ministerio, con un incremento global del mismo que llega al 44.6% respecto de 1994.

Al margen de los aumentos hay que señalar que, en general, los principales tipos de gasto de este capítulo son los asociados al alquiler, reparación y mantenimiento de los edificios existentes, los de reparación

y funcionamiento de la flota de vehículos, cuyo número está por encima de los 20,000, y los relativos a comunicaciones.

Mención especial merecen, dentro de este capítulo, por su cuantía, los gastos derivados de procesos electorales y los créditos correspondientes o indemnizaciones por razón de servicio. Los primeros, cuya cuantía de 9,900 millones de pesetas no sufre variación respecto de 1994, se destinarán a los gastos corrientes que se produzcan con motivo de la celebración de las elecciones locales y a los 13 parlamentos autonómicos de las denominadas comunidades no históricas. Por su parte, las indemnizaciones por razón del servicio, ascienden para 1995 a 11,785,8 millones de pesetas, con un aumento respecto de 1994 de 520,4 millones de pesetas. Del montante total corresponde a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado 86%, y es consecuencia de la necesaria movilidad de los efectivos policiales, cuyas principales causas se centran en la ejecución de diversas operaciones, entre las que cabe destacar la denominada “Operación Verano”, los desplazamientos masivos de efectivos a puntos donde surgen focos de conflictividad, y la investigación y persecución de delitos en áreas geográficas que exceden las demarcaciones territoriales de carácter policial.

En cuanto al capítulo VI, la cuantía de las inversiones reales asciende a 47,527,5 millones de pesetas, lo que supone una ligera reducción de 2.29% (1,116 millones de pesetas) respecto de 1994, que tiene su origen, fundamentalmente, en la desaparición de la Secretaría de Estado para la Seguridad.

Por su significativo crecimiento, respecto del ejercicio anterior, pueden señalarse dos importantes planes:

- El Plan de actuaciones en materia de seguridad vial, cuya dotación para 1995 es de 17,516,2 millones de pesetas (10,68% de crecimiento respecto de 1994). Se dedicará, principalmente, a los sistemas integrados para la gestión del tráfico interurbano, a los accesos a grandes ciudades (Málaga, Valencia y Zaragoza), a la educación e información vial a través de medios de comunicación masivos y a la mejora en los medios materiales de la agrupación de tráfico de la guardia civil.
- El plan de construcción de edificios sede de nuevos órganos judiciales y reestructuración de los existentes, con una dotación de

6,619 millones de pesetas (12,78% de incremento respecto de 1994). La actuación más novedosa es la que se refiere a la habilitación de dependencias para el jurado en todas las audiencias provinciales y para los juzgados del contencioso-administrativo.

Junto a ellos cabe señalar la continuación de las inversiones de carácter tradicional, con las que se pretende mantener la capacidad operativa de los servicios, y que se destinan fundamentalmente a la construcción, reforma y mejora de edificios y a la adquisición de material de transporte, armamento, sistemas de telecomunicación e informáticos y equipos especiales, y a la inversión en materia de protección civil.

El proyecto de presupuesto para 1995 correspondiente al Ministerio de Justicia e Interior, que tan sucintamente se ha expuesto, se corresponde con la austeridad en el gasto que informa el conjunto de los presupuestos generales del Estado. Si se analiza el Presupuesto del Ministerio de Justicia e Interior en relación con los de otros departamentos ministeriales no puede concluirse que las políticas que corresponde desarrollar al mismo hayan quedado presupuestariamente priorizadas para 1995, aunque cabe destacar que el peso relativo del proyecto de presupuesto para dicho año es superior al que mantenían en su conjunto las antiguas secciones 13 y 16 del vigente presupuesto de 1994. En efecto, la participación de la suma de los presupuestos de las secciones 13 y 16 en el conjunto del subsector Estado asciende en 1994 a 3.94%, en tanto que dicha participación para 1995 queda situada en el 4.096%. Éste es un dato significativo que anuncia cierto optimismo de cara a futuros presupuestos y que no hace sino corroborar que la creación del Ministerio de Justicia e Interior no responde, como ha quedado expresado al comienzo de este artículo, a razones de ahorro de gasto público, aunque sea cierto que la nueva estructura del Departamento, siendo levemente inferior a la suma de las estructuras que conformaban los antiguos Ministerios de Justicia e Interior, ha podido producir un pequeño ahorro de gasto público en lo que se refiere, precisamente, a los créditos destinados a las obligaciones que se derivan de la propia estructura departamental.

La fusión de los Ministerios de Justicia e Interior, en fin, no puede ser analizada con los mismos criterios con que se abordaría una fusión de empresas que siempre estará motivada por la búsqueda de una mejor posición de las mismas en el mercado. El nuevo Departamento de Justicia

e Interior no se crea para ahorrar dinero al presupuesto, sino para gestionar integralmente las competencias que anteriormente estaban residenciadas en los dos ministerios desaparecidos.

El empeño puesto en este artículo, para explicar qué es el nuevo Ministerio de Justicia e Interior y cómo se pretende que actúe, queda mucho mejor explicado a través de una breve cita extraída del Plan de Seguridad y Libertad Ciudadana, recientemente aprobado en Consejo de Ministros:

Como servicios públicos, las Administraciones de la Justicia y de la Seguridad, cuando operan en el sistema jurídico-penal, responden al común objetivo de proteger a los ciudadanos y a las colectividades en que se integran de los actos perjudiciales definidos por la ley. No es posible, en el Estado social y democrático de Derecho, una consideración legal, policial o jurisdiccional fragmentada de lo que es una necesidad única del ciudadano y una obligación común —de cada uno en su ámbito— de los poderes públicos. Aunque la prestación que corresponde a cada uno de ellos sea sucesiva, es preciso que las respuestas se ofrezcan coherentemente integradas.

REFORMAS PARA LA MODERNIZACIÓN Y EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA EN COLOMBIA

Efrén BARRERA RESTREPO¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Formas para la modernización y efectividad de la justicia*. III. *Periodo de 1947 a 1960*. IV. *Periodo de 1960 a 1980*. V. *Periodo de 1980 a 1990*. VI. *El Ministerio y la Constitución de 1991*. VII. *Solución extrajudicial de conflictos*. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN

En las modernas democracias, el tema de la justicia es de primer orden, puesto que entraña el mantenimiento de las garantías, los derechos y deberes ciudadanos que salvaguardan el orden a través de la equidad.

Poseer normas y no hacerlas efectivas en su aplicación social, es admitir el camino de la anarquía, la corrupción y la inseguridad ciudadana. Por ello, el Ministerio de Justicia tiene un papel protagónico no sólo en la estructuración del Estado colombiano, sino en el andamiaje de una sociedad civilista y solidaria.

Este trabajo presenta la síntesis histórica del Ministerio de Justicia en relación con la evolución de los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos, a donde se llega tras recorrer diferentes reformas y normatividades tendentes a encontrar la modernización y la efectividad de la justicia.

El escrito corresponde a la ponencia del autor en el *Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado*, realizado en Río de Janeiro en noviembre de 1996, y tiene como anexos el listado de los nombres de los ministros de Justicia desde la iniciación del Ministerio de Justicia y del Derecho hasta 1994; los organigramas de las diferentes

¹ Profesor titular de la Universidad de Antioquia, Colombia.

reformas y la serie de normas que se han generado para su funcionamiento.

II. FORMAS PARA LA MODERNIZACIÓN Y EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA

El origen del Ministerio se encuentra en la primigenia Secretaría de Gracia y Justicia, que integraba el Consejo Ejecutivo de la Junta Revolucionaria de Santafé de Bogotá en 1810.²

Así, las cuestiones administrativas de lo judicial estaban en esta oficina, convertida luego en Ministerio de Gobierno,³ donde se crea una subsecretaría para atender lo relacionado con la justicia, hasta 1890, año en que se crea el Ministerio de Justicia⁴ como encargado de la vigilancia y auxilio de la rama judicial del Poder Público.

La Ley 13 de 1890 (octubre 13) reconoce la necesidad de escindir del Ministerio de Gobierno lo administrativo-judicial para el nuevo Ministerio de Justicia, al cual le corresponden los negocios de justicia, cárceles, culto, legislación y contabilidad.⁵

2 La primera Junta Suprema de Gobierno divide su trabajo en secciones: Negocios Diplomáticos Internos y Externos, Eclesiásticos, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda y Policía, y Comercio; específicamente la de Gracia y Justicia, la conformaron: Tomás Tenorio, Joaquín Camacho, Emigdio Benitez, Luis Caicedo, Jerónimo de Mendoza y Galaviz, Ignacio Herrera y Antonio Morales; secretarios: Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín.

3 Ministerio de Gobierno. Creado mediante la Ley 7ª de 25 de agosto de 1886.

4 El proyecto de ley fue presentado por los H. Representantes Dionisio Arango, Ignacio Sampedro, Julio Arboleda, Clímaco Burbano, Belisario Ayala, Juan Pablo Gómez, Enrique C. del Barros, Marcelino Arango, José del C. de Obadía, Belisario Lozada, Pedro Dávila, Urbano Zuluaga, Luis A. Mesa, y la comisión para su ponencia fue integrada por los H. S. representantes Lázaro Toro Z. y Eduardo Posada. En el Senado el ponente fue el H. S. Pantallón Ribón.

Ibañez Najar, Jorge Enrique, *Ministerio de Justicia y del Derecho 50 años de su restablecimiento*, Santafé de Bogotá, Min. Justicia, 1995.

5 Mediante el Decreto 774 del 20 de noviembre de 1890, el gobierno nacional determinó las funciones que le correspondería cumplir, al distribuir los negocios existentes entre el nuevo Ministerio de Justicia y el Ministerio de Gobierno, a saber:

“Artículo 1º Adscribense al Ministerio de Justicia los siguientes negocios:

Justicia. Que comprende todo lo relacionado con el personal y material de la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la República;

Cárceles. Que comprende todo lo relativo a establecimientos de castigo, conducción de reos, rebajas de penas y pena capital;

Dos años más tarde, por el Decreto 130 de 1892 (octubre 27), a las anteriores funciones se le agregan las de gracia, intendencias nacionales y vigilancia de las instituciones de utilidad común (de negocios varios),⁶ y se redefinen las secciones de la estructura orgánica. Esto permitió un trabajo importante en la actualización y revisión de normas de los diferentes códigos y la organización del notariado⁷ y del Ministerio Público que, bajo la función de justicia, ésta amplió a aquel órgano que por entonces dependía del gobierno, la labor importante de consultoría y de manera prominente el ejercicio de la facultad acusatoria del gobierno, la que desde 1886 se le atribuyó al presidente de la República con base en el artículo 119 de la Constitución vigente, y como delegatario, el ministro

Culto. Que comprende todo lo que se refiere a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, excepción hecha de los asuntos que deban tratarse con la Santa Sede o con su representante;

Legislación. Lo que haga relación a los códigos civil, judicial y penal, y a permisos a los secretarios de los Concejos Municipales para ejercer funciones de notarios, y

Contabilidad. Que comprende todo lo relacionado con personal y material del Ministerio de Justicia.

6 En el respectivo decreto (130 de 1892) se define:

“2. *Gracia.* Comprendiéndose en esta denominación todo lo que se refiere al ejercicio de la atribución de conceder indultos, conmutar la pena de muerte y rebajar los demás impuestos, conferido, por la Constitución y las leyes, al Presidente.

...

6. *Intendencias Nacionales.* Se comprenden en este negocio la organización y administración, por medio de los Agentes respectivos, de las secciones territoriales que pasen para su administración directa al Gobierno especialmente las de Casanare y San Martín, cuya administración no habrá de corresponder a las gobernaciones de Boyacá y Cundinamarca desde que entre en vigencia la Ley 13 de 1892.

7. *Negocios Varios.* Legalización o incorporación de compañías anónimas. Vigilancia y tuición de las corporaciones o entidades jurídicas instituidas con un fin de utilidad común, a fin de que se conserven sus rentas y se inviertan debidamente, y se cumpla en todo lo esencial con la voluntad del fundador. La concesión de patentes de que trata el numeral 20, artículo 120 de la Constitución”.

7 Entre la producción de normas importantes se cuenta: Ley 72 de 1890 (noviembre 21) sobre organización judicial; Ley 95 de 1890 (diciembre 2) sobre reformas al Código Civil; Ley 105 de 1890 (diciembre 24) sobre reformas a los procedimientos judiciales; Ley 118 de 1890 (diciembre 24) por la cual se organizó de modo completo la división territorial judicial en 14 distritos; Ley 119 de 1890 (diciembre 24) sobre expropiaciones por causa de utilidad pública; Ley 121 de 1890 (diciembre 24) sobre modificaciones al Código Penal y este mismo de 1891; Ley 100 de 1892 del Código Judicial; Ley 105 de 1892, reformativa de la Ley 118 de 1890.

de Justicia era funcionario de instrucción, toda vez que el Ministerio Público residía en el gobierno.⁸

Sin embargo, estos ejercicios, todos de gran beneficio para el país, no fueron sopesados cuando el Senado en 1894, en el gobierno de Miguel Antonio Caro, optó por la eliminación del Ministerio de Justicia,⁹ aduciendo motivos de racionamiento económico, y no otros motivos, de los que se tiene conocimiento público.¹⁰

De esta manera, las funciones fueron trasladadas al Ministerio de Gobierno,¹¹ de donde habían salido anteriormente, hasta que en 1928 la Cámara de Representantes retomó un documento interesante¹² sobre la necesidad del Ministerio como ordenador y organizador de la carrera y el ejercicio de abogado, fundamentalmente. Y tras los debates no se aprobó el proyecto, por lo cual es el Ministerio de Gobierno el que bajo varias reformas logra cumplir las funciones específicas mediante los departamentos de Justicia y Prisiones y de Instituciones de Utilidad Común,¹³ en cuyas dependencias siguen las mismas funciones y atribuciones del Ministerio de Justicia de 1894.

De estas atribuciones, las referidas a la formación de ternas para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y determinación del personal de las salas de la misma Corte; el nombramiento del procurador general de la Nación y sus suplentes; del fiscal del Consejo de Estado y sus suplentes; de los fiscales de los tribunales administrativos y sus suplentes; el nombramiento de fiscales de los tribunales y juzgados superiores y sus suplentes de entre las ternas presentadas por las Asambleas Depar-

8 Ibañez Najar, Jorge Enrique, *op. cit.*, nota 4, p. 40.

9 Según Ley 11 de 1894 (septiembre 25).

10 Ibañez Najar, Jorge Enrique, *op. cit.*, nota 4, pp. 50-54. El autor expone que el motivo fue ocultar manejos corruptos de altos funcionarios en el negocio del ferrocarril de Antioquia.

11 Decreto 1238 de 1894, por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno, Relaciones Exteriores y Hacienda.

12 El documento base fue el elaborado por el abogado del Externado de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, Francisco Bruno, cuyo texto animó a los H. representantes Carlos H. Pareja y José Antonio León Rey, para elaborar el proyecto de ley de creación del Ministerio de Justicia. Ibañez Najar, Jorge Enrique, *op. cit.*, nota 4, pp. 65 y ss.

13 Ley 20 de 1933 (octubre 24). Reorganización del Ministerio de Gobierno; Decreto 190 de 1934 que modifica el Ministerio de Gobierno; Decreto 1909 de 1933, por el cual se distribuyeron los negocios de los departamentos y secciones del Ministerio de Gobierno.

tamentales, desde hacía años venían siendo cuestionadas, sobre todo por la subordinación de los jueces a las corporaciones de elección política, como lo anotara Darío Echandía:

Todo lo dicho parece indicar que el sistema prescrito por la Constitución actual para designar los magistrados y los jueces no es el más conveniente para el progreso jurídico del país. No lo es desde el punto de vista de la selección técnica del personal, porque las corporaciones elegidas popularmente suelen serlo con finalidad distinta de la que exigiría a sus miembros con conocimientos especiales que les permiten escoger a conciencia entre los distintos postulantes los que tengan la preparación intelectual necesaria para desempeñar mejor el oficio de magistrados o jueces. Y no lo es desde el punto de vista de la apreciación de las demás condiciones del juzgador, porque es el resultado de los hechos más candentes de la política, las corporaciones de elección popular suelen naturalmente proceder con criterio político, lo cual las obnubila y descalifica su labor, que requiere una serena y fina discriminación, para apreciar cuáles de los candidatos dan mejor seguridad de criterio recto, imparcial y justiciero para desatar los conflictos que surjan sobre la aplicación de las normas legales, dando a cada cual lo que le corresponde.¹⁴

Criterios todos muy reconocidos y respetados por los congresistas, pero que no se convirtieron por sus voluntades en normas, tal como sucedió con los proyectos de Ley de 1935 y 1937,¹⁵ después de que se tenían los convencimientos de su creación para acompañar las reformas de la administración de justicia, hechas en la gran reforma estatal de 1936,¹⁶ que de manera repetida se dieron durante el gobierno de Eduardo Santos y del reelegido Alfonso López Pumarejo, para llegar a 1945, cuando se restablece el ministerio por la concurrencia de sendos proyectos en el Congreso,¹⁷ que después de discusiones desembocó en la Ley 68

14 Echandía, Darío, *Memoria del señor ministro de Gobierno presentada al Congreso en 1935*, Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional, 1935, pp. XV-XIX.

15 Fruto de estos exámenes críticos de las funciones de justicia mezcladas con la política y en el Ministerio de Gobierno, surgió el proyecto de Ley de 1935 de creación del nuevo ministerio, presentado por el H. senador Humberto Gómez Naranjo y no aprobado. En 1937, el mismo senador repitió el proyecto pero tampoco fue aprobado.

16 Aunque en 1937 parecía que las condiciones estaban más maduras, porque además de la reforma constitucional de 1936, el gobierno de Alfonso López Pumarejo expidió un nuevo Código Penal, un nuevo régimen carcelario y penitenciario y un Código de Procedimiento Penal, tampoco se llegó a nada. Ibañez Najjar, *op. cit.*, nota 4, p. 102.

17 Uno en el Senado, presentado por los H. senadores Diógenes Baca Gómez y Eduardo Fernández Botero (21 de septiembre de 1945), el otro en la Cámara de Representantes, por el H. R. Rafael Ortiz González (octubre 30 de 1945).

de 1945 (diciembre 21). Por medio de esta ley se crea el Ministerio de Justicia¹⁸ y se logra la anhelada independencia de lo judicial respecto de lo político, entra en funcionamiento dos años más tarde,¹⁹ por el Decreto 105 de 1947 (enero 17), cuyo primer artículo dice:

A partir del 16 del presente mes comenzará a funcionar el Ministerio de Justicia, el cual tendrá a su cargo la organización, protección y vigilancia de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público; la organización, vigilancia y control de los establecimientos de detención, pena y medidas de seguridad, la policía judicial, y los demás asuntos que le asigne el Presidente de la República relacionados con la administración de justicia; la división territorial judicial, la prevención y represión de la delincuencia, la preparación de reformas legislativas en los ramos civil y penal, lo relativo a la formación de las ternas y listas para la elección de funcionarios de la Rama Jurisdiccional y Ministerio Público en que intervenga el Presidente de la República, la dirección suprema del Ministerio Público atribuida por la Constitución al Presidente; el estudio de las documentaciones que se presenten por los sindicatos, hospitales, sociedades de beneficencia, etcétera, para el reconocimiento de su personería jurídica, la tramitación de los negocios sobre bienes ocultos del Estado de que hasta hoy conoce el Ministerio de Minas y Petróleos, la tramitación de peticiones sobre cambios de radicación de los procesos penales, el estudio y tramitación de las solicitudes de extradición, y todas aquellas otras funciones que actualmente desempeñan las secciones que se trasladan al nuevo ministerio y que se relacionen con la índole de los negocios atribuidos al de justicia.

De esta forma se reiniciaron los servicios del Ministerio que hace poco cumpliera 50 años, tiempo durante el cual se van dando las transformaciones de acuerdo a las vivencias y desarrollo cultural hasta llegar a las modalidades socializadoras de una función administrativa pretendidamente exclusiva del Estado, como es el objetivo que pretendemos mostrar.

18 Sancionada por el presidente Alberto Lleras Camargo y el ministro de Gobierno, Absalón Fernández de Soto.

19 En el interregno, el Departamento de Justicia del Ministerio de Gobierno colaboró estrechamente en la producción de la Ley 33 de 1935, de la división territorial; la reforma constitucional de 1936; la Ley 95 de 1936 (Código Penal); Ley 94 de 1938 de procedimiento penal, Ley 50 de 1939, creación de los juzgados de prevención; Ley 167 de 1941, del Código Contencioso Administrativo; reforma constitucional de 1945; Ley 83 de 1946, de los jueces de menores y la creación de la justicia del trabajo en 1948.

III. PERIODO DE 1947 A 1960

La demarcación de este periodo va desde los reinicios hasta la primera gran reestructuración del Ministerio en 1960. Son años de producción positiva para el país dentro de las posibilidades económicas para la función y el reconocimiento de la importancia del Ministerio logrando la organización de los tribunales superiores de Bogotá, de la Procuraduría, del Ministerio y se monta el andamiaje de jueces por toda la República; la reconstrucción de los procesos penales y civiles destruidos por los sucesos del 9 de abril²⁰ y la nacionalización de los jueces.

Incluso durante la dictadura militar (1953-1957), al igual que todas las dependencias, el Ministerio cumplió su papel en las condiciones propuestas: se reorganizó la Procuraduría General de la Nación, la vigilancia judicial, y la judicatura municipal con base en las prácticas de estudiantes de las facultades de derecho, se creó la Corte Militar de Casación y Revisión; se organizó la justicia militar, el Tribunal Supremo del Trabajo,²¹ y la jurisdicción aduanera,²² se creó el Fondo Rotatorio Judicial,²³ y se nacionalizó el servicio de notariado y registro; se crearon dos salas de casación civil en la Corte Suprema de Justicia y se estableció el Consejo Supremo de la Judicatura,²⁴ éstos son algunos acontecimientos notables de esa época, entre los cuales cabría colocar la legislación del delito de opinión.²⁵

20 Se hace referencia a una revuelta y asonada por el asesinato del líder carismático del partido liberal Jorge Eliecer Gaitán.

21 Este tribunal se componía de seis miembros, tres elegidos por el Senado y tres por la Cámara, a partir de ternas presentadas por el presidente.

22 El gobierno por el Decreto 700 de 1954, “organizó la jurisdicción aduanera, la cual se le atribuyó al Tribunal Supremo de Aduanas, a los juzgados de Aduanas y a los juzgados de Instrucción Penal Aduanera”. Ibañez, Najar, Jorge Enrique, *op. cit.*, nota 4, p. 197.

23 Se creó en 1954 para facilitar los manejos y trámites del Ministerio, con personería jurídica.

24 De esta manera apareció en Colombia este consejo, como el encargado de ejercer la vigilancia suprema de los funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público y el control del ejercicio de abogado.

“Estaría integrado por cinco miembros a quienes se les exigían las mismas cualidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por el presidente de la República... Empero, no fue integrado”. Ibañez Najar, *op. cit.*, nota 3, p. 207.

25 El Decreto 684 de 1954 (5 de marzo), dice: “Artículo 1º El que por cualquier medio dirija, redacte, edite, auxilie, o difunda escritos o publicaciones clandestinos que: Calumnien o injurien a las autoridades legítimamente constituidas,

Sin embargo, todo desemboca en las constantes quejas sobre las fallas de la justicia, la impunidad, la politización de los jueces y el bajo perfil de la profesión de abogado, independientemente de las conclusiones de todos los presidentes del periodo.

Al retornar a la vida democrática se logra la inamovilidad de los jueces mientras observen buena conducta y no lleguen a la edad de retiro forzoso, y al establecer, mediante un decreto legislativo,²⁶ que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado sean paritarios y sus magistrados seleccionados por cooptación, se soluciona al mismo tiempo la interferencia política. Pero siguen latentes las otras fallas del sistema, que en el devenir de los hechos políticos y de violencia, crearon fenómenos tan particulares como “el bandolerismo”²⁷ y la delincuencia en general, generada en los problemas sociales de

la ignorancia, las enfermedades, el alcoholismo, la profunda disparidad económica de nuestras clases, la incitación política, la persecución y el despojo de que fueron víctimas millares de personas en diversas partes del territorio nacional, la insensibilidad moral ocasionada por la vida infrahumana que soportan grandes grupos de colombianos²⁸

frente a lo cual se empieza a tejer también como causa, la falta de agentes de policía, del orden, que puedan impedir muchos de los delitos.²⁹

Signifiquen directa o indirectamente irrespeto o burla de las mismas autoridades,

Sugieran o preconicen la desobediencia de ellas o el desconocimiento de la ley, incurrirán en relegación a colonias penales por el término de 6 meses a 2 años y en multa de cien pesos a cincuenta pesos, que se destinarán a obras de beneficio social.

Se considerará que ha existido la calumnia o injuria aunque se hayan empleado expresiones vagas o indirectas como ‘se dice’, ‘se rumora’, ‘nos han informado’ o cualquier otra similar. Si la calumnia o injuria se refiere al jefe de Estado, la pena se aumentará hasta en una tercera parte”.

26 Decreto Legislativo 251 de 1957 (octubre 9).

27 “Las muertes por bandolerismo, es decir, causadas en zonas de violencia, caracterizadas o que tienen características propias de la acción de los bandidos; el asalto, la indefensión de la víctima, la sevicia, la decapitación, el incendio, la profanación de cadáveres, etcétera”. Laverde Aponte, Vicente, *Memoria del ministro de Justicia al Congreso Nacional 1962*, Santafé de Bogotá, Talleres Gráficos del Fondo Rotatorio Judicial, 1962.

28 Zea Hernández, Germán, *Memoria del ministro de Justicia al Congreso Nacional, 1959*, Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional, 1959.

29 *Ibidem*; resaltamos esta “falta de agentes del orden”, porque se torna en la principal explicación para la existencia de la delincuencia, como mitigantes de la impunidad.

A estos problemas, ya comunes de la justicia, se agrega, en los análisis de la época, la ineficiencia de la instrucción criminal en cabeza del gobierno³⁰ por depender de los jueces de instrucción del Ministerio de Justicia, cuando la lógica demandaba la necesidad de agentes especializados (fiscales) del Ministerio Público; función que al final queda, según fallo de la Corte Suprema de Justicia, en jueces ordinarios de la Rama Judicial del Poder Público³¹ para asegurar la independencia judicial, y la investigación criminal quedaría como otra causal de la falta de pronta y cumplida justicia, además de los problemas comunes, tales como la política carcelaria y la defensa del menor.

IV. PERIODO DE 1960 A 1980

Y, así se llega a 1960, cuando con base en un antiguo y analizado proyecto de ley presentado al Senado³² se convoca una comisión³³ que, en nombre del gobierno, estudiará las recomendaciones para reformar el Ministerio, lo que en efecto se da por el Decreto 1716 de 1960 (julio 18); en él se reafirma como función principal del Ministerio el control de la instrucción criminal, el reforzamiento de la medicina legal y de los laboratorios forenses, así como las políticas de prevención y corrección del delito, en especial de los menores, tal como se desprende del artículo primero del mencionado decreto:

Artículo 1º Corresponde al Ministerio de Justicia, de conformidad con la Constitución, las leyes sobre la materia y las normas del presente estatuto, conocer de los siguientes negocios:

a) Velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia y prestar a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias.

30 Así se titula un aparte del libro de Ibañez Najar, Jorge Enrique, *op. cit.*, nota 4, p. 238.

31 La Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la Ley 16 y el Decreto 1358 de 1964.

32 El senador de la República Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, experto penalista, había preparado desde 1958 el proyecto mencionado con la colaboración de los ex ministros de Justicia: Rodrigo Noguera Laborde y Germán Zea Hernández.

33 La comisión estaba integrada por el penalista Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, Rodrigo Noguera Laborde, Luis Carlos Pérez, Bernardo Gaitán Mahecha, Saúl Amezcuita Cárdenas y Germán Zea Hernández.

- b) La vigilancia de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.
- c) El estudio y la investigación de las causas del delito y su prevención.
- d) La protección y corrección de los menores y el planteamiento y desarrollo de programas de defensa de menores de conducta irregular.
- e) La organización y dirección de los establecimientos de protección, corrección, detención, penas y medidas de seguridad, y el planteamiento y desarrollo de programas de rehabilitación y defensa de detenidos, condenados y libertados.
- f) La dirección y vigilancia de la instrucción criminal en el país.
- g) La preparación de las reformas legislativas necesarias en los campos del Derecho público y privado, sin perjuicio de la atribución constitucional del Consejo de Estado y contando para ello con la cooperación de los demás Ministerios, de los Departamentos Administrativos, establecimientos públicos y organismos de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.
- h) El reconocimiento de las fundaciones y corporaciones como personas jurídicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 2703 de 1959.
- i) El trámite y la resolución de las peticiones sobre cambio de radicación de los procesos penales y el de las extradiciones, y las demás funciones que le asigne la Ley o el Presidente de la República.³⁴

Para estos objetivos se determinaron también las modificaciones en la planta de personal, y de manera especial en las oficinas seccionales de instrucción criminal, para apoyar la descentralización de la justicia propuesta.

Pero en el fondo del asunto queda aún la preocupación sobre la administración pronta y cumplida de la justicia. Y para ello, la ley dispuso de la vigilancia judicial por medio de visitas a los tribunales y juzgados:

Decretos dictados con base en el Artículo 121 de la Constitución Política facultaron al Gobierno para establecer las sanciones a los magistrados y jueces, apartándose así de lo estatuido por el Artículo 160 de la Corte, que prescribía que las sanciones debían ser impuestas por el respectivo superior, y no obstante, esos decretos tenían por mando de la Ley 2º de 1958, fuerza legal hasta el 31 de diciembre de 1959.³⁵

Y, en todo caso, esto fue saludable para el funcionamiento de la justicia, hasta que dicha función fue trasladada a la Procuraduría General de la Nación en 1964; entrando el Ministerio al campo de la investigación

34 Decreto 1716 de 1960 (julio 18), por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia.

35 Ibañez Najar, Jorge Enrique, *op. cit.*, nota 4, p. 319.

social del derecho, que fue el enfoque planteado desde su restablecimiento, en ese momento precisó el ministro de Justicia Fernando Hinestrosa:

ha de adelantar [el Ministerio] la programación y realización de investigaciones, tanto estadísticas como cualitativas, para nutrirse de todos los informes necesarios, que luego ha de analizar y valorar en sus resultados, y convertirlos en prospección normativa, en proyectos de ley o decreto, según las circunstancias, y en instrucciones prácticas de trabajo, fruto de la experiencia, que consulten fielmente de nuevo la realidad nacional,³⁶

y que consagró de nuevo en el Decreto 576 de 1974 (abril 5) con la creación de dos comisiones de apoyo: la nacional para la Prevención de la Delincuencia y la Oficina de Investigaciones Socio-Jurídicas y de Prevención del Delito.

A la par de estas dos últimas reformas, los gobiernos desplegaron esfuerzos por adecuar los códigos legales al tiempo de los acontecimientos,³⁷ que sólo se cristalizan en 1968, al otorgarse facultades extraordinarias al presidente,³⁸ y que permitieron restablecer los juzgados de circuito y reestructurar el andamiaje del aparato judicial en todo el país. En 1969, por las leyes 4 y 8, sobre facultades extraordinarias se logró la revisión del código de policía vial y de circulación, el estatuto del Notariado y el de Registro del Estado Civil y lo relativo al judicial y al Código de Procedimiento Civil, y por la Ley 16, se revisó el Código de Procedimiento Penal.

Con base en estas autorizaciones, el presidente Carlos Lleras Restrepo aprovechó para generar noventa decretos que cambiaron la faz de la administración de justicia, cuyas medidas y resultados son: la nueva división territorial judicial;³⁹ el régimen de instrucción criminal;⁴⁰ la carrera

36 Hinestrosa, Fernando, *Memoria del Ministerio de Justicia al Congreso 1968*, Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional, 1968.

37 La Ley 27 de 1963. El Congreso da facultades extraordinarias al presidente Guillermo León Valencia para reformar la administración de justicia en general. Pero dicha reforma no fue aplicada porque la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta ley.

38 La Ley 16 del 28 de marzo de 1968, se da al presidente amplias facultades para reformar la administración de justicia.

39 Decreto 900 de 1969.

40 Por Decreto 2267 del 31 de diciembre de 1969, se crearon 160 juzgados de instrucción criminal y se aumentaron a 560 en 1971, y se creó el Consejo Nacional de Instrucción

judicial;⁴¹ el Régimen del ejercicio profesional de la abogacía;⁴² la Reforma de los estudios de derecho;⁴³ el Código de Contravenciones y el Código Nacional de Policía;⁴⁴ la Legislación Penal Aduanera;⁴⁵ el Código de Comercio;⁴⁶ el Estatuto del Notariado;⁴⁷ el Registro de Instrumentos Públicos y Catastro;⁴⁸ el Registro de Automotores Terrestres;⁴⁹ el Registro del Estado Civil;⁵⁰ el Código Nacional de Tránsito Terrestre;⁵¹ y el Código de Procedimiento Civil.⁵²

Este trabajo, todo elaborado con sentido de futuro y proyección de tener para el país una estructura judicial sólida, se hizo gracias al ministro Fernando Hinestrosa y el presidente Carlos Lleras Restrepo, que no sólo impulsaron esta área sino que lograron la modernización estatal en la época que se buscaba “la racionalización de la actividad de los componentes orgánicos del Estado”,⁵³ a través de la reforma constitucional de 1968, y en la materia que nos interesa se destacó la creación de la Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, a cambio de la propuesta Corte Constitucional.

No todos los decretos fueron bien recibidos, algunos sufrieron modificaciones o ampliaciones, y en ese vaivén se inicia una década con

Criminal conformado por el Ministro de Justicia, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el procurador general de la Nación.

41 Decreto 250 de febrero de 1970.

42 Decreto 320 de 1970.

43 Decreto Ley 970 y el Reglamentario 971 de 1970.

44 Decreto 1118 de 1970, el cual adiciona el libro tercero del Código Penal; Decreto 1136 de 1970, de normas de protección social; Decreto 1355 de 1970, Estatuto Nacional de Policía; 1135 de 1970, de normas de protección penal de instrumentos o efectos negociables.

45 Decreto 55 y 956 de 1970.

46 Por lo delicado del tema, se expidió sólo el Decreto 2264 de 1969, sobre quiebra y el resto se dejó al gobierno siguiente.

47 Decreto 960 de 1970 y la autorización del papel común y el fotocopiado por el Decreto 1343 de 4 de agosto de 1970.

48 Decreto 1250 de 1970.

49 Decreto 1255 de 1970.

50 Decreto 1260 del 27 de junio de 1970.

51 Decreto 1344 del 4 de agosto de 1970.

52 Decreto 1400 del 5 de agosto de 1970.

53 Restrepo Piedrahíta, Carlos, *Historia de la reforma constitucional de 1968, Presidencia de la República*, Bogotá D.E., Imprenta Nacional, 1969, p. 81.

ordenamientos en el Procedimiento Penal,⁵⁴ el Código de Comercio⁵⁵ el Código de Procedimiento Civil⁵⁶ y se da el primer estatuto para la Prevención y Represión de la Producción, Tráfico y Consumo de Estupefacientes.⁵⁷

Para los años setenta, el país era otro. Atrás quedan el bandolerismo, la guerrilla con visos de cambios ideológicos; la marihuana deja espacio para la coca y la amapola, y el “Ministerio de Justicia aparece exóticamente poderoso ante la ingenua mirada de los colombianos desprevenidos que ignoran cuál es su verdadera estructura, sus funciones y sus medios de real operancia sobre los problemas”,⁵⁸ a los cuales hace frente con exiguos recursos y el Código Penal de 1936, y reduce su actuación a una oficina meramente con funciones de pagaduría y de trámite, las que se quisieron agilizar por el Fondo Rotatorio que se reorganizó, para llegar a

1978, con la organización judicial de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Tribunal Disciplinario, 26 Tribunales Empresariales de Distrito Judicial, 22 Tribunales Administrativos y el Tribunal Supremo de Aduanas, todos los juzgados superiores, de circuito penal, civil, laboral, de aduana y promiscuos, de menores, de instrucción criminal, municipales, penales, civiles, promiscuos y territoriales.⁵⁹

Sin embargo, el rendimiento judicial no era el más adecuado, por lo cual la impunidad y la incredulidad en la justicia crecía,⁶⁰ frente a lo cual

54 Decreto 409 del 27 de marzo de 1971.

55 Decreto 410 del 27 de marzo de 1971.

56 Decreto 2019 del 26 de octubre de 1971.

57 Ley 17 de 1973. Decreto 1206 del mismo año y mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes y la oficina respectiva del Ministerio de Justicia.

58 Santofimio Botero, Alberto, *La justicia en el mandato claro*, Bogotá, Minjusticia, 1975.

59 Ibañez, Najar, *op. cit.*, nota 4, p. 431.

60 Según informe del ministro de Justicia César Gómez Estrada, en 1976 ingresaron a los juzgados 280.000 negocios penales, de los cuales habían salido por sobreseimiento definitivo, cesación de procedimiento, prescripción (los más) y archivo 44,000 y pasaron a la etapa del juicio únicamente 12,000, quedando como remanente de negocios retenidos 224,000, lo que significa un total para la fecha de 1,215,000 negocios en la etapa del sumario y sólo 45,000 en la del juicio. Ver *Memorias del ministro de Justicia al Congreso 1976-1978*, Bogotá, 1978. Para 1978, el total era de 1,906,100 expedientes; lo que en otros términos significa que se necesitarán 16 años, resolviendo 100 expedientes al año por juzgado para sortear la acumulación.

se crearon más plazas de magistrados, jueces y funcionarios subalternos⁶¹ y se presentó “la emergencia judicial, como una salida a la congestión de los despachos y el estatuto de Seguridad”⁶² como una medida vital para preservar el orden institucional; aunque quedan de manera abierta dos campos nuevos en los problemas del país: el auge del narcotráfico y el creciente poder de las guerrillas para desestabilizar el país.

Para atender de manera adecuada los problemas comunes de la justicia y los generados por el comercio de drogas y el auge del terrorismo, surgía la necesidad de una reforma de la justicia en el marco de la reforma de la Constitución, medida esquivada al gobierno en 1979; por la inexequibilidad del Acto Legislativo 1o. del mismo año, frente a lo cual se optó por un nuevo Código Penal,⁶³ la Ley de Emergencia Judicial,⁶⁴ para evaluar los tres millones de expedientes, y el nuevo Código de Procedimiento Penal,⁶⁵ que fue rechazado por unos sectores de la sociedad que no querían sustituir el sistema de investigación penal, lo cual ocasionó serios tropiezos.

V. PERIODO DE 1980 A 1990

Fue la peor década para el Ministerio de Justicia, sobre él se cernieron los hechos más dolorosos de reciente historia en el país, aunque se iniciara con la Ley 37 de 1981 sobre amnistía general y condicional para los grupos subversivos alzados en armas. Al vil asesinato del ministro de Justicia doctor Rodrigo Lara Bonilla, le sigue el atentado al ex ministro de Justicia Enrique Parejo González y se cierra con el asesinato del también ministro de Justicia Enrique Low Murtra en 1991; y entre

61 Se nombraron 2645 funcionarios de la rama jurisdiccional, número elevado nunca visto en la historia.

62 En el Decreto Legislativo 1923 del 6 de septiembre de 1978, que con base en el Estado de sitio (o de excepción) se modifican penas para el secuestro, el terrorismo, la rebelión, asociadas, la extorsión y del orden público en general, motivado por los hechos graves de matanzas en Urabá y Magdalena Medio, asesinato del ex ministro Rafael Pardo Buelvas y del líder sindical José Raquel Mercado, y el secuestro del también ex ministro Hugo Ferreira.

63 Decreto 100 de 1980.

64 Ley 22 del 15 de septiembre de 1980, “por la cual se dictan disposiciones tendientes a normalizar la pronta y eficaz administración de justicia” y los decretos 2588, 3529 y 3474 de 1980 sobre nombramientos de auxiliares de la justicia.

65 Decreto 181 del 29 de enero de 1981.

el 6 y 7 de noviembre de 1985 se da la toma del Palacio de Justicia por un grupo subversivo, donde se inmolaron vidas de empleados judiciales incluyendo a siete magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Así, el inicio de la década va cambiando de matiz por el auge del problema del narcotráfico, que trata de penetrar todas las capas de la sociedad y el Ministerio se convierte en el punto central de la lucha, con la decidida voluntad del presidente Virgilio Barco Vargas, cuyos esfuerzos terminaron con la aprobación de la Ley 30 de 1986 o Nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes, reglamentado por el Decreto 3788 de 1986 (31 de diciembre).

Cabe recordar que fue la época en que de manera muy discutida se utilizó la extradición como instrumento eficaz contra el narcotráfico, desde el sepelio del ministro de Justicia Lara Bonilla (el 21 de octubre de 1983) hasta 1985, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la Ley 27 de 1980 por falta de sanción presidencial, a lo que el doctor Barco procedió de nuevo en 1986 y la convirtió en Ley 68, declarada luego inexecutable en 1987.

También es importante anotar que en esta década se inició el tratamiento de los juzgados como gerencias, bajo conceptos de sistematización y rendimientos, donde con base en la ley extraordinaria (Ley 52 de 1984) se expidió el Decreto 1853 del 8 de julio de 1984 para mitigar el problema carcelario, que limita los motivos de detenciones preventivas y por lo cual se disminuye el número de presos. También se dan el Decreto 050 de 1987, que se constituye en el nuevo Código de Procedimiento Penal, y el nuevo Estatuto Penal Aduanero (Decreto 052 de 1987), medidas éstas que se complementaron con la reforma integral de la administración de justicia con base en la Ley 30 de 1987. Tras el diagnóstico de lugares comunes ya analizados, tales como los escasos recursos, la congestión de los despachos, la impunidad, la solemnidad procesal, se conformaron 17 comisiones,⁶⁶ que después de dos años permitió la expedición de setenta decretos: sobre materias de competencia de notarios, procedimientos en el área civil, creación de la jurisdicción de la familia, creación de la jurisdicción agraria, modificación al contencioso administrativo, al procedimiento penal, al estatuto aduanero, al régimen laboral, al disciplinario y a la administración de justicia.

66 El ministro de Justicia Guillermo Plazas Alcid conformó 17 subcomisiones para otro tanto en temas.

Se destaca la creación de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (Decreto 052 de 1987) para perfeccionar y especializar al personal.

Desde el punto de la estructura, el Ministerio no recibió grandes cambios, sino modificaciones tales como: la creación de la Dirección General de Política Criminal y Judicial;⁶⁷ la organización de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, y la unificación del cuerpo técnico de policía judicial;⁶⁸ la creación de la División de Defensoría Pública; la organización del Instituto de Medicina Legal;⁶⁹ la conversión de la Imprenta Nacional en Empresa Industrial y Comercial del Estado⁷⁰ y la creación del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro (Fonprenor).⁷¹

VI. EL MINISTERIO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Llegamos al punto crucial de nuestro propósito tras hacer el recuento de los giros de la administración de Justicia, para alcanzar altos niveles de efectividad.

En la constituyente de 1991, el trabajo del Ministerio fue de gran magnitud e importancia en los preparativos de la Asamblea Nacional y en el posterior desarrollo de la Constitución en su fase de la Comisión Legislativa y en la preparación de los proyectos para el Congreso, que sentaron las bases fundamentales de un sistema más moderno de administración de justicia, al entregar la normatividad sobre la Fiscalía General de la Nación, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, jurisdicciones especiales y orientaciones generales que, como lo manifestó el ministro de la época, tenían por objetivo:

1. Fortalecer la actuación del poder judicial mediante su autonomía que no sólo se refiere a lo administrativo sino a lo presupuestal, y que además comprende el funcionamiento de toda la organización judicial.

2. Acercar al ciudadano y a la comunidad a los órganos titulares en la administración de justicia. Esto se logra mediante la creación de las condiciones de intermediación y participación.

67 Facultado por Ley 52 del 28 de diciembre de 1984.

68 Decreto Extraordinario 053 de 1987, que también crea la División de Defensoría Pública.

69 Decreto 055 del 13 de enero de 1987, que descentraliza las funciones.

70 Decretos 1050 y 3130 de 1968, que rigen para las empresas estatales.

71 Ley 86 del 29 de diciembre de 1988.

3. Crear mecanismos de concurrencia y colaboración de poderes.

4. Dignificar las condiciones de trabajo de los funcionarios judiciales. Para ello es necesario sentar las bases para asegurar la permanente capacitación de los jueces, niveles adecuados de remuneración y estímulos y muy especialmente, para establecer las condiciones que garanticen la moralidad y el ejercicio de sus funciones.

5. Descongestionar los despachos judiciales, combatiendo uno de los problemas más graves que afectan a la justicia y crear los idóneos inspirados en criterios de flexibilidad y eficiencia y los instrumentos institucionales alternativos de solución de conflictos.

6. Modernizar el sistema de investigación criminal y adecuarlo a las necesidades cambiantes del orden público.

7. Especializar la función del Procurador General de la Nación para garantizar que los funcionarios públicos cumplan debida y eficientemente con las atribuciones de su cargo y para salvaguardar la moralidad de la administración en todos sus niveles.⁷²

En resumen, la Constitución de 1991, reforma la justicia colombiana en los siguientes puntos:

Primero: Según el artículo 116 de la Constitución, la Rama Judicial del Poder Público se conforma por:

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Cuyo alcance fue precisado por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

⁷² Carrillo Florez, Fernando, *Ministro de Justicia. Memoria al Congreso Nacional 1900-1991*, Santafé de Bogotá D.C., diciembre de 1991.

Se observa que el Constituyente de 1991 consagró un sistema racional de administración de justicia en Colombia.

De la lectura de la norma transcrita puede subrayarse que no sólo los organismos judiciales como tales, señalados en el inciso 1o. ejercen funciones jurisdiccionales. Conviene entonces precisar el contenido de la disposición transcrita para explicar sus alcances, así:

1) Es claro según el tenor del inciso primero que los organismos allí enunciados son los que constituyen la rama jurisdiccional como tal; es decir, los organismos que de manera ordinaria, permanente y habitual administran justicia, y cuya competencia es genérica, propia y de orden constitucional.

La función pública de administración de justicia en Colombia es ejercida por las siguientes jurisdicciones:

a) La jurisdicción ordinaria, integrada por los tribunales y juzgados de los ramos civil, penal, laboral, de familia y agrario (Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Juzgados del Circuito, Municipales, Promiscuos, de familia, de menores, agrarios).

b) La jurisdicción contencioso-administrativa que, integrada por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos Departamentales (*sic*), está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, con excepción de las decisiones proferidas en los juicios de policía de carácter penal o civil (artículo 237, numeral 1, y Código Contencioso Administrativo, artículo 82).

c) La jurisdicción constitucional, integrada por la Corte Constitucional y encargada de asegurar la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241).

d) La jurisdicción disciplinaria que, sin perjuicio de la potestad disciplinaria atribuida al Ministerio Público y a los respectivos superiores, se ejerce por la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales de la judicatura en relación con las faltas en que incurran los funcionarios de la rama judicial y los abogados en el ejercicio de su profesión (artículos 254, numeral 2; y 256, numeral 3).

e) La jurisdicción penal militar, cuya función consiste en dar aplicación al fuero militar establecido por la Constitución, según el cual de los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares (artículo 221).

f) La jurisdicción especial indígena, que corresponde a las autoridades indígenas en relación con los conflictos que ocurran entre los miembros de las comunidades indígenas y con las faltas o delitos cometidos por ellos contra integrantes de estas comunidades (artículo 246).

g) La jurisdicción especial de paz, que encargada de conocer de conflictos individuales y comunitarios conforme a las reglas de la equidad, estará integrada por los jueces de paz que determine la ley (artículo 247).

Así mismo, conforme a lo prescrito por el artículo 116 de la Constitución Política, ejercen función jurisdiccional de manera excepcional y con carácter transitorio, el Congreso, determinadas autoridades administrativas y los particulares en la condición de árbitros o conciliadores.

2) Ejercen igualmente la función jurisdiccional en Colombia los siguientes órganos diferentes a los judiciales:

a) El Congreso de la República, pero sólo en casos particulares. Aquí puede afirmarse que la competencia es propia, aunque específica y de orden constitucional.

b) Las autoridades administrativas, las cuales excepcionalmente pueden estar investidas de esta función en materias precisas. Se trata de una competencia excepcional, determinada y de orden legal.

c) Los particulares, quienes pueden ser investidos transitoriamente de esta función en la única condición de conciliadores o árbitros, habilitados por las partes. Esta facultad otorgada a los particulares tiene entre otras las siguientes características: es esencialmente ocasional o transitoria; es voluntaria por cuanto que son las partes quienes habilitan al particular para resolver las controversias; y sólo puede hacerse en la calidad de conciliador o de árbitro, manifestándose en fallos en derecho o en equidad.⁷³

Segundo: Se especificó un título especial, en la carta fundamental para la Rama Judicial (título VIII), donde se pone en claro:

- 1) La naturaleza de la función pública de la administración de justicia.
- 2) La independencia y autonomía funcional y orgánica de la Rama Judicial y de cada uno de los funcionarios en sus decisiones.
- 3) La prevalecía del derecho sustancial y la publicidad.
- 4) La perentoriedad de los términos procesales.
- 5) La consagración del derecho a la administración de justicia y del derecho de legalidad.
- 6) La elección de los altos magistrados por periodo de ocho años, no reelegibles y con retiro forzoso por la edad y sus calidades de ciudadano, abogado, no condenado y diez años en la Rama Judicial o ejercicio profesional o catedrático por el mismo tiempo.
- 7) La cooptación en la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado de lista del Consejo Supremo de la Judicatura.
- 8) Creación de la Corte Constitucional para la guarda de la Constitución, por magistrados elegidos por el Senado, de ternas enviadas por el

⁷³ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia núm. C-226, del 17 de junio de 1993 y C-176, del 12 de abril de 1994.

presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo del Estado y con inhabilidad para ello por un año cuando sean ministros o magistrados.

9) En lo ordinario, es la Corte Suprema de Justicia, el máximo Tribunal de Casación, y juzga al presidente de la República, previa investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso y de otros altos funcionarios del Estado (altos magistrados y miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal general de la Nación).

10) El Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y órgano consultivo del gobierno y concededor de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno.

11) La determinación de tres jurisdicciones especiales: la penal militar, la de los pueblos indígenas y la de los jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios.

12) Creación de la Fiscalía General de la Nación con el objetivo de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Este nuevo organismo adquirió cuerpo por el Decreto Extraordinario 2699 del 30 de noviembre de 1991, donde se especifica su autonomía administrativa y presupuestal integrada por el fiscal general de la Nación quien la dirige (elegido por cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de la terna enviada por el presidente de la República y no reelegible), los fiscales delegados y los demás funcionarios y empleados. Por su naturaleza no hace parte del Ejecutivo sino de la Rama Judicial y para su desempeño cuenta, además de las unidades de fiscalía, con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Judicial.

El fiscal general de la Nación participa en la formulación de la política del Estado en materia criminal y presenta proyectos al Congreso e informa al Gobierno de investigaciones relacionadas con el orden público y preside el Consejo Nacional de Policía Judicial,⁷⁴ que tiene las fun-

⁷⁴ El Consejo Nacional de Policía Judicial lo conforman el fiscal general de la Nación, el procurador general de la Nación, el contralor general de la República, el director General de la Policía Nacional, el director del Departamento Administrativo de Seguridad y el director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

ciones de organismo asesor para el diseño de políticas contra los delitos y la coordinación de las entidades con funciones de policía judicial.

En términos específicos, las funciones del fiscal general de la Nación abarcan los siguientes puntos:

1. Expedir reglamentos, órdenes, circulares y los manuales de organización y procedimientos conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación.

2. Designar fiscales especiales cuando la gravedad o complejidad de los asuntos lo requieran.

3. Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados.

4. Ser vocero y responsable por las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación ante los demás estamentos del Estado y de la sociedad.

5. Asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza, ameriten su atención personal.

6. Dirigir, coordinar y controlar las funciones de investigación adelantadas directamente por la Fiscalía General, por otros entes oficiales establecidos por la Constitución o las leyes, o por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones, y delimitar el campo de competencia en cada uno de ellos.

7. Dirigir el intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así se prevea en acuerdos y tratados internacionales.

8. Expedir los manuales de procedimientos administrativo y de normas técnicas a que se deben someter los funcionarios de la Fiscalía General y la Policía Judicial en el cumplimiento de sus funciones.

9. Reglamentar el recaudo de antecedentes penales.

10. Velar por el adecuado respeto de los derechos humanos de los procesados durante la investigación, sin perjuicio de las funciones propias del Ministerio Público.

11. Asignar la planta de personal a cada una de las dependencias de la Fiscalía, y modificarla cuando lo considere necesario.

12. Desarrollar en lo no previsto la estructura orgánica de la Fiscalía de acuerdo a los lineamientos definidos en el Decreto 2699 de 1991.

13. Diseñar e implementar un sistema de control interno tal que permita conocer y evaluar oportunamente la gestión de los servidores públicos de la Fiscalía General y de ésta como un todo.

14. Comisionar de manera transitoria a servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación en otras entidades oficiales en las cuales el desarrollo de las investigaciones así lo amerite.

15. Presidir las juntas o estamentos directivos de las entidades que formen parte o estén adscritas a la Fiscalía General.

16. Suscribir, como representante legal de la Fiscalía General, los actos y contratos requeridos para el desarrollo de la misma.

17. Delegar en los servidores públicos de la Fiscalía aquellas funciones administrativas que convengan al mejor cumplimiento de los objetivos de la entidad, supervigilar el desarrollo de la delegación, y reasumir las facultades delegadas cuando sea necesario.

18. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

19. Dirigir las oficinas de responsabilidad directa: Protección a víctimas y testigos, veeduría, el centro de información sobre actividades delictivas, planeación y jurídica.

20. Aprobar el anteproyecto del plan de desarrollo de la Fiscalía y enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para que sea consolidado con el plan de la Rama Judicial.

21. Aprobar el anteproyecto de presupuesto y enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para que sea consolidado con el presupuesto de la Rama Judicial. El anteproyecto reflejará los planes y programas de desarrollo fijados por la institución.

22. Efectuar los traslados presupuestales dentro de las unidades ejecutoras de la Fiscalía General y solicitar al gobierno las adiciones que considere pertinentes.

23. Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura la declaratoria de urgencia evidente y el concepto previo de contratos a partir del monto que establezca el decreto 2699 de 1991.

24. Organizar el Fondo de Vivienda y de Bienestar Social para los funcionarios y empleados de la Fiscalía, creado por el Decreto 2699 de 1991.

13) Se crea el Consejo Superior de la Judicatura con la responsabilidad de administrar la carrera judicial; elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacer la designación, examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, lo mismo que de los abogados en el ejercicio de su profesión, llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, elaborar y ejecutar el presupuesto de la rama judicial de conformidad con la aprobación hecha por el Congreso, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia, dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y proponer proyectos de ley relaciones a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

El Consejo se divide en dos salas, según el Decreto 2652 de 1991. Una, la administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para ocho años (dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado), para el manejo de la carrera judicial. Y otra, la jurisdiccional disciplinaria de siete magistrados elegidos para ocho años por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el gobierno.

14) Los organismos máximos: Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General tienen iniciativa legislativa en materias relacionadas con sus funciones.

De otra parte, es conveniente resaltar que estas reformas consagradas en la Constitución fueron respaldadas:

Por una serie de derechos, principios y garantías como rectores de la función judicial, dados en la misma carta: derecho a la libertad personal, derecho al debido proceso, derecho a la igualdad, los principios de legalidad y favorabilidad, la presunción de inocencia, derecho de defensa y asistencia profesional, derecho a presentar pruebas y controvertir las que existan en contra, derecho a impugnar la sentencia condenatoria, derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; la prohibición de penas al

destierro, prisión perpetua y confiscación; la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento y la prohibición de la pena de muerte o el sometimiento a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Y la creación de mecanismos de protección judicial de los derechos como el *habeas corpus* y la acción de tutela, la acción de cumplimiento para hacer efectiva la aplicación de la ley y los actos administrativos y las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionadas con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica.

Por la expedición del Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991), cuyos puntos principales destacamos:

a) Contempló como principio rector la protección a la víctima del hecho punible y a quienes deban intervenir dentro del proceso en calidad de testigos.

b) Consagró el procesamiento y juzgamiento de colombianos por delitos cometidos fuera del país.

c) Consagró la titularidad de la acción penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación durante la etapa de la investigación y de los jueces competentes durante la etapa del juicio. Reconoció igualmente que en casos excepcionales la ejerce el Congreso de la República.

d) Consagró el deber de denunciar para los mayores de 18 años.

e) Permitió el acceso al expediente por el perjudicado.

f) Amplió de seis meses a un año el término de la caducidad de la querrela, con el fin de evitar que muchos hechos queden en la impunidad.

e) Consagró la terminación anticipada del proceso.

h) Consagró la conciliación en los delitos que admiten desistimiento de la querrela.

i) Permitió la titularidad de la acción civil, por parte del Ministerio Público o de un actor popular, cuando se afecten intereses colectivos.

j) Consagró la responsabilidad civil del tercero.

k) Exigió la liquidación en concreto de los perjuicios individuales o colectivos derivados del hecho.

l) Con el nombre de jueces regionales y tribunal nacional integró formalmente a la jurisdicción ordinaria a los funcionarios que desde 1987, con el nombre de jurisdicción especial de orden público, venían enfrentando un tipo particular y delicado de criminalidad.

- m) Consagró el jurado de derecho compuesto por abogados.
- n) Consagró los jueces de ejecución de penas.
- o) Introdujo la Fiscalía como organismo director, coordinador y ejecutor de la investigación.
- p) Amplió los impedimentos y recusaciones de los funcionarios judiciales.
- q) Previó la participación del Ministerio Público como sujeto procesal y sus deberes de vigilar la conducta de los funcionarios judiciales en defensa de las garantías fundamentales. Novedad especial fue la de exigir su participación en el reparto, para evitar componendas e irregularidades.
- r) Introdujo la posibilidad de mantener en reserva la identidad de los funcionarios judiciales para garantizar su vida, mecanismo que se hace extensivo a todos los servidores públicos que intervienen dentro de la actuación penal. Igualmente hace posible la protección de la vida del testigo mediante la reserva de su identidad.
- s) Mantuvo el juez colegiado para la decisión de las apelaciones ante los tribunales.
- t) Garantizó el secreto de las investigaciones.
- u) Permitió la detención domiciliaria, en algunos casos.
- v) Consagró la investigación permanente y fin de la reapertura.
- w) Consagró la imposibilidad de que el fiscal varíe la calificación durante el juicio.
- x) Varió la rebaja de pena por trabajo y estudio.
- y) Permitió la ejecución de sentencias extranjeras conforme a la reciprocidad internacional y al compromiso global de lucha contra el delito.

Correspondía, en vista de los adelantos de las reformas, modificar la estructura administrativa del Ministerio de Justicia por las facultades que la misma Constitución de 1991, en su artículo transitorio 20, le permitía para adecuarse a la nueva estructura del sector justicia. De Ministerio de gestión pasa a ser planificador de políticas y evaluador de la eficacia de la legislación, así como promotor de las soluciones prejudiciales de los conflictos, adicionando a su título “y del Derecho”, para connotar la importancia de hacer el seguimiento a la norma como instrumentadora de las políticas y medir la eficiencia y eficacia en cuanto a las condiciones y calidades de la sociedad colombiana.

Las características de la restructuración son bien delineadas por el propio ministro:

1. Se constituyó el Sector Justicia, el cual está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por las entidades que le están adscritas y vinculadas.

2. Se señalaron como objetivos del Ministerio, la formulación y adopción de las políticas y planes sectoriales.

3. Los organismos adscritos y vinculados al Ministerio serán los ejecutores de las políticas en sus respectivos campos de acción.

4. Con respecto a la Rama Judicial, el Ministerio debe servir como un instrumento de comunicación y enlace con el ejecutivo, para garantizar de esta forma la articulación y armonía entre estas dos ramas del poder público.

El Ministerio debe presentar a consideración de las entidades competentes, planes y programas que permitan integrar y coordinar acciones que garanticen el funcionamiento de la administración de justicia en el país.

5. Se fortalecieron las funciones de estudios e investigaciones socio-jurídicas, creando y organizando una dirección que está encargada de proyectar las políticas jurídicas y evaluar la eficacia de la legislación, el impacto de las reformas, de hacer su seguimiento y de proponer las modificaciones pertinentes de acuerdo con los resultados y proyección de estudios e investigaciones que se adelantan.

Las investigaciones y estudios en derecho las realiza esta dirección del Ministerio.

6. Se fortalecieron las funciones de conciliación y solución extrajudicial, creando y organizando una dirección que defina, dirija y desarrolle los programas tendientes a la promoción de la solución extrajudicial de conflictos entre la comunidad.

Se garantiza así la participación, conocimiento y capacitación de la comunidad, en el empleo de los mecanismos y procedimientos de solución que determine el Ministerio.

7. Se fortalecieron las funciones de prevención de delitos, creando una división que se encargará de realizar los estudios sobre los factores que inciden en la comisión de delitos, y de evaluar y controlar, en coordinación con las entidades competentes del sector público, los planes y programas de prevención de los mismos.

Se creó y organizó una dirección que se encargará de definir, con los organismos competentes, la política y las estrategias para la ejecución de los programas de cooperación y asistencia judicial internacional.

8. Esta dirección se encargará de coordinar con la Rama Judicial la programación y ejecución de las actividades que se relacionen con los asuntos de carácter internacional, garantizando así la unidad y homogeneidad de criterios en la ejecución de los programas de cooperación y asistencia judicial ofrecidos por otros países.

9. Se creó y organizó la Oficina de Control Interno en cumplimiento de las disposiciones constitucionales. Esta dependencia se encargará de ejercer el control de gestión, el control financiero y de resultados del Ministerio.

10. Se fortalecieron las funciones de planeación, para asumir los nuevos retos que implica la organización del Sector Justicia.

11. Se creó y organizó la Oficina de Sistemas e Informática, para asumir la modernización y sistematización de la información y de los procesos de trabajo empleados en las diferentes áreas de actividad del Ministerio.

12. Se creó y organizó la Oficina de Divulgación y Prensa, en cumplimiento de las disposiciones existentes sobre la materia.

13. Se creó y organizó la Oficina de Apoyo para la Defensa Judicial, la cual debe adelantar la investigación y evaluación de los procesos que cursen contra la nación y sus entidades descentralizadas, y formular políticas y recomendaciones en coordinación con la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

14. El Ministerio asume como función importante, la de formular y coordinar la política estatal de pedagogía constitucional.⁷⁵

Así, el sector justicia, según el artículo 1º del decreto 2159 de 1992 (diciembre 31), está constituido por: “Artículo 1o. Constitución del Sector de Justicia. El Sector Justicia estará constituido por el Ministerio de Justicia y del Derecho y sus organismos adscritos y vinculados”.

Serán Unidades Administrativas Especiales del Ministerio de Justicia y del Derecho:

1. *La Superintendencia de Notariado y Registro*. Con personería jurídica y patrimonio autónomo. Dicha superintendencia tiene como objetivos la dirección, inspección y vigilancia de los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos, la organización y administración de las oficinas de registro de instrumentos públicos y la asesoría al gobierno nacional en la fijación de las políticas y los planes relacionados con los servicios por ella regulados.

2. *La Dirección Nacional de Estupefacientes*. Con el decreto 2159 de 1992, se fusionó la Dirección Nacional de Estupefacientes del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes y se organizó como Unidad Administrativa Especial adscrita también al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio y régimen especial de contratación administrativa.

⁷⁵ González Díaz, Andrés, *Ministerio de Justicia y del Derecho. República de Colombia 1990-1994*, Santafé de Bogotá, D.C., 1994.

La Dirección Nacional de Estupefacientes, así reestructurada, tiene como objetivo fundamental determinar y ejecutar los procedimientos administrativos requeridos para, entre otros fines:

- Ejecutar las decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes.
- Coordinar el desarrollo y ejecución de las políticas del gobierno nacional en materia de control, prevención y represión de estupefacientes.
- Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes ocupados o decomisados por su vinculación directa al delito de narcotráfico y conexos.
- La correcta disposición de los bienes ocupados o decomisados por su directa o indirecta vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos, de enriquecimiento.

Serán establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho:

1. *El Fondo Nacional de Notariado-FONANOT*. El Fondo cumple con los objetivos impuestos por la Ley 29 de 1973, es decir, los de “mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos y de propender por la capacitación de los notarios y la divulgación del derecho notarial”.

2. *El Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro (FONPRENOR)*. Es una entidad de seguridad social creada para prestar los servicios y otorgar los beneficios que las normas jurídicas establecen para los empleados oficiales afiliados a él.

El Fondo fue creado como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

La población afiliada a FONPRENOR está constituida por los empleados de la Superintendencia de Notariado y Registro y de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país, empleados de las notarías y los notarios, empleados del Fondo Nacional del Notariado y empleados de FONPRENOR.

3. *El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)*. Con el Decreto 2160 de 1992 se fusionó la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, y pasó a denominarse Instituto Nacional Penitenciario organizado como

un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

El Instituto, que sustituyó para todos los efectos legales a la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia y al Fondo Rotario del Ministerio de Justicia, tiene como objetivos principales:

- Ejecutar y desarrollar la política carcelaria y penitenciaria dentro de los lineamientos que establezca el Gobierno.
- Hacer cumplir las medidas de aseguramiento, las penas privativas de la libertad y las medidas de seguridad que establezcan las autoridades judiciales.
- Diseñar y ejecutar programas de resocialización, rehabilitación y reinserción a la sociedad, para los reclusos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios.
- Diseñar y establecer los mecanismos necesarios de control de los programas de resocialización, rehabilitación y reinserción de los internos a la sociedad.

4. *El Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público.* Es un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Justicia, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y tiene por objeto contribuir a atender los requerimientos que en materia de seguridad existan en la Rama Judicial y en el Ministerio Público. Son funciones del Fondo:

- Adoptar y ejecutar planes y programas tendentes a garantizar la seguridad de los funcionarios y ex funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público que se requiera por razón de riesgos previamente calificados por el Consejo Directivo del Fondo. Los programas de seguridad pueden cobijar excepcionalmente a juicio del Consejo Directivo, a los funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Justicia que así lo requieran.
- Adquirir y suministrar los elementos definidos en los planes y programas adoptados por el Fondo para la seguridad de los funcionarios y ex funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público. Para el cumplimiento de esta función el Fondo debe realizar los estudios previos para determinar las prioridades en la adquisición y distribución de tales bienes.

- Definir programas para la protección y seguridad de los inmuebles de la Rama Judicial y del Ministerio Público.
- Celebrar todos los actos y contratos, en especial los de empréstito y fiducia que se requieran para el cumplimiento de las funciones propias del Fondo, conforme a las normas especiales que rigen la materia.
- Coordinar con el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y los organismos de seguridad del Estado, proyectos complementarios de apoyo para la seguridad de los funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público.
- Promover programas y cursos de capacitación en materia de seguridad.
- Participar en la atención de las necesidades de seguridad y de protección de los funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público que sean presentadas a través de los representantes de los respectivos organismos con asiento en el Consejo Directivo.
- Prestar el apoyo que sea necesario al cuerpo especial de protección de la Policía Nacional para funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público.
- Desarrollar, en general, todas aquellas iniciativas tendientes al debido cumplimiento del objeto del Fondo.

Quedando el Ministerio con las funciones contempladas en el artículo 3° del mencionado decreto:

- Evaluar permanentemente el sistema jurídico del país, su aplicación, impacto y desarrollo, con el fin de formular una política general que contribuya en el fortalecimiento del Estado social de derecho, al progreso socioeconómico y la consolidación de la convivencia pacífica y la eficacia del orden constitucional.
- Evaluar los diferentes conflictos y relaciones que trasciendan a la vida social, formular políticas para su solución a través de la aplicación del derecho mediante instrumentos judiciales y prejudiciales y velar por su aplicación.
- Analizar y evaluar la legislación existente, con el fin de proponer las modificaciones que permitan mantenerla actualizada.

- Participar en la formulación de la política criminal del Estado.
- Desarrollar políticas y programas relacionados con la prevención del delito y coordinar con los organismos competentes su ejecución.
- Coordinar las actividades de cooperación internacional del sector y de la justicia en general, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con el Departamento Nacional de Planeación.
- Formular y adoptar políticas en materia de notariado y registro.
- Formular y adoptar la política carcelaria, penitenciaria y pospenitenciaria.
- Formular y adoptar políticas en materia de control, prevención y represión de la producción, consumo y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en coordinación con los demás organismos competentes del sector público.
- Participar en la formulación y adopción de políticas en materia de seguridad y protección de los servidores del sector judicial y del Ministerio Público en coordinación con las autoridades de dicho sector y de los organismos de seguridad del Estado.
- Formular las demás políticas sectoriales con el objeto de dar realización a las metas y prioridades de los planes nacional y sectorial de desarrollo.
- Servir como instrumento de comunicación y enlace entre las Ramas Ejecutiva y Judicial, para garantizar la articulación y armonía entre ellas.
- Realizar la planeación sectorial, con el fin de canalizar los recursos hacia el cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Conformar un centro de información que se constituya en el instrumento para la planeación y programación presupuestal de las entidades del sector, así como para la formulación de políticas y preparación de reformas en la órbita de su competencia.
- Coordinar la actividad de las entidades del sector de manera que ésta corresponda a las políticas trazadas y efectuar el seguimiento y control de gestión correspondiente, adoptando las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- Adelantar investigaciones sociales y jurídicas que sirvan como base para la formulación de políticas y programas.

- Promover un sistema nacional de información que sirva como apoyo para el desarrollo y evaluación de políticas, programas y reformas jurídicas.
- Conocer de peticiones sobre indultos, amnistías y extradición de extranjeros, de acuerdo con la legislación vigente.
- Desarrollar políticas y programas relacionadas con la conciliación, el arbitraje y otros mecanismos para la solución extrajudicial de conflictos.
- Apoyar y prestar la asistencia técnica que sea requeridas por las entidades que integran la Rama Judicial y el sector justicia.
- Proponer reformas legislativas para un mejor y correcto ejercicio de la función pública de administración de justicia, directamente o con el concurso de otras entidades.
- Presentar a consideración de las entidades competentes planes y programas que permitan integrar y coordinar acciones que garanticen el funcionamiento de la administración de justicia en el país.
- Coordinar con otras entidades del sector público la programación y el ejercicio de las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de los planes y programas.
- Difundir a nivel nacional las modificaciones introducidas a los códigos, normas y demás legislación.
- Asistir al ejercicio de la profesión del derecho.
- Formar, capacitar y adiestrar a quienes participan en el servicio público de la administración de justicia o a aquellos que aspiran a ingresar a él.
- Formular y coordinar la política estatal de pedagogía constitucional.
- Las demás funciones que le asigne la Ley.
- Prestar asistencia técnica a las entidades de la Rama Ejecutiva en la preparación de proyectos de ley, cuando aquéllas se lo soliciten.
- Formular, evaluar y proponer políticas atinentes a la defensa judicial de la nación y de los organismos descentralizados.

Las que se van a afirmar con la modificación profunda de las escalas salariales y todo un programa de capacitación para elevar la calidad de vida de los funcionarios.

Entre los años 1991 y 1996, corren en la misma dirección de esta reseña histórica el manejo diferenciado del Ministerio bajo perspectivas gerenciales para lograr resultados de calidad y eficiencia, cuyas líneas de administración estratégica⁷⁶ permiten tener:

La misión

El Ministerio de Justicia y del Derecho debe velar porque el sistema jurídico del país contribuya al fortalecimiento del Estado social de derecho, el progreso socioeconómico y la consolidación de la convivencia pacífica y la eficacia del orden constitucional, evaluando permanentemente la aplicación, impacto y desarrollo de la política jurídica del país.

La visión

El Ministerio de Justicia y del Derecho debe recuperar la legitimidad social de la justicia y el derecho. En consecuencia, orientará sus esfuerzos y estrategias fundamentales para lograr acceso a la justicia y eficiencia.

Política institucional

En el Ministerio de Justicia y del Derecho se trabaja por resultados y se cree:

- Que las personas son lo más importante y valioso.
- Que el trabajo productivo genera riqueza y progreso para el país y es factor de desarrollo de los individuos y del Ministerio.
- Que el diálogo fundamentado en la razón es el principal medio para dirimir las diferencias.
- Que la ética y la transparencia deben estar presentes en todas nuestras actividades.
- Que el reconocimiento del trabajo estimula a la gente y contribuye al desarrollo de la organización.
- Que la participación de todos hará del Ministerio una entidad mejor.

⁷⁶ Martínez Neyra, Néstor Humberto, *Qué es el Ministerio de Justicia y del Derecho*, Ministerio de Justicia y del Derecho, Santafé de Bogotá, D.C., 1994.

- Que una organización liviana y una administración flexible nos permitirán desarrollar las actividades esenciales del servicio en un medio cambiante y exigente.
- Que la planeación es parte integrante de nuestro trabajo y soporte para enfrentar el desafío del cambio.
- Que la calidad de nuestros servicios logrará que nuestros clientes internos y externos nos lo reconozcan.
- Que la creatividad, la investigación y la modernización constante en todas las áreas de la organización, son factores esenciales para alcanzar la excelencia.

Valores

- Defender con *lealtad* el patrimonio del Ministerio.
- Cumplir los deberes con alto grado de *responsabilidad*.
- Trabajar con gran sentido de *compromiso*, contribuyendo al comportamiento de los objetivos del Ministerio.
- Proceder con *honestidad* frente al Ministerio y a los compañeros de trabajo.
- Actuar con *tolerancia* respetando las diferencias y valorando las ideas de los demás para mantener relaciones armónicas en el trabajo.
- Compartir los conocimientos con mis compañeros, para tomar decisiones sobre bases de mutua *cooperación*.
- Buscar la permanente *superación* en el trabajo, como elemento fundamental para la realización personal.
- Aplicar el criterio de *austeridad* en el manejo de los recursos del Ministerio.

Objetivos

- Evaluar los diferentes conflictos y relaciones que trasciendan la vida social, formular políticas para su solución a través de la aplicación del derecho mediante instrumentos judiciales y extrajudiciales y velar por su aplicación.

- Analizar y evaluar la legislación existente con el fin de proponer las modificaciones que permitan ponerla acorde con las necesidades socioeconómicas del país.
- Participar en la formulación de la política criminal del Estado.
- Desarrollar políticas y programas relacionados con la prevención del delito y coordinar con los organismos competentes su ejecución.
- Coordinar las actividades de cooperación internacional del sector y de la justicia en general.
- Formular y adoptar políticas en materia carcelaria, penitenciaria y pospenitenciaria.
- Formular y adoptar políticas en asuntos de notariado y registro.
- Formular y adoptar políticas en el control, prevención y represión en la producción, consumo y tráfico ilícito de estupefacientes.
- Servir de instrumento mediador en la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial para garantizar la articulación y armonía entre ellas.
- Adelantar investigaciones sociojurídicas que sirvan como base para la formulación de políticas y programas.
- Promover un sistema nacional de información que sirva como apoyo para el desarrollo y evaluación de políticas, programas y reformas jurídicas.
- Desarrollar políticas y programas relacionados con la conciliación, el arbitraje y otros mecanismos para la solución extrajudicial de conflictos.
- Apoyar y prestar la asistencia técnica que sea requerida por las entidades que integran la Rama Judicial y las adscritas y vinculadas al Ministerio.
- Proponer reformas legislativas para un mejor y correcto ejercicio de la función pública de administración de justicia, directamente o con el concurso de otras entidades.
- Presentar a consideración de las entidades competentes planes y programas que permitan integrar y coordinar acciones que garanticen el funcionamiento de la administración de justicia.
- Difundir a nivel nacional las modificaciones introducidas a los códigos, normas y demás legislación.

- Formar, capacitar y actualizar a quienes participan en el servicio público de la administración de justicia o a aquellos que aspiran a ingresar a ella.
- Formular y coordinar la política estatal de pedagogía constitucional.
- Prestar asistencia técnica a las entidades de la rama ejecutiva en la preparación de proyectos de ley, cuando aquellas se lo soliciten.
- Formular, evaluar y proponer políticas atinentes a la defensa judicial de la nación y de los organismos descentralizados.

Estrategias

Las estrategias a seguir para el logro de la misión y visión son las siguientes:

1. Acceso a la Justicia

- Jueces de paz
- Desjudicialización:
 - Notarial
 - Administrativa
 - Titulación de tierras
- Sistemas alternos de resolución de conflictos:
 - Conciliación
 - Mediación
 - Evaluación neutral de casos
 - Arbitraje
 - Amigable Composición
 - Ombudsman
 - Asistencia legal popular
 - Educación legal ciudadana
 - Amparo de pobreza y defensoría de oficio
 - Notariado
- Acciones populares y de cumplimiento

- Mapa judicial
- Democratización de la ley y la jurisprudencia:
 - Ediciones oficiales de los códigos
 - Sistema de concesión para la publicación
 - Base de datos
- Casas de Justicia

2. Eficiencia

- Marco institucional
- Fortalecimiento institucional:
 - Mejoramiento de la planeación sectorial
 - Formulación y evaluación de proyectos
 - Desarrollo de un sistema nacional estadístico
 - Capacitación en organización y métodos, planeación estratégica
 - Calidad total y reingeniería de procesos
 - Lograr la tecnificación informática
 - Mejorar las sedes operativas
- Factor humano de la justicia:
 - Educación cívica
 - Profesionales del Derecho
 - Escuelas judiciales
 - Carrera judicial
- Política criminal:
 - Prevención
 - Censo delictivo
 - Código del menor
 - Red de asistencia legal para habitantes de la calle
 - Delincuencia juvenil
 - Gaminismo
 - Consumo de sustancias psicotrópicas
 - Prostitución
 - Inseguridad en las calles

Impulso de la cultura del diálogo (*Community Boards*) en las escuelas, entes de organización social, juntas de acción comunal, juntas de copropietarios, asociaciones gremiales, etcétera.

— Represión:

Sistema de inteligencia: coordinando, tecnificando y fortaleciendo los servicios de inteligencia del Estado.

Coercibilidad del sistema penal: que las penas tengan el carácter persuasivo o disuasivo. Reforma integral al régimen de punibilidad. Establecimiento de controles en materia penal y administrativa que eviten la penetración de dinero ilícito en la estructura económica del país.

Identificar y caracterizar las organizaciones criminales, coordinando y articulando con las entidades nacionales y extranjera los mecanismos para combatirlas.

— Resocialización:

Política de rehabilitación integral para menores infractores.

Política de rehabilitación integral carcelaria.

- Plan de microempresas carcelarias
- Solución al hacinamiento de los establecimientos
- Estadística penitenciaria
- Redistribución
- Soluciones jurídicas
- Construcciones, remodelaciones y adecuaciones
- Derechos humanos
- Alternativa penal

Para llevar a cabo dichas estrategias se debe establecer el cambio de los siguientes principios a nivel de todo el Ministerio de Justicia y del Derecho:

PASAR DE:	A:
Liderazgo protagónico	Al que desata y orienta procesos de la sociedad civil
Paternalismo estatal	Procesos encaminados a desarrollar la capacidad de cada comunidad para resolver sus problemas particulares
Manejo de las instituciones por manuales y reglamentos	Dirección por compromiso del personal con metas y objetivos
Estímulos individuales por realizar actividades rutinarias	Esfuerzos colectivos para lograr resultados extraordinarios
Cargo público como prebenda	Responsabilidad y servicio
La dirección autocrática	Descentralización del poder y la autoridad

Instrumentos de planeación, con los cuales se apunta a una “justicia para la gente”⁷⁷ para sancionarse el 7 de marzo de 1996, la Ley 270, estatutaria de la administración de justicia instrumental para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la rama judicial.

VII. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS

En este movimiento de modernización y efectividad de la administración de justicia, vale anotar para caracterizar nuestro trabajo, el incremento y la ampliación del radio de acción de los métodos no netamente judiciales para resolver conflictos. Sus antecedentes son los inspectores de trabajo y los defensores de familia. Los primeros, como funcionarios administrativos del Ministerio del Trabajo, atendían conciliaciones, en tanto que los segundos, como empleados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, determinaban conciliaciones, aunque sin el carácter de cosa juzgada. Así, se logró por el Código del Menor que amplió a los procesos civiles, de familia, agrarios y comerciales, que se aceptaran las conciliaciones como mecanismos contributivos a agilizar el proceso

⁷⁷ Es el nombre del programa del ministro Néstor Humberto Martínez Neira (agosto 1994 a enero 1996).

de justicia debida y rápida. En 1991 se creó la Ley 23, por la cual se dieron la facultades a inspectores de tránsito y a los defensores de familia para actuar en conciliaciones; a las entidades gremiales, cámaras de comercio y colegios profesionales para organizar centros de conciliación. Se dispuso la creación de estos colegios también en los consultorios jurídicos de las facultades; asimismo, se creó la figura del conciliador en equidad (juez de paz), ciudadanos postulados por la comunidad, por sus virtudes y respetabilidad y nombrados por la primera autoridad judicial de la localidad; también se estableció la posibilidad de conciliar en trámites contenciosos-administrativos antes de la demanda y se creó el arbitramento institucional.

Todas ellas, medidas de gran corte realista y práctico que en la Constitución de 1991, se plasmaron en el artículo 116, que dice: “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliación o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad en los términos que determine la ley”.

De esta forma tenemos que, con el fin de sistematizar estos mecanismos alternativos, como los llama Jaime Giraldo Ángel,⁷⁸ los podemos agrupar en tres categorías:

1. Los judiciales, para aquellos que desde 1989 fueron normados en los procesos civiles y de familia y en las jurisdicciones agraria y comercial (en las que aún no han iniciado), junto con los posibilitados en los procesos contencioso-administrativos (Ley 3 de 1991), “y en los del Código de Procedimientos Penal de 1991, es decir, para los delitos querrelables, en los cuales ya se hubiera dictado auto de apertura de investigación, y en los que terminan por indemnización integral, es decir, los delitos culposos y los delitos contra la propiedad que no sean calificados, en los cuales el indiciado paga a la víctima la totalidad de los perjuicios que le haya causado”.⁷⁹

2. Los administrativos, que se concretan en las resoluciones administrativas y las actas de conciliación.

Las primeras, como en el caso de las pensiones alimenticias a los padres que abandonan las obligaciones, como sucede aún antes de la

⁷⁸ Giraldo Ángel, Jaime, “Mecanismos alternativos de resolución de conflictos”, *Crecer Empresarial*, núm. 4, Universidad Surcolombiana, pp. 4-14.

⁷⁹ *Idem*, p. 9.

Constitución de 1991, con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Y después de la carta expresadas en las facultades asignadas a la Superintendencia de Sociedades para el trámite de los concordatos y de la Superintendencia de Industria y Comercio para los registros de marcas y patentes.

Los segundos se originan cuando los inspectores de trabajo resuelven sin costo para las partes las diferencias; o cuando los comisarios de familia, conciliar en alimentos; o los defensores de familia ejercen esa posibilidad en los asuntos de las relaciones jóvenes-familia en cuanto alimentos, guardas, visitas, residencia, separación de cuerpos y liquidación de sociedad conyugal.⁸⁰

También se ocasionan en las intervenciones de los inspectores de tránsito, en materia de accidentes y siniestros o de los inspectores de policía en querellas de carácter civil sobre tenencia, perturbación o lanzamiento de ocupación de propiedad.

3. La de los particulares.

Las que con base en la norma constitucional se hace mediante la conciliación y el arbitramento.

El artículo 116 de la Carta Fundamental consagra en su inciso final la figura según la cual los particulares en determinados casos pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Y esos casos son taxativamente enunciados en la norma superior: 'en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad'

En primer término, se ha entendido por la doctrina la *conciliación* como un medio no judicial de resolución de conflictos, mediante la cual las partes entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, con la presencia activa de un tercero conciliador, objetivo e imparcial, cuya función esencial consiste en impulsar las fórmulas de solución planteadas por las partes o por él mismo, buscan la forma de encontrar una solución y superar el conflicto de intereses existente.⁸¹

En el ejercicio, las notarias recibieron algunas actuaciones no contenciosas, los acuerdos entre herederos de sucesión, el matrimonio civil, la separación de bienes, de cuerpos y liquidación de sociedad conyugal por

80 *Idem*, p. 10.

81 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-226, *op. cit.*

mutuo consentimiento, el cambio de nombre y la recepción de declaraciones extrajuicio.

El *arbitramento*, por su parte, es una de las instituciones más sólidamente establecidas en el derecho, no sólo porque siempre se le ha considerado como una forma eficaz de dirimir conflictos, sino porque tiene evidentes ventajas prácticas para quienes lo utilizan y para el orden social mismo, en cuyo mantenimiento o restablecimiento colaboran de una manera oportuna y objetiva.

El artículo 1º del Decreto 2279 de 1989 señala las condiciones previas para acceder al arbitramento, dentro de las cuales se encuentra la materia susceptible de transacción. Por regla general se puede transigir sobre todo aquellos de que se puede disponer. El fallo arbitral no puede ser cumplido por los mismos árbitros en razón de que proferida la sentencia cesan en las funciones, que no comprenden cosas ni personas distintas de las señaladas limitadamente en la cláusula compromisoria o en el compromiso que los enviste de autoridad pública, con autorización de la ley. El arbitramento debe referirse a bienes o derechos patrimoniales de que puedan disponer las partes libremente.⁸²

Este instrumento ha sido implantado en las Cámaras de Comercio de las grandes ciudades y es la Ley 23 de 1991 la que mejor estipula el proceso y sus costos.

Quedan para el futuro los jueces de paz, cuyos temas ya están en los proyectos de ley, sin aprobarse todavía, y mientras eso sucede, las personas van preparándose en la mecánica de la negociación de los conflictos con tendencia hacia la prevención como lo ha hecho el programa de Pedagogía de la Tolerancia que la Vicerrectoría de Extensión de la Universidad de Antioquia impulsó desde febrero de 1995, cuyo objetivo a nivel seccional, fue la formación de 40,000 negociadores con base en las técnicas del Conflict Management Institute, de la Universidad de Harvard, que sembró su metodología, la que ha sido readaptada a las vivencias y experiencias regionales.

Con ello se pretende que la sociedad civil recobre el espacio perdido en los años del proteccionismo estatal y tome para sí, de manera directa y participativa, los espacios del ámbito paraestatal y genere nuevas formas democráticas de gestión de los asuntos colectivos. El caso que nos ocupa siempre ha sido desempeñado por la instancia judicial donde el

82 *Idem.*

referente a la ley es la fuente principal de la resolución de conflictos, sacralizando la norma que se convierte en el derecho en sí y por sí cuando la realidad de las partes mira más el contenido material que las pretensiones jurídicas, queriendo hacer aparecer lo jurídico por encima de lo social, que es donde debe apuntar un verdadero Estado social de derecho, tal como se declaró Colombia en la Constitución de 1991, como camino a la civilidad.

ANEXO

NORMAS Y DISPOSICIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA 1880-1996

FECHA	L/D/R	NÚMERO	D.O.	TEXTO
26/12/1880	D	3529		El número de auxiliares.
1889	D	2390		Sobre testaferratos.
20/11/1890	D	774	8255	Distribución de negocios entre el Ministerio de Gobierno y de Justicia.
20/11/1890	D	774	8255	Determina los negocios que corresponden al Ministerio.
13/10/1890	L	13	8210	Por la cual se crea el Ministerio de Justicia.
21/11/1890	L	72		Organización judicial.
2/12/1890	L	95		Reforma del Código Civil.
24/12/1890	L	105		Reformas a los procedimientos judiciales.
24/12/1890	L	118		Organización de la división territorial judicial.
24/12/1890	L	119		Expropiaciones por causa de utilidad pública.
24/12/1890	L	121		Modificaciones al proyecto del Código Penal Preventivo por el Concejo de Estado.
1891				Código Penal.
27/10/1892	D	130	8969	Orgánico del Ministerio de Justicia.

1892	L	100		Incorporación de algunas leyes al Código Judicial.
1892	L	105		Reformatoria de la Ley 118 de 1890 sobre división judicial.
1894	D	1238		Por el cual se reorganizan los Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores y Hacienda.
25/09/1894	L	11		Sobre el número, nomenclatura y procedencia de los Ministerios del Despacho Ejecutivo.
25/09/1894	L	11	9596	Suprime el Ministerio.
15/10/1914	L	35	15322	Sobre establecimientos de castigo. Crea la Dirección General de Prisiones y nacionaliza las casas de presidio y reclusión, las casas de prisión y casas de corrección (artículo 5d).
29/10/1914	L	53	15332	Organiza el Servicio Nacional de Medicina Legal.
13/12/1923	D	1740	19464 19465	Determina cinco (5) secciones en el Ministerio de Gobierno, entre ellas la Sección 4ª de Justicia, Gobierno entre ellas la Sección 4ª de Justicia, Legal (artículo 2).
3/06/1925	D	886	19924	Dicta disposiciones relacionadas con el ramo de prisiones.
20/11/1933	D	1908	22451	Fija la nomenclatura de los departamentos y secciones del Ministerio de Gobierno, su personal y asignaciones respectivas.
20/11/1933	D	1909	22451	Distribuye los negocios que corresponden a los departamentos y secciones del Ministerio de Gobierno.
24/10/1933	L	20		Reorganización del Ministerio del Gobierno.
26/01/1934	D	190	22504	Orgánico del Departamento de Justicia del Ministerio de Gobierno.
13/03/1934	D	541	22544	Organiza el servicio de Policía Nacional y fija el personal y asignaciones mensuales de dicha institución. Adscribe el Cuerpo Auxiliar del Poder Judicial al Departamento de Justicia del Ministerio.
19/04/1934	D	829	22587	Organiza el Departamento de Prisiones del Ministerio de Gobierno.
2/05/1934	D	916	22591	Reorganiza los servicios de Medicina e Higiene de los establecimientos de castigo.
25/05/1934	D	1100	22607	Organiza y reglamenta el Cuerpo Auxiliar del Poder Judicial con base en el Decreto 190 de 1934, artículos 75 y 3 del Decreto 541 de 1934 respectivamente.
1934	D	190		Modifica el Ministerio de Gobierno.

1935	L	33		División Territorial Judicial.
7/11/1936	D	2788	23355	Reorganiza parcialmente el Ministerio de Gobierno (fusiona Justicia).
29/04/1936	L	102	23216	Facultades para reorganizar el Ramo de Prisiones (artículo 9).
1936	L	95		Código Penal.
1936	L	48		
30/01/1937	D	206	23443	Reorganiza algunas dependencias del Ministerio de Gobierno y dicta otras disposiciones. Crea el Departamento de Justicia (artículo 3).
10/11/1937	L	101	23669	Nacionaliza el Servicio de Medicina Legal y crea las oficinas de Medicina Legal.
1939	L	50		Creación de los Juzgados de Prevención.
1941	L	167		Código Contencioso Administrativo.
18/04/1942	R	876		Resolución del Ministro.
30/03/1943	D	650	25217	Señala funciones al Departamento de Justicia del Ministerio de Gobierno.
27/02/1943	L	4	25197	Crea los Jueces de Instrucción Criminal del Departamento de Justicia del Ministerio de Gobierno.
13/12/1945	L	68	26019	Crea nuevamente el Ministerio.
17/12/1945	L	42	26014	Organiza el Instituto de Medicina Legal.
21/12/1945	L	68	26019	Por la cual se crea el Ministerio de Justicia y se confirman unas autorizaciones.
21/12/1945	L	69	26019	Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Abogado.
1946	L	83		Autonomía de los Jueces de Menores.
17/01/1947	D	105	26339	Reglamenta la Ley 68 de 1945 y organiza el Ministerio.
23/04/1948	D	2542		
16/12/1948	D	4134		
16/12/1948	D	4135		

16/12/1948	D	4137		
1948	D	2326		
16/09/1948	D	3250		
24/12/1948	L	153	26904	Reorganiza el Instituto de Medicina Legal.
1948				Creación de la Justicia del Trabajo.
24/01/1949	D	146		Nacionalización de los Jueces Territoriales.
31/03/1949	D	748		Funcionamiento de Juzgados de Prevención.
31/05/1949	D	1563		
8/06/1949	D	1641		Organización de los Juzgados de Bogotá.
9/12/1949	D	3884	27191	Autoriza al Gobierno para reorganizar las dependencias del Ministerio de Justicia.
1949	D	3884		Reorganización de despacho.
31/10/1950	D	3346		
1950	D	3347		
3/02/1951	D	242		
1/06/1951	D	1231		
18/06/1951	D	1348	27644	Reorganiza el Departamento de Prisiones del Ministerio.
29/08/1951	D	1804	27702	Reorganiza los Departamentos de Vigilancia Judicial y Presupuesto del Ministerio.
1/10/1951	D	2042	27730	Reorganiza el Departamento Jurídico del Ministerio. Y Presupuesto del Ministerio. Auxiliar de la Rama Jurisdiccional.
31/05/1952	D	1338		Comisión de Estudios Constitucionales.
18/07/1952	L	9	27981	Adiciona la Ley 101 de 1937 y la Ley 42 de 1945 sobre Servicio Nacional de Medicina Legal.

22/05/1953	D	1339	28212	Reorganiza el Departamento de Establecimiento de Detención, Penas y Medidas de Seguridad.
20/06/1953	D	1525		Reorganización del Ministerio de Justicia y Procuraduría General de la Nación.
20/06/1953	D	1525	28238	Faculta al gobierno para reorganizar el Ministerio de Justicia y la Procuraduría General de
2/07/1953	D	1724		Comisión de Estudios Constitucionales.
10/07/1953	D	1817	28251	Reorganiza el Ministerio de Justicia.
4/08/1953	D	2039	28270	Crea la Comisión Reformadora del Código Carcelario y la Oficina de Planeación Arquitectónica Carcelaria del Ministerio.
5/08/1953	D	2064		
4/09/1953	D	2311		
19/09/1953	D	2458	28311	Dicta algunas normas encaminadas al mejoramiento de la Administración de Justicia.
3/11/1953	D	2900		
1953	D	1814		
5/03/1954	D	684		Delito de opinión.
23/03/1954	D	0820	28446	Modifica el Decreto 1817 de 1953, que creó el Departamento de Personal del Ministerio de Justicia.
4/05/1954	D	1426		Justicia Penal Militar.
2/06/1954	D	1709	28503	Organiza el Fondo Rotatorio Judicial.
8/06/1954	D	1778		Notariado.
8/06/1954	D	1778	28518	Dicta normas sobre Notariado y Registro. (Crea el Departamento de Vigilancia de Notariado y Registro del Ministerio.)
12/07/1954	D	2106	28531	Señala el personal y asignaciones del Ministerio.
13/10/1954	D	3000		Delitos de calumnia.

22/12/1954	D	3694		Aplaza el Decreto 1778.
1954	D	700		Jurisdicción Aduanera.
30/04/1955	D	1219		
6/09/1955	D	2404	28863	Reglamenta el Decreto 1709 de 1954 orgánico del Fondo Rotatorio Judicial.
21/10/1955	D	2798	28894	Crea el Consejo Superior de Judicatura adscrito al Ministerio. (Dicta normas sobre administración de Justicia).
/10/1955	D	2768		Consejo Supremo de la Judicatura.
1955	D	2469		
1955	D	3467		
1955	D	3094		
15/02/1956	D	293		Contencioso Administrativo.
17/02/1956	D	0317	28976	Cambia las denominaciones de unas dependencias del Ministerio de Justicia.
2/03/1956	D	1722		Jurisdicción Contencioso Administrativo.
23/01/1957	D	140		Comisión Asesora de Instrucción Criminal.
14/08/1957	D	1692		Comisión Redactora del Código de Procedimiento Civil.
9/10/1957	DL	251	29517	
18/04/1958	D	0695	29676	Suspende una dependencia del Ministerio.
7/10/1958	D	325		Funcionarios.
12/10/1958	D	322		Seccional de Instrucción Criminal.
1958	L	21		
9/02/1959	D	355		
25/03/1959	D	901	29918	Asigna recursos al Fondo Rotatorio.

11/07/1959	D	0013		Seccional de Instrucción Criminal de Popayán.
28/12/1959	D	3346	30144	Crea la Superintendencia de Notariado y Registro.
25/02/1960	D	467	30179	Reorganización del Departamento de Instrucción Criminal.
18/07/1960	D	1716		Por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia.
18/07/1960	D	1716	30306	Reorganiza el Ministerio.
1960	D	2828		
1960	D	3012		
1960	L	140		
27/02/1961	D	475		Planta de cargos del cuerpo auxiliar de la Rama Judicial.
10/06/1961	D	1580		Planta de personal de penitenciaros.
1961	D	1166		
26/05/1962	D	1366	30818	Reglamenta la Ley 1ª de 1962.
18/06/1962	D	1593		Reorganización de establecimientos de menores.
19/01/1962	L	1	30704	Da carácter de “Persona Administrativa” a la Superintendencia de Notariado.
19/02/1963	D	0323	31022	Reglamenta el Decreto 1709 de 1954 orgánico del Fondo Rotatorio Judicial y modifica el Decreto 2404 de 1955.
1963	L	27		Facultades extraordinarias.
9/06/1964	D	1356	31409	Suprime los Juzgados Territoriales y la División de Instrucción Criminal, dependientes del Ministerio de Justicia (artículos 110 y 111).
16/07/1964	D	1698	31430	Crea el Consejo Superior de Administración de Justicia (artículo 4).
16/07/1964	D	1700	31430	Reorganiza el Instituto de Medicina Legal y crea la Escuela Superior de Ciencias Médico-Forenses.
17/07/1964	D	1728	31431	Crea la División de Carrera Judicial y reorganiza la Oficina de Estadística Criminológica en el Ministerio.
17/07/1964	D	1817	31446	Establece la estructura de la División de Prisiones.

17/07/1964	D	1818	31497	Crea el Consejo Colombiano de Protección del Menor y de la Familia y reorganiza la
17/07/1964	D	1822	31433	Determina la fecha desde la cual regirán los Decretos 1356, 1698 y 1701 de 1964 y dicta otras disposiciones.
2/12/1964	D	2982	31537	Determina la estructura orgánica de la División de Menores.
13/01/1965	D	43	31564	Reglamenta el Título I del Decreto 1698 de 1964. Crea el Consejo Superior de Adminis-
30/12/1965	L	75		
25/07/1966	D	1862	32000	Reglamenta la organización y funcionamiento de la Escuela Superior de Ciencias Médico-Forenses.
18/11/1966	D	2844	32093	Reglamenta parcialmente el Decreto 901 de 1959. (Ingresos del Fondo Rotatorio Judicial.)
26/12/1968	D	3172	32697	Reorganiza el Ministerio.
26/12/1968	D	3172	32697	Reorganiza el Ministerio y la Superintendencia.
26/12/1968	D	3172	32697	Reorganiza el Fondo Rotatorio.
1968	D	1050		Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la
1968	D	3130		Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.
1968	D	3135		Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.
28/03/1968	L	16		Facultades extraordinarias.
30/12/1968	L	75	32682	Suprime el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia y la División de Menores Colombiano de Bienestar Familiar (artículo 51).
31/12/1969	D	2267		
31/12/1969	D	2265	32985	Asigna funciones al Ministerio de Justicia en relación con los intérpretes oficiales.
31/12/1969	D	2267	32985	Crea el Consejo Nacional de Instrucción Criminal (artículo 3).

1969	D	900		División Territorial Judicial.
1969	D	1246		
1969	D	1326		
1969	D	901		
1969	D	2264		Quiebra.
1970	DL	970		Estudios de Derecho.
29/01/1970	D	111	32993	Aprueba el Acuerdo número 01 del 13 de noviembre de 1969, que adopta los estatutos del Fondo Rotatorio del Ministerio.
18/02/1970	D	250	33023	Crea la Escuela Judicial (artículos 46 a 48).
/02/1970	D	250		Carrera Judicial.
3/03/1970	D	320		Profesión de Abogados.
5/03/1970	D	333	33024	Aprueba los Estatutos de la Superintendencia de Notariado y Registro.
20/06/1970	D	960	33118	Expide el Estatuto de Notariado.
27/06/1970	D	1260		Estado Civil.
15/07/1970	D	1118		Adición al libro tercero del Código Penal (Estatuto de Contravenciones).
19/07/1970	D	1135		Protección Penal de instrumentos y efectos negociables.
19/07/1970	D	1136		Normas sobre Protección Social.
27/07/1970	D	1250	33118	Expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos.
27/07/1970	D	1260	33118	Expide el Estatuto de Registro de Estado Civil de las Personas.
4/08/1970	D	1343		Papel.
4/08/1970	D	1344		Código Nacional de Tránsito de Terrestre.
4/08/1970	D	1347	33128	Reorganiza la Superintendencia de Notariado y Registro.
5/08/1970	D	1400		Código de Procedimiento Civil.
26/10/1970	D	2019		Código de Procedimiento Civil.
29/10/1970	D	2055		
9/11/1970	D	2156	33213	Modifica el Decreto 1250 de 1970.

9/11/1970	D	2158	33213	Modifica el Decreto 1260 de 1970.
9/11/1970	D	2163	33213	Oficializa el Servicio de Notariado.
9/11/1970	D	2165	33213	Modifica parcialmente el Decreto 1347 de 1970.
15/12/1970	D	2460		Aplazó vigencia del Código de Procedimiento Penal.
1970	D	960		Por el cual se expide el Estatuto del Notariado.
1970	D	2163		Por el cual se oficializa el servicio de notariado.
1970	D	320		Ejercicio del Derecho.
1970	D	971		Estudios de Derecho.
1970	D	1355		Estatuto Nacional de Policía.
1970	D	55		Penal Aduanero.
1970	D	956		Penal Aduanero.
1970	D	960		Notariado y registro.
1970	D	961		Notariado y registro.
1970	D	1250		Registro de Instrumentos.
1970	D	1255		Automotores.
1970	D	1766		
1970	D	1345		Código de Procedimiento Penal.
12/02/1971	D	196		Nuevo Estatuto del Abogado.
12/02/1971	D	196	33255	Asigna al Ministerio funciones en relación con la profesión de abogado (artículo 44).
27/03/1971	D	409		Nuevo Código de Procedimiento Penal.
27/03/1971	D	410		Código de Comercio.
27/03/1971	D	526		Modifica el 250 de 1970 en el artículo 62.
27/03/1971	D	409	33303	Código de Procedimiento Penal. Asigna al Ministerio, funciones sobre cambio de radicación de procesos penales, señalamiento de establecimiento penitenciario para menores de 21 años, ejecución y cumplimiento.
27/03/1971	D	522	33300	Asigna al Ministerio las Comisarias Nacionales de Policía (artículo 133).

5/07/1971	D	1331	33379	Crea la Comisión Nacional para la Prevención de la Delincuencia.
1971	D	533		
1971	D	235		Asignaciones de Funcionarios Judiciales.
1971	D	236		Sueldos de la Procuraduría General.
1971	D	524		Sueldos de los Magistrados.
1971	D	528		Adiciona el 237.
1971	D	237		Sueldos de la Rama Judicial.
1971	D	523		Subroga el 236.
29/03/1971	DL	522		
5/09/1972	D	1617	33710	Reestructura la Comisión Nacional para la Prevención de la Delincuencia.
26/06/1973	D	1206	33889	Crea el Consejo Nacional de Estupeficientes. (Adscrito al Ministerio de Justicia.)
26/06/1973	D	1208	33892	Dicta normas sobre régimen de adquisiciones y suministros con destino a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público y reorganiza el Fondo Rotatorio del Ministerio.
30/08/1973	D	1742	33935	Aprueba los estatutos del Fondo Rotatorio del Ministerio.
15/09/1973	D	1889	33947	Reestructura la constitución de la Junta de Licitaciones del Ministerio y determina sus funciones.
30/11/1973	D	2459	33997	Reglamenta parcialmente el Decreto 1208 de 1973.
1973	D	1206		Se crea el Consejo Nacional de Estupeficientes y la Oficina del mismo.
28/12/1973	L	29	34007	Crea el Fondo Nacional del Notariado y dicta otras disposiciones.
1973	L	17		Estatuto para la Presencia y Represión de la Producción, Tráfico y Consumo de Estupeficientes.
9/01/1974	D	027	34027	Organiza el Fondo Nacional del Notariado y dicta otras disposiciones.
5/04/1974	D	576	34074	Reorganiza el Ministerio.
5/04/1974	D	577	34074	Revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Notariado y Registro.
10/04/1974	D	657	34125	Adscribe al Fondo la Imprenta Nacional.

9/05/1974	D	820	34093	Aprueba el Acuerdo núm. 14 del 3 de mayo de 1974 de la Junta del Fondo Rotatorio, que adiciona los estatutos.
5/06/1974	D	1057	34112	Asigna unas funciones al Fondo Rotatorio del Ministerio.
25/06/1974	D	1188	34116	Expide el Estatuto Nacional de Estupefacientes.
13/09/1974	D	1939	34177	Integra la Comisión Nacional para la Prevención de la Delincuencia y le asigna sus funciones.
8/11/1974	D	2397		Modifica el Estatuto de Estupefacientes.
20/12/1974	D	2817	34247	Reglamenta parcialmente los Decretos 960, 1250 y 2163 de 1970 y delega unas funciones en el Ministro.
1974	D	27		Por el cual se organiza el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones.
1974	D	717		Por el cual se organiza la Carrera Notarial y se dictan otras disposiciones.
1974	D	2820		<i>Idem.</i>
1974	D	1833		
1974	D	2447		
29/11/1974	L	13		Aprueba la Convención Única sobre Estupefacientes en Nueva York el 30 de marzo de 1961 y su protocolo de Ginebra el 25 de marzo de 1972.
1974	L	24		Facultades extraordinarias para legislar sobre derechos de la mujer.
1974	L	20		Concordato y Protocolo final con la Santa Sede.
18/07/1975	D	1419	34373	Reglamenta parcialmente el Decreto 1817 de 1964. (Casas Cárcel para conductores.)
26/07/1975	D	1514	34377	Reglamenta los artículos 52 y 56 del Decreto 1188 de 1974 por el cual se expide el Estatuto Nacional de Estupefacientes.
24/11/1975	D	2524	34464	Modifica los estatutos del Fondo Rotatorio del Ministerio.
1975	D	772		<i>Idem.</i>
9/04/1975	L	17		Por la cual se modifican normas del Código de Procedimiento Penal.
1975	L	5°		Modifica el Título XIII del libro 1° del Código Civil.
2/02/1976	D	193	34499	Adiciona y modifica el Decreto 027 de 1974 (Fondo Nacional del Notariado).

23/03/1976	D	544	34532	Delega la función de inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común en el Ministerio.
1976	D	193		Por el cual se adiciona y modifica el Decreto número 027 de 1974.
1976	L	1º		Por la cual se establece el divorcio en el matrimonio civil.
27/05/1977	D	1194		Modificatorio de los Decretos 46 de 1965 y 2145 de 1974 sobre especulación y acaparamiento de productos básicos del consumo popular.
11/08/1977	D	1879		Por el cual se modifica la División Territorial Judicial.
1977	D	1879		
1977	D	1880		
1977	D	1182		Unifica la represión de las drogas en la Procuraduría General de la Nación.
1977	L	22		
1977	L	5		Facultades extraordinarias para crear juzgados.
27/07/1978	D	1542	35081	Traslada al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento y cancelación de la personería jurídica de las asociaciones, corporaciones y fundaciones de utilidad común con fines educativos.
4/10/1978	D	2144		
1978	D	238		
1978	D	239		
1978	D	477		
1978	D	1437		
6/09/1978	DL	1923		Estatuto de Seguridad.
23/02/1979	D	402		
30/09/1980	D	2588		Designación de funcionarios auxiliares.
26/12/1980	D	3474		
1980	D	100		

15/09/1980	L	22		Por la cual se dictan disposiciones tendientes a normalizar la pronta y eficaz administración de justicia.
29/12/1980	L	43		Convenio de Viena sobre sustancias Sicotrópicas.
29/01/1981	D	181		Por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal.
19/01/1983	D	115		
7/02/1983	D	306		
7/02/1983	D	296		
7/02/1983	D	297		
7/02/1983	D	295		
17/06/1983	D	1686	36288	Aprueba el Acuerdo núm. 017 del 5 de mayo de 1983 de la junta directiva del Fondo sobre
27/10/1983	D	3015		Se crea una comisión.
1983	D	2148		Por el cual se reglamentan los Decretos-leyes 0960 y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973.
1983	D	663		
23/03/1984	D	690	36563	Aprueba una modificación a la estructura del Fondo Rotatorio sobre las dependencias regionales.
8/07/1984	D	1853		
1984	D	666		
1984	D	667		
1984	D	668		
1984	D	669		
1984	D	670		
1984	D	747		
1984	D	1040		
1984	D	1041		
1984	D	1042		

1984	D	1056		
1984	D	1057		
1984	D	1058		
1984	D	1060		
1984	D	1209		
1984	DL	1041		
1984	DL	1060		
1984	DL	2665		
16/01/1984	L	2º		Establece competencias de la Policía.
28/12/1984	L	52		
1984	L	52		
1985	D	911		
1985	D	1540		
1985	D	1807		
1985	D	2689		
1985	D	728		Nombra Comisión Asesora.
1985	L	55		
19/12/1986	D	3669		Por la cual se dictan normas restrictivas de motocicletas.
31/12/1986	D	3788		Reglamentación del Estatuto de Estupefacientes, Ley 30 de 1986.
1986	D	3788		Por la cual se reglamenta la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes.
1986	D	1896		Control de pistas de aterrizaje.
1986	D	3665		
1986	D	3667		
1986	D	3673		
1986	D	399		

31/01/1986	L	30	37335	Adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes. Crea el Fondo Rotatorio de Prevención y Rehabilitación y dicta otras disposiciones.
1986	L	30		Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.
1986	L	30		Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.
1986	L	30		Estatuto Nacional de Estupefacientes.
1986	L	11		
1986	L	43		
11/06/1986	R	020		Ministerio de Justicia
30/06/1987	D	1199		Recompensas y protección a delatores.
1987	D	3665		
1987	D	3778		
1987	D	423		
1987	D	468		
1987	D	1198		Se erigieron delitos, contravenciones de la Ley 30 de 1986.
1987	D	1630		Por el cual se autoriza a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal para comisionar a los Jueces de Justicia Criminal.
1987	D	1631		
1987	D	423		
1987	D	050		Nuevo Código de Procedimiento Penal.
1987	D	052		Estatuto Penal Aduanero.
1987	D	53		
1987	L	11		Por el cual se reglamenta el manejo y aprovechamiento de los depósitos judiciales.
18/02/1987	R	0009		Ministerio de Justicia-Consejo Nacional de Estupefacientes.
14/05/1987	R	0018		Ministerio de Justicia-Consejo Nacional de Estupefacientes.

1988	D	181		
1988	D	180		Estatutos de la Defensa de la Democracia.
1988	D	263		
1988	D	262		Control de operaciones de helicópteros.
1988	L	86		Por medio de la cual se crea el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro (FONPRENOR) y se dictan otras disposiciones.
18/08/1989	D	1856		
31/08/1989	D	1966		
7/10/1989	D	2303		Por el cual se crea y organiza la Jurisdicción Agraria.
7/10/1989	D	2281	39012	Por el cual se modifica el artículo 3 del dcto. 1888/89 (Régimen disciplinario para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional). Inhabilitados —Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso aunque tengan beneficio.
7/10/1989	D	2270	39012	Por el cual se modifica la División Territorial Judicial del país, se crean unos despachos judiciales y se dictan otras disposiciones.
7/10/1989	D	2288	39013	Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
7/10/1989	D	2272		Por el cual se organiza la jurisdicción de familia, se crean unos despachos judiciales y se dictan otras disposiciones (Salas de Familia). Se crean plazas de magistrados y otros grados en todo el país.
7/10/1989	D	2278		Por el cual se modifica el Estatuto Orgánico de la Administración de la Justicia. Artículo 15 —procedimientos internos— serán señaladas por las Salas de Gobierno. Los tribunales podrán integrar grupos de juzgados con una organización interna.
7/10/1989	D	2304	39013	Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo.
20/10/1989	D	2406		Por el cual se modifica la estructura orgánica de algunos ministerios, los departamentos administrativos, la Dirección Nacional de Carrera Rama Judicial, Ministerio Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil y otras disposiciones.

14/12/1989	D	2894	39104 (Dic. 14)	Por el cual se aprueba el Acuerdo núm. 01 de 1989 de la Junta Directiva del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional (aprueba los estatutos del Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional).
1989	D	3047		Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 960 de 1970.
1989	D	508		Por el cual se reglamenta la Ley 86 de 1988.
1989	D	474		
1989	D	1582		
1989	D	2626		
1989	D	1860		Extradicción por vía ejecutiva.
27/02/1990	D	494		Consejo Nacional de Estupefacientes.
13/03/1990	D	580	39234	Por el cual se aprueba la Resolución número 602 de 1990, del Consejo Nacional de Estupefacientes (aprobación de los Estatutos del Fondo de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes).
1990	D	3145		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 032 del 15 de noviembre de 1990 que establece la Planta de Personal del Fondo Nacional del Notariado.
1990	D	1255		Por el cual se aprueban los estatutos del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro.
1990	D	1261		Por el cual se crea la Estructura Orgánica del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro, FONPRENOR, y se determinan las funciones de sus dependencias.
1990	D	42		Valores decomisados a narcotraficantes.
1990	D	494		Creó la Dirección Nacional de Estupefacientes.
1990	D	1261		Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro.
4/10/1991	D	2273	40078	Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de sitio. Artículo 6; Conformación de la junta directiva del Fondo de Seguridad de la Rama Judicial.
13/12/1991	D	2460	33497	Asigna al Ministerio de Justicia funciones en relación con los Consultorios Jurídicos Populares.

1991	D	2272		Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de sitio.
1991	D	2241		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 006 del 27 de mayo de 1991, que fija una planta parcial de personal para el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro.
1991	D	2894		Por el cual se aprueba el Acuerdo núm. 18 del 1º de noviembre de 1991, que adopta el Reglamento General de los Servicios a cargo del Fondo de Previsión de Notariado y Registro.
1991	D	2273		Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de sitio.
1991	D	2894		Funciones de la Junta de Crédito del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro.
1991	D	2273		
30/11/1991	DE	2699		Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.
30/11/1991	DE	2670		Nuevo Código de Procedimiento Penal.
30/11/1991	DE	2656		Estatuto del Consejo Superior de Judicatura.
20/08/1992	D	1365	40540	Por el cual se crea una comisión de vigilancia y seguimiento del régimen penitenciario.
20/11/1992	D	1873		Por el cual se dictan medidas para la seguridad y protección de los servidores públicos y se expiden otras disposiciones (Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público).
1992	D	2157		Por el cual de reestructura el Ministerio de Justicia.
1992	D	2159		Por el cual se fusiona la Dirección Nacional de Estupefacientes con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes.
1992	D	2158		Por el cual se reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro.
1992	D	1873		Por el cual se dictan medidas para la seguridad y protección de los servidores públicos de la Rama Judicial, del Ministerio Público y se expiden otras disposiciones.
1992	D	2161		Por el cual se reestructura el Fondo de Seguridad de la Rama Judicial.
1992	D	2160		Por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.
1992	D	2158		Superintendencia de Notariado y Registro.

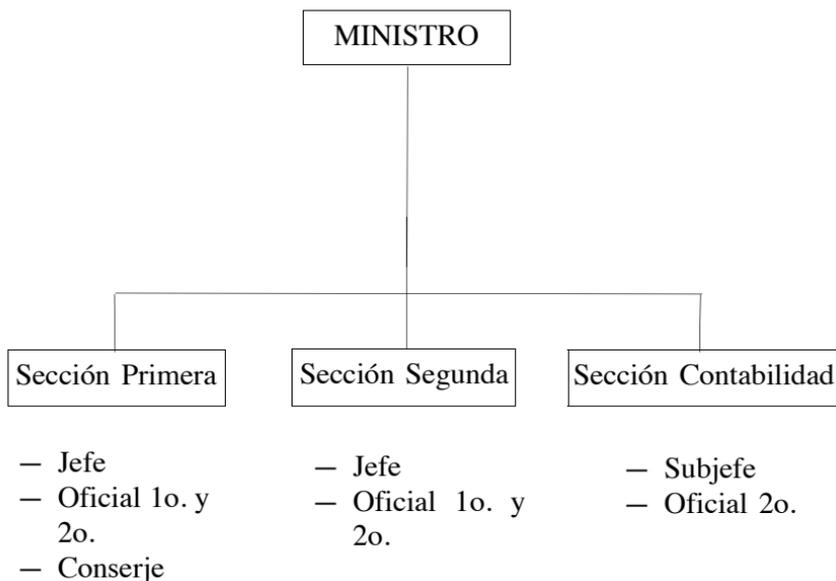
1992	D	2159		Fusión de la Dirección Nacional de Estupefacientes con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes.
1992	D	2160		Fusión de la Dirección General de Prisiones de Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, hoy INPEC.
1992	D	2161		Reestructuración del Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público.
30/12/1992	DE	2157		Por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia.
1992	DL	1156		
3/07/1992	L	7°		
5/10/1992	L	15		
26/01/1993	D	173		Por el cual se reglamenta la Conciliación Prejudicial de que trata el capítulo V de la Ley 23/91 (creó mecanismos para descongestionar los despachos judiciales).
26/01/1993	D	171		Por el cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto 2651/91.
1993	D	1682		Por el cual se establece la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial, Dirección Nacional de Estupefacientes.
1993	D	2539		Por el cual se modifica el Decreto número 027 de enero 9 de 1974.
1993	D	2604		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 17 del 20 de diciembre de 1993 de la Junta Directiva del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro.
1993	D	776		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 004 de 1993 del Consejo Directivo del Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público.
1993	D	786		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 003 de abril 13 de 1993 del Consejo Directivo del Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público.
1993	D	1242		Por el cual se aprueba número 001 del 25 de mayo de 1993 del Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.
19/01/1993	L	40		
19/01/1993	L	40		Estatuto Nacional contra el Secuestro.
19/01/1993	L	40		Por la cual se adopta el Estatuto Nacional contra el Secuestro y se dictan otras disposiciones.

23/07/1993	L	57		
23/07/1993	L	58		
19/08/1993	L	66		Reglamentación de los Fondos de Depósitos Legales.
19/08/1993	L	65		Código Penitenciario y Carcelario.
19/08/1993	L	65		Por el cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.
23/08/1993	L	67		Aprobación de la Convención de Viena sobre tráfico de drogas.
23/08/1993	L	67		Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988.
28/10/1993	L	80		
2/11/1993	L	81		
2/11/1993	L	81		Por la cual se introducen modificaciones al Código de Procedimiento Penal (Vicefiscal Procurador).
30/12/1993	L	104		
31/05/1994	D	1108		Por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
1994	D	1572		Por el cual se fijan los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial y se dictan
1994	D	1595		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 011 del 11 de mayo de 1994 de la Junta Directiva del Fondo Nacional del Notariado.
1994	D	398		Por el cual se dicta el régimen disciplinario para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.
1994	D	407		Por el cual se establece el Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
1994	D	446		Por el cual se establece el Régimen prestacional de los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
1994	D	2808		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 001 del 7 de diciembre de 1994 de la Junta Directiva de la Imprenta Nacional del Colombia.

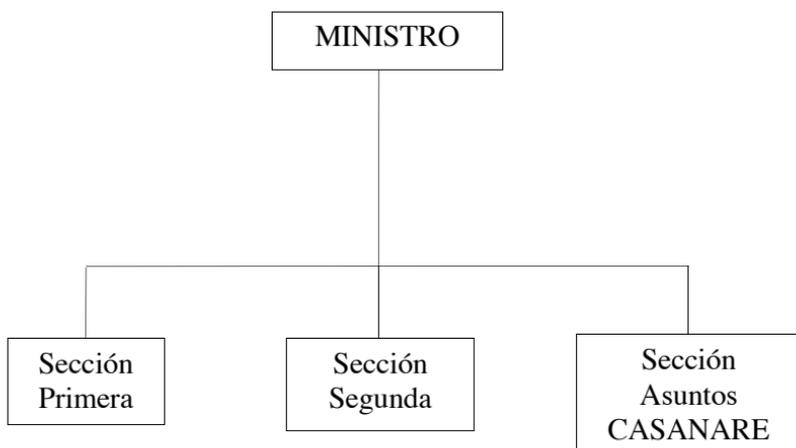
1994	D	2809		Por el cual se aprueba el Acuerdo número 002 del 7 de diciembre de 1994 de la Junta Directiva de la Imprenta Nacional de Colombia.
2/06/1994	L	137		Regulación de los Estados de Excepción.
13/07/1994	L	148		Aprobación del Tratado de Personas Condenadas.
22/12/1994	L	179		Tratado Constitutivo de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, Madrid 7 de octubre de 1992.
30/12/1994	L	104		Búsqueda de la Convivencia y la Eficacia de la Justicia.
1994	L	109		Por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia en Empresa Industrial y Comercial del Estado.
5/12/1995	D	2150		Antitramotología.
1995	D	119		Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial, Dirección Nacional de Estupefacientes.
6/06/1995	L	19		
6/06/1995	L	190		Anticorrupción.
29/06/1995	L	192		Normas sobre descongestión de la Justicia.
20/12/1995	L	22		Reforma al Código de Comercio.
21/12/1995	L	228		Seguridad Ciudadana.
21/12/1995	L	229		Normas especiales para Urabá.
1995	L	241		
1996	D	2271		Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de sitio.

ORGANIGRAMAS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA 1890-1994

MINISTERIO DE JUSTICIA* 1890



MINISTERIO DE JUSTICIA* 1892



- Subsecretario
- Oficial 1o.
- Oficial de Registro
- Oficial de Escribiente
- Conserje Portero

- Jefe de Sección
- Subjefe
- Tenedor de Libros
- Oficial

- Jefe
- Oficial Escribiente
- Escribiente

* Decreto 130 de octubre de 1892.

MINISTERIO DE JUSTICIA* 1947



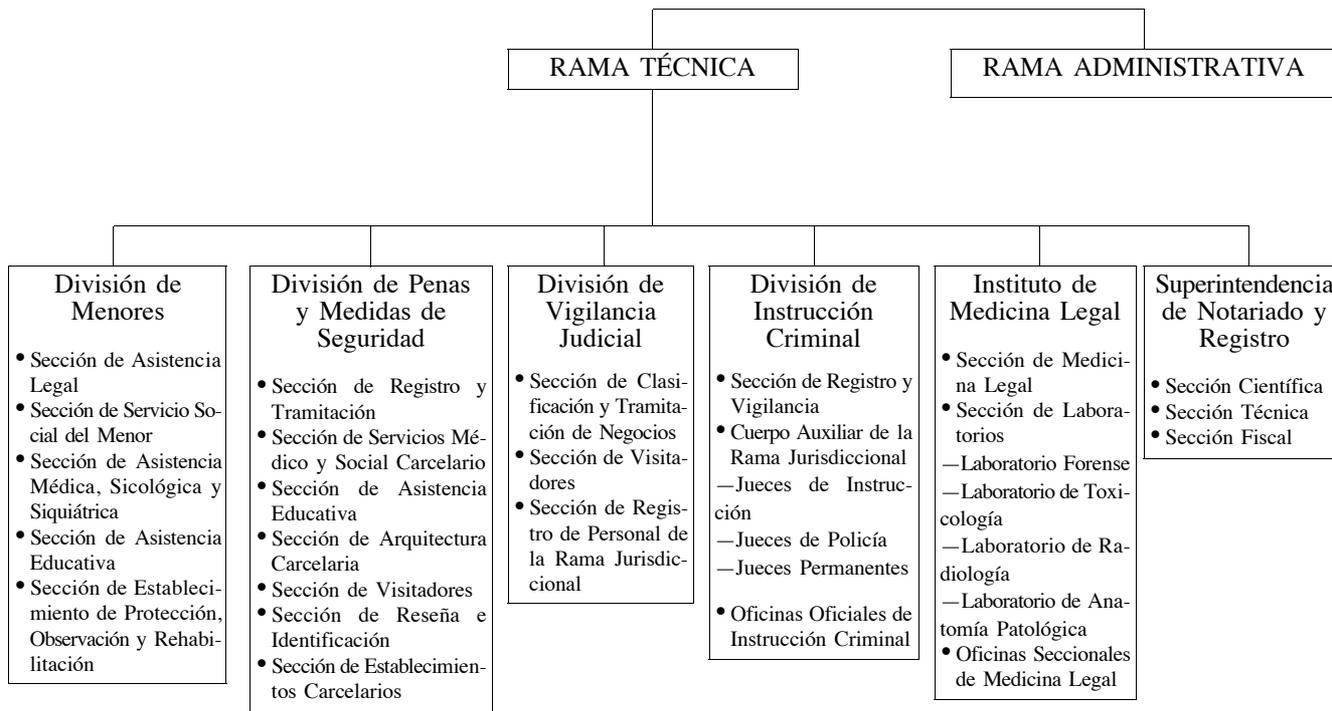
* Decreto 105 de enero 17 de 1947.

MINISTERIO DE JUSTICIA 1960*

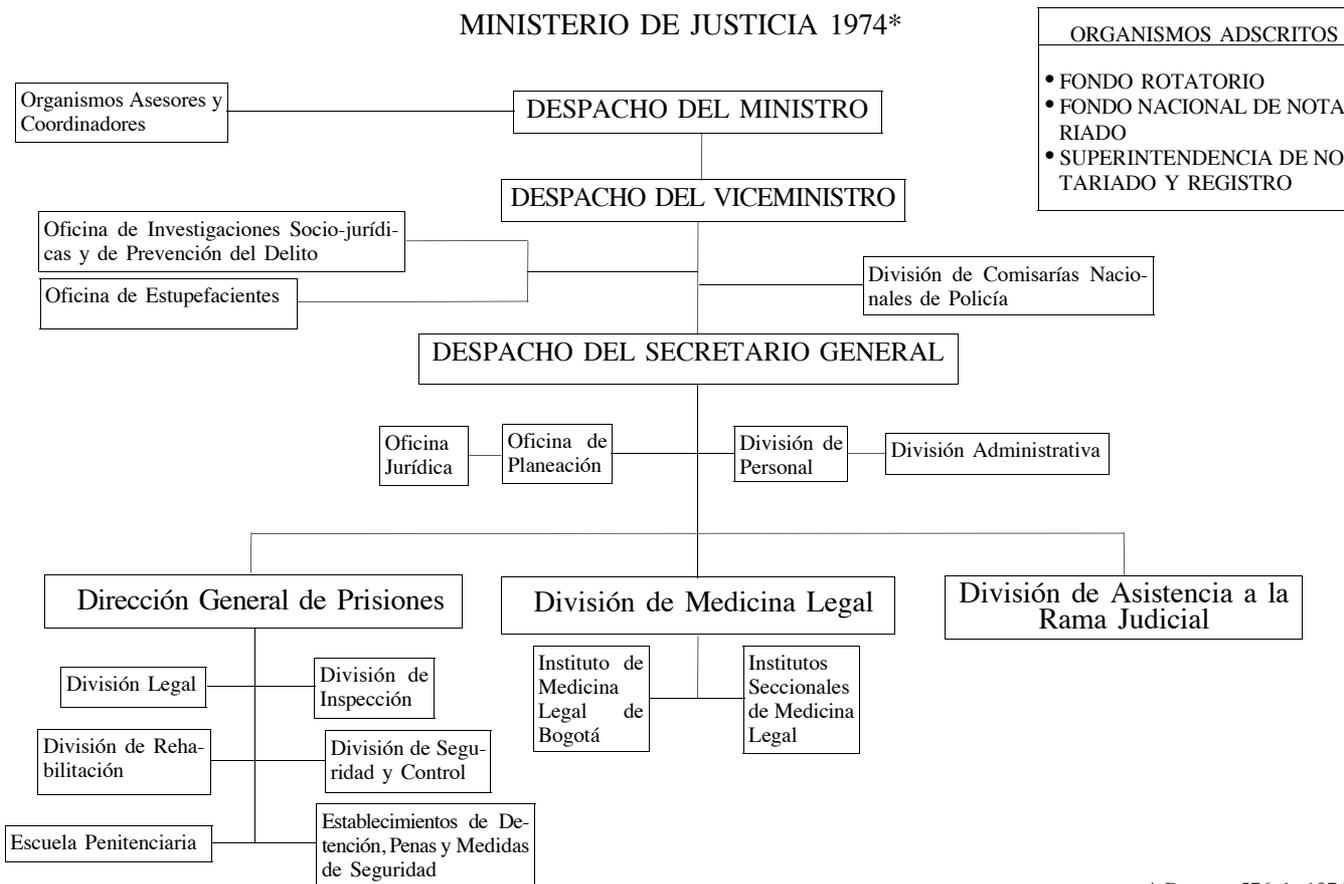


*Decreto 1716 de 1960.

MINISTERIO DE JUSTICIA 1960

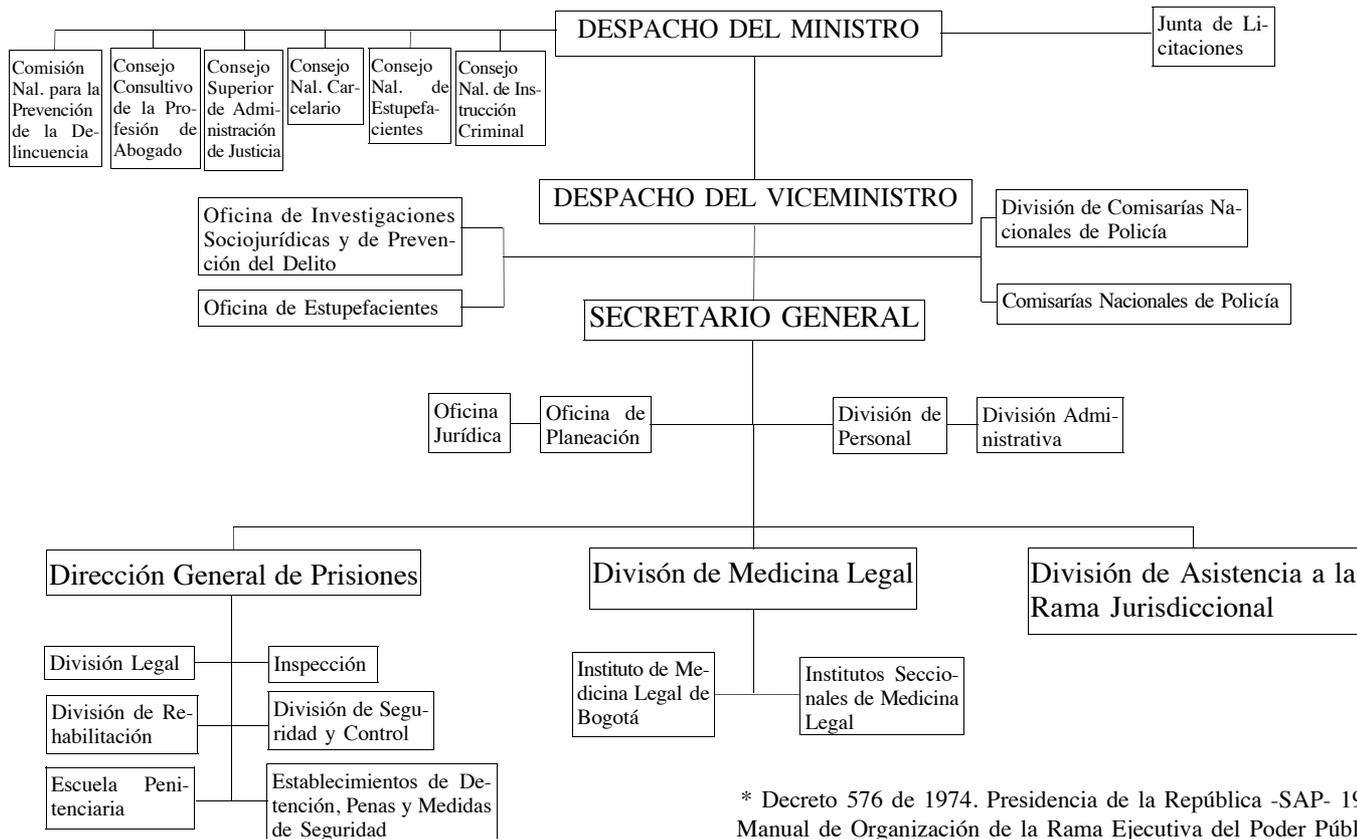


MINISTERIO DE JUSTICIA 1974*



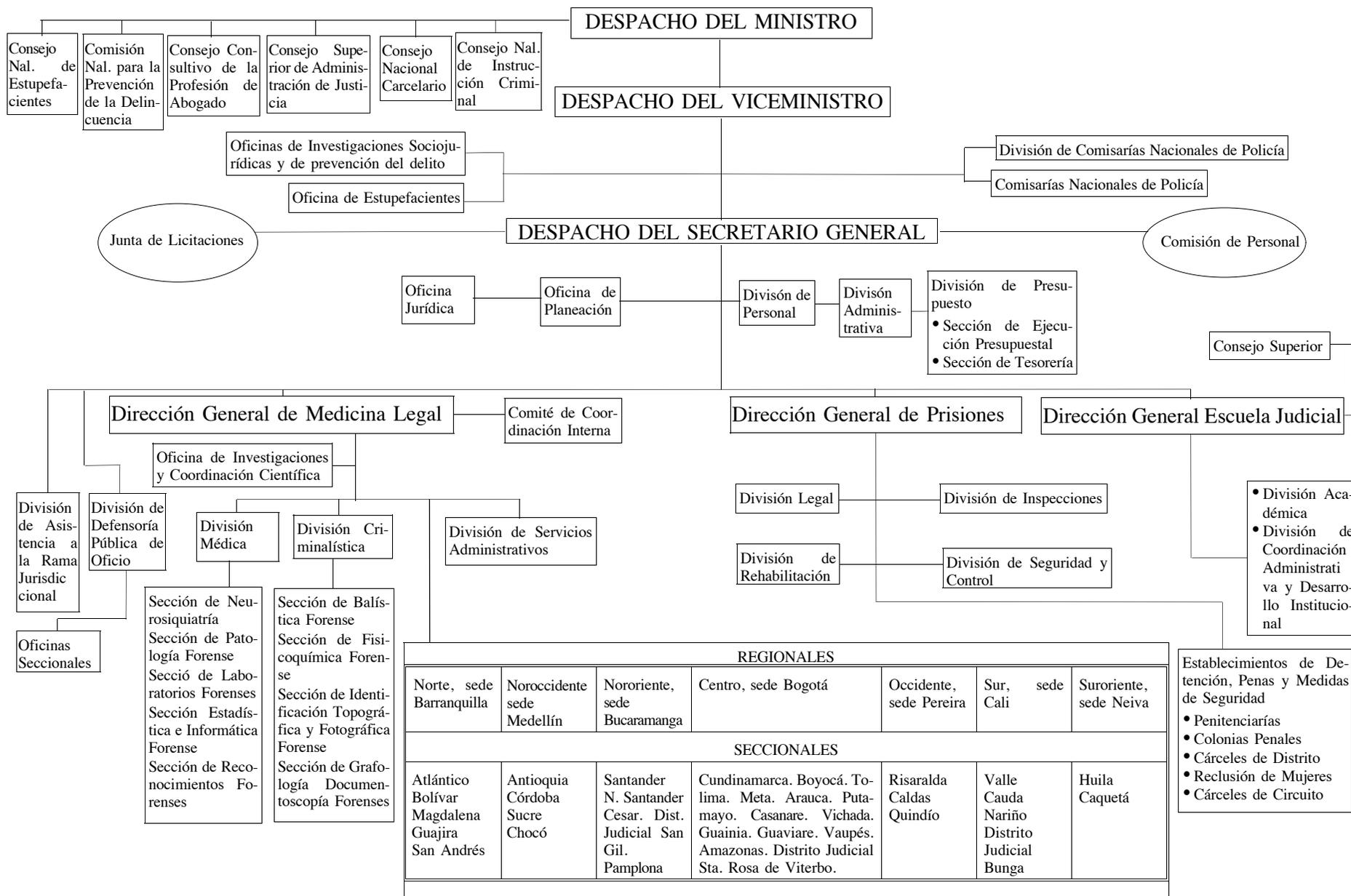
* Decreto 576 de 1974.

MINISTERIO DE JUSTICIA 1978*



* Decreto 576 de 1974. Presidencia de la República -SAP- 1978. Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

MINISTERIO DE JUSTICIA 1990



MINISTERIO DE JUSTICIA* 1990

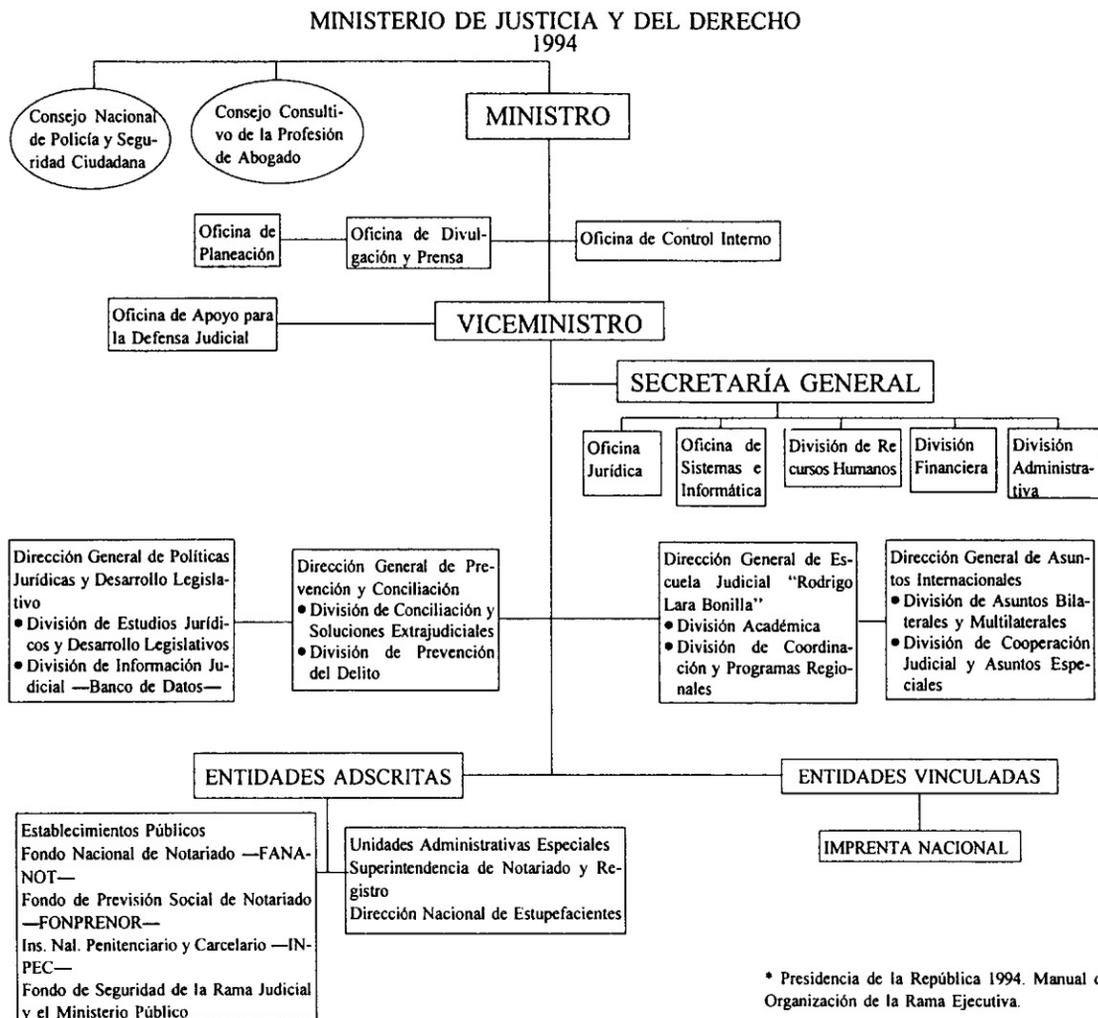
ORGANISMOS ADSCRITOS
FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
FONDO NACIONAL DE NOTARIADO
FONDO ROTATORIO DE PREVENCIÓN, REPRESIÓN Y REHABILITACIÓN
FONDO DE PREVENCIÓN SOCIAL DE NOTARIADO Y REGISTRO
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

* Presidencia de la República 1990. Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO 1992*



*Decreto 2157 de 1992.



* Presidencia de la República 1994. Manual de Organización de la Rama Ejecutiva.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA RAMA JUDICIAL COLOMBIA

DESPUÉS DE LA CONSTITUYENTE DE 1991

JUDICIAL				
Jurisdiscción	Jurisdicciones	Fiscalía General	Consejo Superior de la Judicatura	
Constitucional	Especiales	de la Nación	Sala Administrativa	Sala Jurisd. Disciplinaria
Corte Constitucional	Jurisdicción de los Pueblos Indígenas	Fiscalía General	Direc. Nal. Administrativa Judicial	Consejos Seccionales Judicatura
	Jurisdicción de Paz	Fiscales Delegados	Dirección Seccionales de Administ. Judicial	
		Demás Funcionarios que Determina la Ley		

LISTA DE MINISTROS DE JUSTICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

NOMBRE	FECHA ING.	FECHA RET.	PERIODO PRESIDENCIAL
Tapias Pilonieta, Arturo	11/12/1946	23/04/1947	Mariano Ospina Pérez
Cabal Pombo, Alejandro	23/04/1947	18/06/1947	Mariano Ospina Pérez
Arango Reyes, Samuel	14/01/1948	10/04/1948	Mariano Ospina Pérez
Montalvo, José Antonio	21/03/1948	10/04/1948	Mariano Ospina Pérez
Arango Reyes, Samuel	10/04/1948	23/03/1949	Mariano Ospina Pérez
San Juan, Miguel	21/05/1949	2/02/1950	Mariano Ospina Pérez
Arenas Osses, Pedro Manuel	12/03/1950	7/08/1950	Mariano Ospina Pérez
Amaya Ramírez, Guillermo	7/08/1950	29/08/1951	Laureano Gómez Castro
Uribe Holguín, Juan	29/08/1951	29/04/1952	Laureano Gómez Castro
De la Vega, José Gabriel	20/04/1952	25/05/1953	Roberto Urdaneta Arbeláez
Escobar Camargo, Antonio	25/05/1953	13/06/1953	Roberto Urdaneta Arbeláez
Escobar Camargo, Antonio	13/06/1953	9/02/1954	Gustavo Rojas Pinilla
París Gordillo, Gabriel	9/02/1954	7/08/1954	Gustavo Rojas Pinilla
Caro Escallón, Luis	7/08/1954	22/02/1956	Gustavo Rojas Pinilla
Arenas Osses, Pedro Manuel	22/02/1956	19/09/1956	Gustavo Rojas Pinilla
Giraldo, Luis Carlos	19/09/1956	11/05/1957	Gustavo Rojas Pinilla
Duarte Blum, Alfredo	10/05/1957	25/06/1957	Gabriel París
Villareal, José María	10/12/1957	8/05/1958	Gabriel París
Noguera Laborde, Rodrigo	13/05/1958	7/08/1958	Gabriel París
Zea Hernández, Germán	7/08/1958	5/05/1960	Alberto Lleras Camargo

Arango, Eliseo	14/07/1960	9/11/1960	Alberto Lleras Camargo
Laverde Aponte, Vicente	24/11/1960	7/08/1962	Alberto Lleras Camargo
Charry Samper, Héctor	7/08/1962	23/04/1963	Guillermo León Valencia
Araújo Grau, Alfredo	23/04/1963	8/01/1965	Guillermo León Valencia
Emiliani Román, Raimundo	8/01/1965	1/09/1965	Guillermo León Valencia
Posada de la Peña, Francisco	1/09/1965	7/08/1966	Guillermo León Valencia
Salamanca, Hernán	7/08/1966	27/03/1967	Carlos Lleras Restrepo
Echandía Olaya, Darío	27/03/1967	19/04/1968	Carlos Lleras Restrepo
Hinestrosa Forero, Fernando	19/04/1968	7/08/1970	Carlos Lleras Restrepo
Escobar Méndez, Miguel	7/08/1970	13/04/1973	Misael Pastrana Borrero
Castro Castro, Jaime	13/04/1973	7/08/1974	Misael Pastrana Borrero
Santofimio Botero, Alberto	7/08/1974	10/07/1975	Alfonso López Michelsen
Hoyos Arango, Samuel	10/07/1975	19/10/1976	Alfonso López Michelsen
Renán Barco, Víctor	19/10/1976	3/12/1976	Alfonso López Michelsen
Gómez Estrada, César	3/12/1976	7/08/1978	Alfonso López Michelsen
Escobar Sierra, Hugo	7/08/1978	14/05/1980	Julio César Turbay Ayala
Andrade Manrique, Felio	14/05/1980	7/08/1982	Julio César Turbay Ayala
Gaitán Mahecha, Bernardo	3/08/1982	3/08/1983	Belisario Betancur Cuartas
Lara Bonilla, Rodrigo	7/08/1983	10/05/85	Belisario Betancur Cuartas
Parejo González, Enrique	10/05/1984	7/08/1986	Belisario Betancur Cuartas
Suescún Monroy, Eduardo	7/08/1986	17/05/1987	Virgilio Barco Vargas
López Gómez, Edmundo	17/05/1987	13/06/1987	Virgilio Barco Vargas
Arias Carrizosa, José Manuel	13/06/1987	28/09/1987	Virgilio Barco Vargas
Low Murtra, Enrique	28/09/1987	9/06/1988	Virgilio Barco Vargas
Plazas Alcíd, Guillermo	24/06/1988	15/07/1989	Virgilio Barco Vargas
De Greiff, Mónica	16/07/1989	5/10/1989	Virgilio Barco Vargas
Salazar Manrique, Roberto	5/10/1989	7/08/1990	Virgilio Barco Vargas
Giraldo Ángel, Jaime	7/08/1990	13/08/1991	César Gaviria Trujillo

Carrillo, Fernando	13/08/1991	7/08/1992	César Gaviria Trujillo
González Díaz, Andrés	8/07/1992	7/08/1994*	César Gaviria Trujillo

* En este periodo (1992-1994) se cambia el nombre del Ministerio de Justicia por el de Ministerio de Justicia y del Derecho.
En la primera época del Ministerio (1890-1894) ocuparon el cargo: José María González Valencia; Luis A. Mesa; Emilio Ruiz

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DEL DERECHO Y DE LA JUSTICIA EN MÉXICO NOTAS SOBRE LAS FUNCIONES PRESENTES DE UNA INSTITUCIÓN AUSENTE¹

Héctor FIX-FIERRO

*Al doctor Sergio García Ramírez,
admirado colega y apreciado amigo*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La política del derecho y de la justicia del gobierno federal.* III. *La política judicial y la administración de los tribunales federales.* IV. *Reforma de la justicia y reforma del Estado.*

I. INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho contemporáneo se caracteriza por elevar el derecho a la categoría de fundamento de su existencia y de cauce imprescindible de su actividad. Esto presupone la existencia de un aparato organizado que desempeña la tarea de aplicar y mantener el orden jurídico. En lo particular, dicho aparato organizado comprende a las instituciones de la justicia, es decir, los tribunales y otros órganos relacionados y afines.²

1 Versión revisada de la ponencia presentada en la mesa *Papel de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado de derecho*, durante el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 7 de noviembre de 1996. El autor agradece la invitación de Omar Guerrero y el apoyo del Consejo de la Judicatura Federal, en especial del consejero Ricardo Méndez Silva.

2 La justicia puede definirse como “la institución que establece el marco para el tratamiento de conflictos mediante el recurso real o potencial al derecho”. Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, 1995, pp. 37 y ss. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 1).

Por otra parte, ya que el derecho constituye un elemento vital y dinámico de la vida del Estado, ello presupone también la existencia de planes, programas, propuestas y políticas relacionadas con el funcionamiento del derecho y del aparato organizado de la justicia. Esto se debe, entre otras razones, a que el derecho se ha convertido en *instrumento* de la política, lo cual es de suma importancia no sólo en la acción cotidiana del Estado, sino también cuando, como ocurre en nuestro país, el derecho es un factor simbólico de modernización y cambio.³

Dicho en otras palabras, en el Estado contemporáneo, el orden jurídico depende del cumplimiento de funciones de *administración* y de *política* (*policy*) —es decir, una línea de acción continuada y consistente que pretende lograr determinados objetivos— denominada esta última precisamente “política jurídica”.⁴ En términos generales, en un gran número de países dichas funciones han sido tradicionalmente desempeñadas por el Ministerio o Secretaría de Justicia. En su manifestación concreta, y dependiendo de las cambiantes circunstancias históricas, dicho órgano del Ejecutivo se ha encargado, entre otras, de tareas como las siguientes:

- el gobierno y la administración de los tribunales;
- la administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales;
- la dirección de la institución del Ministerio Público;
- la vigilancia de la regularidad de la impartición de justicia;
- la administración del sistema penitenciario;
- el estudio y la propuesta de reformas al ordenamiento jurídico;
- la administración de la defensoría de oficio.

En México, la Secretaría de Justicia llevó una vida azarosa, y no del todo desprovista de frutos, entre la consumación de la Independencia,

3 Sobre las funciones simbólicas del derecho en México, considerado como factor instituyente de la sociedad, véase López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, especialmente en su última parte.

4 *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, “El derecho como técnica social y la política jurídica”, *Isonomía*, México, núm. 3, octubre de 1995, pp. 191-203. Para Luhmann, Niklas, *Das Recht der Gesellschaft* (El derecho de la sociedad), Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1993, pp. 422 y ss., el concepto de Estado de derecho es precisamente una fórmula sintética que indica no solamente que la política debe ser encauzada y limitada por el derecho, sino también la instrumentalización del derecho por la política.

en 1821, y su supresión en 1917 por el Congreso Constituyente de Querétaro, por razones poco claras, pero eficaces, pues la Secretaría no se ha restablecido hasta la fecha.⁵ Sus funciones se dispersaron y desarticularon al pasar a otras dependencias e instituciones, situación insatisfactoria que en, al menos una ocasión, generó una importante discusión sobre la conveniencia de restablecerla sobre otras bases, pero que no prosperó.⁶

La renovada importancia del Estado de derecho y de la justicia en el discurso político,⁷ tuvo una primera materialización en la trascendente reforma en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia de diciembre de 1994.⁸ Dicha reforma creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte. Todo ello ofrece un motivo oportuno para poner nuevamente sobre el tapete de la discusión, si no la necesidad del restablecimiento de la Secretaría, sí el examen de las funciones de administración y política respecto del derecho y del aparato de la justicia que deben cumplirse en el marco de la reforma del Estado.

Esta ponencia se propone analizar dicha cuestión, así sea de manera superficial.⁹ En tal sentido, primero ofrecerá un examen sumario de los

5 Aunque el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, que suprime la Secretaría de Justicia, no fue discutido en el Congreso, parece que la principal razón fueron las presuntas intervenciones de dicha Secretaría en el Poder Judicial durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz. Véase el magnífico libro de Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996, pp. 183 y ss.; también, la muy útil edición, a cargo de José Luis Soberanes Fernández, de las *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997.

6 *Idem*, apéndice, pp. 283 y ss. La discusión se generó en el seno de la barra de abogados. Ya también en los años sesenta se aprobó en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal una conclusión que proponía la creación de un Consejo de la Magistratura federal, aunque integrado sólo por jueces. Cabrera, Lucio, *El poder judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, p. 110.

7 Véase por ejemplo el capítulo 2, “Por un Estado de derecho y un país de leyes”, del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, pp. 17-39.

8 El antecedente directo de la reforma se encuentra en las propuestas del entonces candidato Ernesto Zedillo en un importante discurso en la ciudad de Guadalajara el 14 de julio de 1994. La iniciativa de reforma constitucional se presentó ante el Senado el 5 de diciembre de 1994 y apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 del mismo mes, para entrar en vigor, en su mayor parte, al día siguiente.

9 Resulta conveniente mencionar que en México existen muy escasos estudios que no sean estrictamente dogmáticos o jurídicos sobre la problemática de la justicia y del Poder Judicial, de modo que el presente ensayo constituye simplemente un modesto

principales órganos encargados de la política del derecho y de la justicia (*infra*, parte II). En segundo lugar, se hará un examen particular de la política judicial y de la administración del Poder Judicial de la Federación y de los demás tribunales federales (*infra*, parte III). Enseguida se ofrecerán algunas reflexiones sumarias sobre la vinculación de estas cuestiones con la reforma del Estado (*infra*, parte IV). Ahí se concluye que, en un contexto general de globalización económica y de reforma democrática, las funciones de administración y de política del derecho y de la justicia se vuelven cada vez más importantes, por lo que tienden a la autonomía y la especialización. Esto trae como consecuencia la necesidad de buscar formas de racionalizar y articular eficientemente ambas funciones. En el caso particular de México, no se trata solamente de fortalecer las instituciones jurídicas, sino de asignarles una función cualitativamente distinta y decisiva dentro del proceso de cambio y modernización. Por ello mismo, se propone en este trabajo, por un lado, unificar la política judicial y la administración de los tribunales federales, incorporando de manera real y efectiva al Poder Judicial de la Federación los órganos judiciales federales que todavía no forman parte de él, y por el otro, atribuir a alguna dependencia de la administración pública federal la formulación, promoción y coordinación de la política jurídica como política de gobierno.

II. LA POLÍTICA DEL DERECHO Y DE LA JUSTICIA DEL GOBIERNO FEDERAL

1. *El predominio presidencial*

Al menos desde la consolidación del régimen presidencial en los años treinta del presente siglo, la política jurídica, como otros sectores de la política, pasaron a depender, casi exclusivamente, de la voluntad presidencial. La Presidencia de la República y sus dependencias directas monopolizaron prácticamente la política jurídica a través de las iniciativas de reformas constitucionales y legales. Cada presidente de la República

esfuerzo de sistematización sobre el tema. Respecto de las políticas judiciales de los últimos años, véase Soberanes Fernández, José Luis, "Informe sobre México", en Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 1993, pp. 461 y ss.

ha buscado legitimar su programa de gobierno y sus políticas a través de la reforma de la Constitución y de las leyes, lo que en algunos casos asumió proporciones de manía o de revolución.¹⁰

Lo anterior tuvo la desafortunada consecuencia, que empieza a revertirse de manera reciente, de inhibir la capacidad de iniciativa, formal e incluso informal, de otros órganos e instituciones. Sin duda, estos órganos e instituciones conservaron algún grado importante de influencia que les permitió hacer propuestas y opinar sobre las políticas y los programas del gobierno, pero no de forma abierta y pública. En cambio, ciertos grupos profesionales del derecho no han dejado de someter propuestas a la discusión pública, aunque a costa de una cierta ineficacia.¹¹

Desde un punto de vista formal, el Ejecutivo Federal está obligado, en términos de la Ley de Planeación, a formular, previa consulta pública, el Plan Nacional de Desarrollo sexenal, en el que se expongan y describan las grandes estrategias y líneas de acción de la política del gobierno. El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en su capítulo relativo al Estado de derecho, propone estrategias y líneas de acción en las siguientes materias:

- seguridad pública;
- lucha contra el crimen organizado;
- mejoramiento de la procuración de justicia;
- control del uso de los recursos públicos;
- seguridad jurídica de la propiedad;

10 El orden jurídico mexicano ha sufrido dos periodos recientes de gran cambio. El primero se produjo durante el gobierno del presidente Echeverría (1970-1976), que introdujo novedades importantes, pero que también buscó consolidar y ampliar la intervención del Estado en la vida social y económica. El segundo periodo se caracteriza por la tendencia contraria. Se inició con el gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988), continuó en forma intensa y acelerada durante el del presidente Salinas (1988-1994), en el que se sustituyó casi toda la legislación relativa a la actividad económica, además de realizarse otros importantes cambios, y puede decirse que no ha concluido del todo en el actual periodo del presidente Zedillo (1994-). Véase López Ayllón, *op. cit.*, *supra* nota 3.

11 Esta afirmación debe matizarse un tanto en relación con los juristas académicos, sobre todo de los agrupados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde se han hecho estudios y propuestas que con el tiempo han contribuido a la realización de importantes reformas, como la creación de un *ombudsman* nacional para la protección de los derechos humanos. Véase Garth, Bryant e Ives Dezalay, *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies Among Mexico's Divided Elite*, Chicago, American Bar Foundation, 1995, 79 pp. (Working Paper, 9509).

- respeto a los derechos humanos;
- justicia a los pueblos indígenas.

En la materia específica de impartición de justicia, dichas estrategias y líneas comprenden:

- acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de los estados;
- promoción de la calidad profesional de jueces y magistrados;
- revisión sistemática de las normas del ordenamiento jurídico;
- revisión de las disposiciones que regulan la ejecución de las sentencias;
- introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos;
- fortalecimiento de la justicia de paz;
- apoyo a las acciones que garanticen el acceso a la justicia;
- fortalecimiento de las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad.

El Plan Nacional debe desarrollarse a través de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, entre los que se encuentran el *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000* y el *Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995-2000*.¹² En lo particular, al Programa Nacional citado le corresponde especificar los objetivos, prioridades, estrategias y políticas que regirán las actividades del sector procuración e impartición de justicia para el periodo de que se trata. Participan en el ámbito de la procuración de justicia en materia penal:

- la Procuraduría General de la República;
- la Procuraduría General de Justicia Militar.

En el ámbito de la impartición de justicia participan:¹³

¹² *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, México, PGR, 1996, 93 pp., y *Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000*, en *Diario Oficial de la Federación* de 11 de marzo de 1996, primera sección, pp. 33-64.

¹³ Nótese que no están incluidos aquí el entonces Tribunal Federal Electoral —que estaba por ser incorporado al Poder Judicial de la Federación— y el Tribunal Fiscal de la Federación.

- la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- el Tribunal Superior Agrario;
- el Supremo Tribunal de Justicia Militar;
- el Consejo de Menores.

Si bien de manera desigual, cada una de estas instituciones realizó un diagnóstico de su situación particular y propuso objetivos y prioridades, así como estrategias y políticas específicas.¹⁴ Resulta importante hacer notar, por una parte, que todas estas instituciones dependen del Poder Ejecutivo Federal, así sea de manera formal, pero no son todas las que tienen atribuciones en materia de justicia; podrían mencionarse, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor o la Procuraduría Agraria, de modo que el Programa Nacional no considera a todos los organismos relevantes ni establece políticas uniformes para todo el sector. Por otra parte, al mismo tiempo, el Programa establece objetivos de alcance muy general en la materia,¹⁵ que afectarían también el campo de acción de las instituciones que no dependen del Ejecutivo, pero respecto de los cuales no se determina qué organismo pueda realizar las tareas que ellos implican, así como tampoco se definen los medios ni los mecanismos de apoyo y coordinación que se requieren.

2. *Tres instancias*

En este apartado examinaremos, de manera ejemplificativa y esquemática, tres órganos públicos que desempeñan funciones importantes en materia de política del derecho y de la justicia. No se quiere decir, pues, que otros órganos no tengan o no puedan adquirir responsabilidades en

¹⁴ Contrastan, por ejemplo, los capítulos detallados de la Procuraduría General de la República y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con el diagnóstico y las propuestas relativamente pobres del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Superior Agrario.

¹⁵ Por ejemplo, de acuerdo con el cuarto objetivo general se propone consolidar “un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de bienes y las transacciones de los particulares, que permita promover la inversión productiva, propiciar su sano desarrollo y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de los particulares”. *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, cit., *supra* nota 12, p. 23.

este sentido, como sería el caso, especialmente significativo, del Congreso de la Unión.¹⁶

a) La Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República es una institución que desempeña una multiplicidad de funciones que le permiten asumir un papel destacado, aunque parcial, en la formulación e implementación de la política jurídica del gobierno, especialmente en materia de justicia. Así, la Procuraduría General de la República no sólo encabeza la institución del Ministerio Público, sino que, como tal, también le corresponden: la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia; la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; la intervención ante las autoridades judiciales cuando la Federación sea parte, así como en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; la propuesta al Ejecutivo Federal de proyectos de iniciativas de ley y de reformas legislativas en el ámbito de su competencia, así como de medidas de mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, entre otras funciones.¹⁷ Hasta diciembre de 1994, el procurador general de la República fue también, por disposición constitucional, consejero jurídico del gobierno federal.¹⁸

Sin embargo, la participación de la Procuraduría en la formulación, coordinación e implementación de la política jurídica ha dependido fundamentalmente de la importancia que el gobierno, es decir, el presidente en turno, haya querido otorgar a la reforma y modernización del ordenamiento jurídico y de la justicia, y al modo en que dicha política se haya diseñado y llevado a cabo.

16 Que el Congreso de la Unión ha empezado a adquirir un papel independiente en la política jurídica se nota, por ejemplo, en las convocatorias públicas que algunas comisiones han expedido para examinar la conveniencia de cambios legislativos en determinadas materias, o en las propuestas de legisladores, en lo individual o en grupo, que en tiempos recientes se han traducido en importantes reformas, como la modificación de varias leyes para combatir la llamada violencia doméstica o la incorporación a nuestra legislación de la adopción plena. Hay otras muchas instituciones que influyen en la política jurídica que sería interesante examinar, como las de carácter privado o internacional.

17 Véanse los artículos 2º y 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de mayo de 1996.

18 Artículo 2º, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983.

Así, desde el comienzo del periodo de gobierno 1982-1988 se realizó, por instrucción presidencial y a través de la Procuraduría, una amplia consulta pública nacional sobre procuración y administración de justicia, de cuyos resultados derivaron numerosas iniciativas de reformas constitucionales y legales.¹⁹

En el siguiente periodo de gobierno (1988-1994), las reformas jurídicas fueron más intensas en otros ámbitos, sobre todo en el económico.²⁰ En la coordinación y canalización de dichos cambios tuvo un papel destacado la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia. Puede decirse incluso que la iniciativa en materia de reforma de la justicia pasó en buena medida a otros organismos, como la Comisión Nacional de Derechos, ya que la Procuraduría se vio envuelta en fuertes críticas con motivo de los abusos policiacos y la corrupción imperantes en la dependencia, y su capacidad de impulsar cambios jurídicos tuvo que aplicarse en buena medida a su propio interior.²¹ Por otro lado, a diferencia del periodo de gobierno anterior, el paso de cinco titulares por la Procuraduría seguramente se tradujo en falta de continuidad en sus políticas.

Actualmente, el mayor desafío que enfrenta la Procuraduría, aparte de su reforma interna, que es un proceso que continúa,²² y de su intervención en sonados procesos penales relacionados con la política, es el de la delincuencia organizada. El primer procurador en el actual periodo de gobierno, quien era un miembro destacado de un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), promovió y logró la aprobación, aunque con numerosas modificaciones en el Congreso, de una importante

19 Para el efecto se crearon diez comisiones, formadas por juristas destacados, representantes del Poder Judicial, del Congreso y de otras dependencias y entidades del Ejecutivo. Las comisiones recibieron y analizaron más de mil ponencias, que sirvieron como base para la elaboración de propuestas y más tarde de anteproyectos de reforma. Véanse *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, PGR, 1984, 936 pp.; *La reforma jurídica de 1984 en la administración de justicia*, México, PGR, 1985, 764 pp.; *La reforma jurídica en la administración de justicia 1985-1986*, México, PGR, 1987, 2 tomos, 1558 pp.; y *Memoria de la consulta nacional sobre administración de justicia*, México, PGR, 1988, 415 pp.

20 Véase López Ayllón, *op. cit.*, *supra* nota 3.

21 Véanse, por ejemplo, Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia* (1993), México, Porrúa, 1994 y *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, PGR, 1993, 607 pp.

22 Según lo atestiguan los muy numerosos reglamentos y acuerdos, con sus modificaciones, expedidos por el procurador a partir de la Ley Orgánica de 1996.

iniciativa en esta materia, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, incluyendo una muy debatida modificación constitucional, que permite explícitamente la intervención de comunicaciones privadas con la autorización de un juez.²³

Si, como afirma el *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*,²⁴ la Procuraduría ya no es una dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal sino un organismo público autónomo del mismo,²⁵ puede decirse que ya tampoco le corresponde la política jurídica general como *política de gobierno*, si bien puede formular propuestas e iniciativas dentro del ámbito de sus responsabilidades.

b) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Como se dijo anteriormente, la reforma constitucional de diciembre de 1994 dispuso que la función de consejo jurídico del gobierno, que hasta ese momento era atribución del procurador general de la República, pasara a la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley señalara.²⁶ Fue así que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁷ se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

Además de dar opinión y asesoría al presidente de la República, revisar desde el punto de vista jurídico los actos e instrumentos que éste expida y de representarlo en los juicios que intervenga, la Consejería

23 Véase García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, pról. Olga Islas de González Mariscal, México, UNAM-Porrúa, 1997, 274 pp. En los momentos actuales (abril de 1998) se debate en el Congreso de la Unión una nueva y controvertida iniciativa en materia de combate a la delincuencia, elaborada y promovida también por la Procuraduría General de la República.

24 Véase la p. 30.

25 La Ley Orgánica anterior (de 1983) definía a la Procuraduría como “dependencia del Poder Ejecutivo Federal”, mientras que la ley actual (de 1996) señala solamente que se encuentra “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal”.

26 Desde los años veinte surgió en la doctrina jurídica mexicana un debate sobre la compatibilidad de las funciones del Procurador General de la República, institución modelada en parte en el *Attorney General* de los Estados Unidos, como cabeza del ministerio público federal y como consejero jurídico del gobierno. El objeto del debate era si la primera función iba en detrimento de la segunda y si la función de consejería jurídica del gobierno podría ser asumida por alguna otra dependencia, discusión que quedó zanjada por la reforma de 1994.

27 *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1996.

Jurídica desempeña las siguientes funciones en materia de política jurídica del Ejecutivo Federal:²⁸

- coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de sus dependencias y entidades;
- presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de la unidades de asuntos jurídicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para la coordinación en materia jurídica entre dichas dependencias y entidades;
- participar con otras dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden jurídico;
- prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten.

Cabe señalar que dicha Consejería no tiene a su cargo la elaboración de todas las propuestas de regulación jurídica a cargo del gobierno federal, sino que son las distintas entidades de éste a las que, como organismos técnicos, les corresponde estudiar y formular dichas propuestas. Sin embargo, se entiende que corresponde a la Consejería una importante participación en dicho proceso.

c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Desde su creación por decreto presidencial en 1990, la CNDH ha desarrollado una activa labor que ha contribuido a poner al descubierto muchas de las graves deficiencias de la justicia mexicana, sobre todo en el ámbito penal, por lo que los abusos policiacos o el lamentable estado y funcionamiento del sistema penitenciario, por poner dos ejemplos, han sido uno de los focos permanentes de su actividad.

Entre sus atribuciones, la CNDH cuenta expresamente con la de proponer a las autoridades públicas del país cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como a prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.²⁹ Con tal fundamento, la CNDH ha elaborado importantes propuestas de cambios jurídicos, que más tarde fueron presentadas por el

28 Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

29 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 6°, fracción VIII.

Ejecutivo al Congreso y aprobadas por éste, sobre todo en materia de justicia penal.³⁰ Cabe resaltar que algunas de dichas propuestas lograron la modificación de disposiciones y prácticas que habían resistido la crítica de la doctrina y los ataques de los organismos defensores de los derechos humanos durante largo tiempo, lo cual comprueba la importancia de la opinión pública en la definición e implementación de la política jurídica.³¹ Por otra parte, la CNDH ha iniciado también una importante línea de publicaciones, que incluyen estudios y propuestas elaborados en el seno de la Comisión, con vocación de convertirse en normas positivas.

d) Situación actual de la política jurídica

Como se advierte del somero repaso anterior, si bien existen en México órganos e instituciones con capacidad de propuesta y de coordinación de la política jurídica, sobre todo en materia de justicia, parece seguir haciendo falta un organismo que impulse, coordine y dé mayor efectividad a los esfuerzos y proyectos en tal sentido. Dicho en otras palabras: se requiere un organismo que, a la manera de los Ministerios o Secretarías de Justicia de otros países, sea responsable de la política jurídica como *función de gobierno*.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la dependencia del gobierno cuyas atribuciones más se aproximan a las que definen dicha función. Sin embargo, desde otra perspectiva, tales atribuciones resultan limitadas todavía. Lo más importante es que este órgano promueva una política jurídica en todas las áreas, tanto en las que no se encuentran a cargo de ninguna otra dependencia en lo particular, como en las que sí lo están. En este último supuesto caso debe intervenir en el proceso de cambio jurídico de tal modo que las propuestas resultantes sean identificables como una verdadera *política de gobierno* (es decir, también en el sentido de *politics*); no sólo como propuestas técnicas más o menos

30 Véase Madrazo, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 85 y ss. Un primer análisis jurídico de dichas propuestas y reformas puede verse en García Ramírez, Sergio, *Proceso penal y derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, 328 pp.

31 Nos referimos, por ejemplo, a la práctica de la policía judicial y del ministerio público de tomar una primera declaración a los detenidos, aun sin defensor presente, la cual tenía mayor valor probatorio que declaraciones posteriores, según la jurisprudencia entonces vigente de la Suprema Corte de Justicia, lo cual, comprensiblemente, propició abusos y maltratos, en el afán de arrancar a esos detenidos una “confesión” que, verdadera o falsa, podía alegarse como señal de la “eficacia” de la labor policiaca.

convenientes, sino del mismo modo como existe (o debe existir) una política económica, una política social, una política exterior, etcétera.

En otros términos: la Consejería debe convertirse en el órgano de la *política jurídica* del gobierno y no sólo del Ejecutivo federal, del presidente de la República, aunque aquella dependa en última instancia de éste. Si bien estos ya no parecen ser los tiempos del presidencialismo omnímodo, lo que deja importantes espacios a la iniciativa de otros actores institucionales, nos parece que existen importantes áreas de la política jurídica, como es el caso de la reforma de la justicia, anunciada precisamente como prioritaria por el presente gobierno federal, pero también de una buena parte de las estrategias y líneas de acción a que se refiere el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, que no parecen recibir, de manera visible, la atención que ameritan. Lo anterior no es un problema de descuidos individuales, sino de definición de políticas, esto es, de valores, de objetivos y de los medios necesarios para llevarlos a cabo.³²

III. LA POLÍTICA JUDICIAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES FEDERALES

A. Generalidades y definiciones

1. La organización judicial

Antes de examinar el tema de este apartado conviene presentar esquemáticamente la organización judicial mexicana.³³ Siguiendo el modelo federal de los Estados Unidos, México cuenta formalmente con un doble sistema de tribunales ordinarios: el Poder Judicial federal y los poderes judiciales de cada una de las treinta y dos entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

32 La reforma de la justicia es mucho más amplia que los cambios llevados a cabo hasta ahora. Para poder hacer propuestas serias y fundadas, sin embargo, se requieren estudios y análisis que no existen o no se discuten públicamente. Sobre muchas de las áreas que afectan dicha reforma no hay, según parece, ninguna clase de debate público amplio (por ejemplo, la reforma del ejercicio de la abogacía).

33 Véase Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, 643 pp.

El Poder Judicial de la Federación está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito. Como consecuencia de la reforma constitucional de diciembre de 1994 y de agosto de 1996, también forman ahora parte de dicho Poder el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano de gobierno, administración y disciplina, y el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los poderes judiciales de las entidades federativas están compuestos por tribunales menores (habitualmente denominados juzgados de paz), tribunales de primera instancia y, como su cabeza, el Tribunal Superior o el Supremo Tribunal de Justicia.³⁴ Aparte de los dos estados que primeramente establecieron Consejos de la Judicatura en 1988 (Sinaloa y Coahuila), y del Distrito Federal, otras once entidades federativas han creado, a partir de diciembre de 1994, Consejos de la Judicatura que, en términos generales, siguen el modelo federal.³⁵

Tanto a nivel federal como de las entidades federativas, existen además diversos tribunales que han surgido y se han establecido formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En este ámbito tenemos así al Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales agrarios y los tribunales militares. Hasta muy recientemente se encontraba también fuera del Poder Judicial el Tribunal Federal Electoral.

Sin embargo, tanto los poderes judiciales locales, que formalmente constituyen un orden jurisdiccional independiente, como los tribunales federales y locales encuadrados en el ámbito del Poder Ejecutivo, se encuentran materialmente unificados y subordinados al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, mediante el cual dicho Poder puede revisar las resoluciones de todos los tribunales del país.³⁶

34 Véase también Ovalle Favela, José, “El Poder Judicial en las entidades federativas”, en *idem* (ed.), *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 211-231.

35 Dichas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora y Veracruz. Véase *Los Consejos Mexicanos de la Judicatura. Régimen jurídico*, 2a. ed., México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997, 519 pp.

36 Los fallos de la Suprema Corte de Justicia, cuando se cumplen ciertos requisitos de reiteración o de procedimiento, así como de votación, son obligatorios para todos los tribunales del país.

2. Política judicial y administración de los tribunales

a. La política judicial

Por “política judicial”, en sentido amplio, podemos entender el conjunto de planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que elaboran e implementan los órganos e instituciones, tanto públicas como privadas, respecto de los tribunales y de las funciones que desempeñan. Obviamente, la propia institución judicial es capaz de elaborar y llevar a cabo sus propias políticas, lo cual implica también políticas propiamente jurídicas, según las hemos ejemplificado más arriba. La política judicial es al mismo tiempo una forma de política jurídica, y viceversa. Ambas formas de política van unidas, ya que los tribunales constituyen el centro del sistema jurídico, su última instancia de control y decisión.³⁷

Sin embargo, tal capacidad depende de la existencia de un órgano u órganos con tal vocación y, sobre todo, de la adecuada combinación y coordinación de impulsos internos y externos, ya que la experiencia parece demostrar que, dejada a sí misma, la institución judicial desarrolla políticas judiciales que, en numerosos casos, son de aislamiento y evasión.³⁸

b. La administración de los tribunales

Por su parte, la administración de los tribunales, que en nuestro medio ha estado tradicionalmente en manos de los órganos judiciales de mayor jerarquía, sólo hasta en tiempos recientes ha empezado a recibir atención como problemática específicamente administrativa y separada de las funciones propiamente jurisdiccionales.³⁹ Las razones son variadas y tienen

³⁷ Cfr. Luhmann, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 297 y ss., quien señala que los tribunales son el centro del sistema jurídico (por oposición a la periferia, representada por la legislación y los contratos), porque se trata de las instituciones encargadas de administrar la paradoja del sistema, es decir, que éste opera a través de decisiones que constituyen al mismo tiempo la alternativa que deciden, lo que debe ser encubierto si el sistema no ha de bloquearse a sí mismo. Como tales, los tribunales son los únicos órganos del derecho *obligados* a decidir y los únicos que controlan la consistencia de todas las decisiones jurídicas.

³⁸ Cfr. la introducción de Jorge Correa Sutil al volumen citado en la nota 9, pp. 26 y ss.

³⁹ Las funciones administrativas, o no jurisdiccionales, de los tribunales apenas han sido estudiadas en nuestro medio. Véase, por ejemplo, Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de la Nación*, México, UNAM-Porrúa,

que ver, en primer término, con la creciente importancia de los propios tribunales en la vida económica y social; por consiguiente, también con la complejidad y variedad que han asumido los aparatos judiciales en cuanto a su organización y funciones, incluyendo los aspectos relativos a la selección, preparación y actuación de su personal. Todo ello ha conducido, además, en una situación de relativa penuria financiera, a la convicción generalizada de que se requieren cambios que promuevan la eficiencia organizacional y administrativa de los órganos judiciales, lo cual no es posible sin la existencia de estructuras especializadas y de políticas públicas explícitas.⁴⁰

La administración del aparato judicial puede subdividirse, para efectos analíticos, en los siguientes aspectos:

- la administración en sentido estricto, es decir, la gestión de recursos materiales y humanos;
- la administración del servicio público de la justicia, según los principios constitucionales que señalan que la justicia debe ser pronta, expedita, imparcial, gratuita y efectiva en el cumplimiento de sus resoluciones;⁴¹
- la organización y administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales (carrera judicial y disciplina).⁴²

1992, 173 pp. Es de suponerse que tal era el propósito del número 95 (1997), dedicado a la administración de justicia, de la *Revista de Administración Pública*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Desafortunadamente, no todos los trabajos ahí reunidos tratan de manera sistemática los diversos aspectos de la organización y administración de los órganos jurisdiccionales.

⁴⁰ Fix-Fierro, Héctor, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 95, 1997, p. 23. Para una introducción sobre el significado del concepto de eficiencia en relación con los tribunales: Fix-Fierro, *La eficiencia de la justicia*, cit., *supra* nota 2.

⁴¹ Cfr. por ejemplo, en relación con el servicio público de la justicia en Francia, Vincent, Jean et al., *La justice et ses institutions*, 6a. ed., Paris, Dalloz, 1996, pp. 112 y ss., examinan los principios de organización de dicho servicio (separación de jurisdicciones, jerarquía, independencia e imparcialidad), los principios de funcionamiento (igualdad, gratuidad, neutralidad del juez y continuidad), así como los derechos del justiciable.

⁴² Habitualmente se examina la carrera judicial desde el punto de vista de la idoneidad de los mecanismos de preparación y de los criterios de selección de los jueces, pero apenas parece ser materia de examen desde el punto de vista económico-administrativo y organizacional. Véase Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, pp. 41 y ss. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4), y Fix-Fierro, Héctor, “La carrera judicial como forma de administración y organización

Desde este punto de vista, siempre existirá una administración del aparato judicial, pero no necesariamente una política judicial, cuando los órganos judiciales carezcan, de hecho o de derecho, de la capacidad de elaborar y poner en práctica dicha política.

B. *El Poder Judicial de la Federación y otros tribunales federales*

1. *Poder Judicial de la Federación*

a. La política judicial

Hasta la reforma constitucional de diciembre 1994, correspondía a la Suprema Corte de Justicia, como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, la formulación e implementación de la *política judicial* de ese Poder. Ante la casi total ausencia de estudios específicos sobre el particular y en vista del amplio desconocimiento público de la institución y su funcionamiento hasta esa época, apenas puede adelantarse alguna conjetura general y reseñarse algunas de las reacciones del Poder Judicial ante los problemas que enfrentó, reacciones que puedan recibir el calificativo de política judicial.

La conjetura general diría que el presidencialismo omnipresente y la limitación de recursos dejaron a la Suprema Corte espacios bastante reducidos para la elaboración e implementación de políticas judiciales (y jurídicas) propias, de signo positivo. Sin descartar que hayan existido políticas positivas, las políticas judiciales *visibles* del Poder Judicial de la Federación durante un largo periodo parecen haber estado más bien encaminadas a preservar su autonomía relativa⁴³ y a garantizar, con la mayor eficacia que permitieran las circunstancias, el ejercicio de la función judicial. Así, en una tendencia que proviene desde el siglo pasado,

del estatuto profesional de los jueces”, *Memorias del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997, pp. 245-262.

⁴³ Dos estudios empíricos, aunque no recientes, confirman que la Suprema Corte de Justicia ha ejercido un grado efectivo de independencia ante el Poder Ejecutivo. Véase González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, varias ediciones (1a. ed. 1965) y Schwarz, Carl E., “Judges Under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico”, *California Western International Law Journal*, vol. 3, 1973, pp. 260 y ss. (hay traducción española).

la Suprema Corte cultivó una imagen discreta ante la opinión pública⁴⁴ y evitó, aunque no siempre de manera consistente, verse envuelta en asuntos políticamente sensibles, sobre todo de naturaleza electoral.⁴⁵ Por razones similares, su labor de interpretación constitucional y su jurisprudencia fueron en ocasiones (innecesariamente) deferentes hacia los órganos del Poder Ejecutivo.⁴⁶

Si nos preguntamos por el impacto de la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte en la *política jurídica general*, tendremos que señalar que el resultado es ambiguo, pues si bien la jurisprudencia de la Corte dio pauta para numerosas reformas legislativas, por ejemplo, dicha jurisprudencia se fue incorporando a la Ley de Amparo, y en otras ocasiones se ha traducido en la rápida modificación de preceptos inconsti-

44 La idea de que la labor del juez debe desarrollarse de manera callada y fuera del reflector de la luz pública (“ la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias y afanes protagónicos”, se lee significativamente en el *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1992*, México, SCJN, 1992, p. LVI) resulta plenamente justificable si se trata de la jurisdicción ordinaria, pero resulta menos comprensible tratándose de la justicia constitucional, de inevitable visibilidad política.

45 Véase Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, así como González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994. Hay que decir, por otra parte, que algunos de los intentos externos por dar atribuciones e intervención a la Corte en este tipo de asuntos han sido francamente desafortunados, como el recurso de reclamación en materia electoral que se estableció en 1977 y se suprimió diez años más tarde, ya que la resolución de la Suprema Corte podía ser revisada y modificada por los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión. En otros casos, se privó directamente al Poder Judicial de la Federación de toda oportunidad de intervenir en ciertos asuntos, al establecerse como causas de improcedencia del amparo.

46 Al respecto pueden citarse algunos criterios de la Corte que impidieron un control eficaz de la actuación del Ministerio Público y de los cuerpos policíacos, como por ejemplo, el criterio de que en el proceso penal el Ministerio Público actúa como parte y no como autoridad, lo que excluía la interposición del juicio de amparo, por parte del ofendido contra sus conclusiones no acusatorias, que tenían el efecto de obligar al juez a dictar el sobreseimiento. Estos criterios han tenido que ser corregidos posteriormente por reformas constitucionales y legales. Véase también, del entonces magistrado de circuito y ahora ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, el capítulo VII, “Supuestos de una interpretación constitucional real y efectivamente soberana en México”, en su libro *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Guadalajara, ITESO, 1991, pp. 249-299, en el que hace una fuerte crítica de la jurisprudencia de la entonces Primera Sala de la Corte respecto del proceso penal, pues en su opinión, dicha jurisprudencia “no sólo ha hecho nugatorias las garantías individuales que la Constitución, por lo menos en teoría otorga al procesado, sino más aún, en la práctica hace imposible la defensa efectiva del inculpado” (p. 259).

tucionales, hay ejemplos de disposiciones legislativas que fueron declaradas inconstitucionales en reiteradas ocasiones, pero que no fueron reformadas en mucho tiempo.⁴⁷

Por lo que se refiere a las *reformas judiciales* que se hicieron a través de modificaciones constitucionales y legales, cabe señalar que si bien el Poder Judicial de la Federación carece hasta la fecha de la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso en las materias de su competencia, varios proyectos de reforma salieron del seno del propio Poder Judicial, sobre todo en relación con el juicio de amparo, y cuando no lo fueron, no se aprobaron sin la opinión y anuencia de la Suprema Corte.⁴⁸

Por lo que se refiere al desempeño cotidiano de la función judicial, el aumento constante de las cargas de trabajo en un contexto de casi nulo crecimiento en el número de tribunales y de servidores judiciales,⁴⁹ obligó a los órganos del Poder Judicial de la Federación a recurrir a la declaración de improcedencia o al sobreseimiento en un porcentaje cada vez mayor de juicios, como única forma de evitar niveles cada vez más graves de rezago.⁵⁰ La definición restrictiva y formalista de conceptos

47 Es muy conocido el ejemplo de la Ley de Profesiones del Distrito Federal, de 1944, desde entonces declarada inconstitucional por la Corte por prohibir en términos absolutos a los extranjeros el ejercicio profesional.

48 Es de mencionarse en este sentido el proyecto de reformas al artículo 107 constitucional que el presidente envió al Congreso en diciembre de 1944 y que fue aprobado por éste rápidamente, aunque no fue enviado para su ratificación por las legislaturas estatales a causa de la oposición de la Suprema Corte, que entre otros aspectos objetaba que el proyecto dejara en manos del Congreso la determinación de la competencia de los tribunales federales. Véase Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 374-376.

49 En 1930 había 46 juzgados de Distrito en todo el país, para una población total de 16.5 millones de habitantes (un juzgado por 359.000 habitantes). En 1950 seguía habiendo el mismo número de juzgados, pero la población ya era de 25.7 millones de habitantes (un juzgado por 559.000 habitantes). En 1970, mientras la población había crecido a 48.2 millones, el número de juzgados era de apenas 55 (un juzgado por 876.000 habitantes). La desproporción entre el crecimiento de la población y el del Poder Judicial es todavía más grave si se toma en cuenta que entre 1940 y 1970 el país se modernizó aceleradamente, con grados crecientes de urbanización y educación en la población, lo que pudo traducirse en una mayor y más compleja carga de trabajo para los tribunales. En cambio, a fines de 1995 había 176 juzgados de Distrito, para una población de 91.2 millones de habitantes, lo que lleva a una proporción de juzgados por población similar a la de 1950 (un juzgado por 517.000 habitantes).

50 Véase CIDAC, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994, pp. 64 y ss. Este estudio establece una clara correlación entre

tales como los de “autoridad” y la limitación en los efectos de las resoluciones de los tribunales (por ejemplo, respecto de la llamada suspensión en el amparo), tuvieron como propósito, o al menos por consecuencia, evitar mayores cargas de trabajo y mayores enfrentamientos con las autoridades administrativas.⁵¹

En parte por la abstinencia y la relativa ineffectividad de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, pero en parte también por la creciente complejidad de la vida social que así lo ha requerido, surgieron fuera del Poder Judicial federal tanto diversos tribunales especializados como organismos pertenecientes a la llamada justicia alternativa o informal (procuradurías y comisiones de derechos humanos). Estos últimos organismos tienen importantes funciones complementarias de la justicia formal, ya que actúan como filtro⁵² al atender de manera más rápida y menos costosa los conflictos cotidianos del ciudadano. Sin embargo, la actuación de algunos de ellos parece darse casi en sustitución de los tribunales, lo que se explicaría no sólo por las deficiencias propias de la administración de justicia sino también a que en un sistema presidencialista como el mexicano, las soluciones obtenidas por la vía administrativa son tendencialmente más eficaces que las logradas por la judicial.

Aunque ya desde los años setenta se realizaron importantes esfuerzos de modernización administrativa y tecnológica,⁵³ a partir de los años ochenta, gracias a un notorio mejoramiento de su situación presupuestal, el Poder Judicial de la Federación emprendió una política de crecimiento, que se facilitó al haberse otorgado a la Suprema Corte la facultad de crear tribunales y juzgados en 1987, lo que hasta ese momento era facultad del Poder Legislativo. Por otra parte, dentro de la propia Suprema Corte se inició la

cargas de trabajo y porcentajes de asuntos improcedentes y sobreseídos. Dicho porcentaje fue, respecto de los asuntos de que conocen los juzgdos de Distrito, de casi 80% en el año de 1992.

51 Véase CIDAC, *op. cit.*, *supra* nota anterior.

52 Esta función está documentada respecto de los conflictos de derecho privado y social en una investigación llevada a cabo a fines de los años sesenta. Véase Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. Renate Marsiske, México, UNAM, 1984, pp. 134 y ss.

53 Guerrero, *op. cit.*, nota 5, pp. 229 y ss., da cuenta de que en los años setenta, en el marco de la modernización administrativa emprendida entonces por la administración pública federal, se hizo, con el apoyo del Poder Ejecutivo, un diagnóstico de la gestión interna del Poder Judicial, diagnóstico que se tradujo en importantes cambios.

separación de sus propias funciones jurisdiccionales y las administrativas. Estas últimas se fueron transfiriendo a su presidente, además de que se reglamentaron algunas de ellas que hasta el momento se habían ejercido sobre bases que podrían llamarse consuetudinarias.⁵⁴

La reforma constitucional de 1994 ha traído una importante transformación en las funciones de la Suprema Corte como órgano de la política jurídica y de la política judicial. En este sentido, la Suprema Corte, en su nueva composición, ha adquirido una nueva y consciente visibilidad,⁵⁵ más a tono con sus nuevas facultades como órgano de control de la constitucionalidad y, en consecuencia, como institución participante en la definición de la política pública,⁵⁶ por lo que, del mismo modo, ha mostrado su voluntad de revisar y modificar criterios jurisprudenciales

54 Cossío Díaz, *Jurisdicción federal*, cit., *supra* nota 42, pp. 68 y ss., atribuye esto último a la existencia de dos grupos de ministros en conflicto dentro de la Suprema Corte.

55 Uno tiene la impresión de que las sentencias y resoluciones de la Suprema Corte encuentran mucha mayor resonancia en los medios de comunicación que antes, si bien esto puede deberse en parte a que el número de asuntos de especial trascendencia se haya incrementado. De acuerdo con su Dirección General de Comunicación Social, de 1063 notas de periódico sobre la Corte publicadas entre febrero y agosto de 1997, 208 se clasificaron como positivas (19.56%), 813 (76.48%) como neutrales, y solamente 42 (3.95%) como negativas.

Los actuales ministros de la Suprema Corte han mostrado mayor disposición a impartir conferencias y dar entrevistas, así como a manifestar sus puntos de vista en publicaciones académicas y otros medios no judiciales. Véanse, por ejemplo, las conferencias y discursos del presidente y los ministros recogidos en los volúmenes: *El nuevo Poder Judicial de la Federación y La toga y la palabra*, ambos México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 1997. La mayor apertura de la Corte se advierte también en una nueva serie de publicaciones, en la que se recoge los debates y discusiones, por los ministros, de asuntos especialmente relevantes. Entre 1996 y 1997 han aparecido los siguientes once cuadernos: *Ley de Participación Ciudadana; Prenda mercantil; La apariencia del buen derecho; Reglas sobre ofrecimiento de pruebas; Ficha señalética; Impuesto al activo de las empresas; Personalidad; Seguridad pública; La garantía de audiencia en materia fiscal; Representación en acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales; Amparo contra el procedimiento contra reformas a la Constitución.*

Por último, la Suprema Corte ha iniciado también la publicación de una revista informativa bimensual (*Legis Verba*) y posee ya su propia página en Internet. Véanse los *Informes anuales 1996 y 1997*.

56 Cuatro ministros que formularon voto de minoría en la acción de inconstitucionalidad 1/95 señalaron significativamente lo siguiente: “Ha pesado, por muchos años, la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la Nación y sus propósitos”. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9a. época, t. III, marzo 1996, p. 260.

anteriores.⁵⁷ Por otro lado, si bien ya no le corresponde elaborar la política judicial respecto de todo el Poder Judicial de la Federación, la Corte ha conservado algunas importantes facultades respecto del gobierno y administración del mismo que le permiten influir sobre dicha política. Mencionamos en este sentido las facultades del Pleno para:⁵⁸

- velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros;⁵⁹
- solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal, siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación;
- solicitar al Consejo averiguar la conducta de algún magistrado o juez;
- reglamentar el funcionamiento de los órganos encargados de la compilación, sistematización y publicación de tesis y ejecutorias;⁶⁰
- conocer y dirimir cualquier controversia que se suscite dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la aplicación de la Constitución y la Ley Orgánica relativas a ese Poder;
- conocer de las revisiones administrativas interpuestas contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal respecto del

57 Para una reseña general de la labor de la Suprema Corte a partir de la reforma de 1994, véase Fix-Fierro, Héctor, “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: A Trajectory of Three Years”, en *United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque, vol. VI, Spring 1998 (en prensa).

58 Fix-Fierro, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, cit., *supra* nota 40, pp. 33-34.

59 Véase el acuerdo general conjunto del Pleno de la Suprema Corte y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que crea la Comisión conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de noviembre de 1997. El acuerdo se debió en parte al enfrentamiento habido entre algunos jueces federales y la Procuraduría General de la República, conflicto que motivó a la propia Corte a publicar un desplegado periodístico en que rechaza de manera enérgica las acusaciones de los funcionarios de la Procuraduría. Podrá cuestionarse la conveniencia de recurrir a estos medios, pero es indudable la voluntad de la Corte de seguir actuando como cabeza y autoridad moral del Poder Judicial federal.

60 Véanse el Acuerdo 5/1996, de 18 de noviembre de 1996, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como el Reglamento de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, de la misma fecha (*Diario Oficial de la Federación* del 26 y 25 de noviembre de 1996, respectivamente).

nombramiento, adscripción y remoción de magistrados y jueces;⁶¹

- proponer al Senado candidatos a magistrados electorales.

La definición de la política judicial general del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, corresponde ahora al Consejo de la Judicatura Federal. Las principales áreas de la política judicial que son responsabilidad del Consejo se reflejan en las cinco comisiones permanentes que la Ley establece para su funcionamiento: administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción.⁶²

En términos generales, puede decirse que la política del Consejo en estas áreas ha sido la de promover en ellas grados crecientes de *especialización, profesionalización y rigor*, para lo cual ha expedido numerosos acuerdos generales y particulares.⁶³ De manera específica, cabe destacar la realización de varios concursos de méritos y de oposición para ocupar un gran número de plazas de magistrado y juez; la creación continuada de nuevos órganos; la modernización de la planta física de los tribunales y de sus instrumentos de trabajo, sobre todo a través de la informática.⁶⁴

Otras políticas visibles que ha iniciado o continuado el Consejo han sido el perfeccionamiento en la definición de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los servidores judiciales, incluyendo el otorgamiento de premios y estímulos; el acercamiento con los poderes judiciales locales que han establecido consejos de la judicatura;⁶⁵ la representación y la defensa públicas de la actuación de los servidores judiciales;⁶⁶ y una

61 Como resulta evidente, esta facultad le permite a la Suprema Corte intervenir en la definición del estatus de los juzgadores federales.

62 Artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

63 Véase el volumen *Consejo de la Judicatura Federal. Información básica. Febrero de 1995-mayo de 1996*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1996, 209 pp., con una segunda edición en 1997, así como el volumen *Normas fundamentales*, 3a. ed., México, CJF, 1997, que reúne la mayoría de los acuerdos generales citados.

64 Véanse los volúmenes citados en la nota anterior.

65 A la fecha se han realizado dos reuniones anuales (1996 y 1997) con dichos Consejos. Véase, por ejemplo, la *Memoria del I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura*, México, CJF, 1996, 81 pp.

66 Véase el acuerdo conjunto de la Suprema Corte y del Consejo citado en la nota 59, *supra*, así como el texto de la conferencia de prensa del consejero Mario Melgar Adalid intitulada *Podemos confiar en nuestros jueces y magistrados*, México, CJF, 1997.

activa labor de difusión, que se ha traducido en la realización de eventos, no sólo de tipo académico, así como en numerosas publicaciones.⁶⁷

Es muy importante destacar que la incorporación al Consejo mismo, y al Instituto de la Judicatura Federal, como órgano auxiliar de aquél, de personas de origen o con antecedentes académicos, permite favorecer un acercamiento mutuo del Poder Judicial con la comunidad académica. Es un hecho más bien desafortunado el que en nuestro país los juzgadores y la comunidad académica de los juristas hayan vivido divorciados durante mucho tiempo, cuando entre ellos debiera existir una estrecha interrelación. En términos generales, pues siempre hay excepciones, los miembros del Poder Judicial no han podido vincularse al mundo académico, fundamentalmente por la pesada carga de sus responsabilidades, y éste tampoco se ha interesado especialmente por las cuestiones judiciales, más que de un modo parcial y superficial, aunque también con excepciones.

Sin embargo, en el mundo contemporáneo, la práctica del derecho, como la de muchas otras profesiones, es un ejercicio intelectual cada vez más exigente, que requiere la comprensión de horizontes más amplios y complejos. En tal sentido, la labor del Consejo y del Instituto ya ha producido importantes frutos, mediante la realización de numerosos eventos y publicaciones.

b. La administración

Hasta diciembre de 1994, la administración del Poder Judicial de la Federación era ejercida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, formado por veintiún ministros. El Pleno nombraba anualmente una Comisión de Gobierno y Administración integrada por el presidente y dos ministros, que podían ser reelectos por una sola ocasión.⁶⁸

La vigilancia era ejercida a través de visitas a juzgados y tribunales por parte de los ministros, quienes realizaban visitas periódicas a los circuitos que se les asignaran. Correspondían igualmente al Pleno el nombramiento, adscripción, promoción, sanciones y remoción de jueces y magistrados. En los hechos existía una especie de carrera judicial infor-

67 Véanse como ejemplos las memorias citadas en las notas 42 y 65 *supra*, y la del *Coloquio Internacional del Consejo de la Judicatura*, México, CJF-UNAM, 1995, así como las compilaciones e informes citados en la nota 63, *supra*.

68 Fix-Fierro, "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", cit., *supra* nota 40, pp. 25 y ss.

mal, a través de las propuestas de nombramiento y promoción que hacían los ministros al Pleno de los secretarios y jueces con quienes guardaban vínculos personales que podrían calificarse de “tutoriales”.⁶⁹ El crecimiento del Poder Judicial puso en crisis tanto al sistema de administración, vigilancia y disciplina, así como al modelo de carrera judicial informal, lo que sin duda fue un factor determinante para la creación del Consejo de la Judicatura Federal.⁷⁰

De acuerdo con el modelo europeo, en su origen los Consejos de la Judicatura se crearon en primer término para intervenir en la administración de la carrera judicial y sólo de manera secundaria para la administración de los tribunales mismos, la cual permanecía esencialmente a cargo del Ministerio de Justicia. No obstante, algunos de los consejos europeos (Portugal, España) poseen funciones administrativas no despreciables, como la organización de la distribución de asuntos o la expedición de reglamentos y normas relativas a cuestiones administrativas.⁷¹

El Consejo de la Judicatura Federal mexicano, y la mayoría de los Consejos de las entidades federativas que lo han tomado como modelo, ejercen, junto con el Consejo de la Judicatura de Venezuela y el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, las facultades de gobierno y administración más amplias posibles respecto del Poder Judicial.⁷²

El Consejo de la Judicatura Federal heredó las atribuciones de gobierno y administración que ejercía la Suprema Corte, excepto las relativas a este Alto Tribunal. Por tanto, la reforma dividió la administración del Poder Judicial federal, separando la de la Suprema Corte, que está esencialmente a cargo de su presidente, aunque también tienen intervención el Pleno, las salas y sus presidentes,⁷³ de la del resto del Poder Judicial, que corresponde al Consejo.⁷⁴ Sin embargo, la unidad de la administra-

69 Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 42, pp. 52 y ss.

70 *Ibidem*.

71 Véase Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996 (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 3).

72 *Ibidem*.

73 *Ibidem*.

74 Véase la extensa lista de atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le otorga en su artículo 81. Por lo que se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las funciones de gobierno y administración no son ejercidas propiamente por el Consejo, sino por una comisión *ad hoc* compuesta por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior y tres miembros del Consejo (véase el artículo 99 constitucional).

ción del Poder Judicial se mantiene formalmente en la persona del presidente de la Corte, que lo es también del Consejo, y en algunas funciones comunes, como la publicación de la jurisprudencia y de la estadística judicial, la unificación del presupuesto para su remisión al Poder Ejecutivo, y la administración de la carrera judicial, ya que los funcionarios judiciales (secretarios y actuarios) de la Corte forman parte de la misma y están sujetos a la reglamentación de la ley y del Consejo.

Ya hemos señalado que la principal política del Consejo ha sido la de dotar de mayor especialización, profesionalismo y rigor a las funciones que le corresponden, y esto es válido de manera especial para sus labores de administración. Aparte de los problemas de llevar adelante este programa, sin duda representa un desafío para el Consejo, sobre todo ante el reducido número de sus integrantes, ejercer sus funciones administrativas respecto de una institución que continúa creciendo en tamaño y complejidad.

c. Conclusión provisional

La reforma de 1994 sin duda ha contribuido a generar políticas judiciales mucho más visibles, especializadas y eficaces en el seno del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, podría decirse que a la Suprema Corte le corresponde un papel más prominente en la política jurídica y judicial, tendiente a fortalecer el papel y el prestigio de los órganos jurisdiccionales en la vida social del país. En cambio, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal una política judicial de carácter más operativo, en dirección a una mayor eficacia y eficiencia del aparato judicial en su conjunto, incluyendo la selección de la mayoría de los servidores judiciales. Sin embargo, en esta materia el Consejo todavía no cuenta con todos los instrumentos que requiere una planeación adecuada del desarrollo de la institución judicial. Uno de dichos instrumentos es la *investigación* sobre problemas del Poder Judicial y su posible solución, la cual ha sido encargada por la Ley Orgánica al Instituto de la Judicatura Federal,⁷⁵ pero que apenas está en sus comienzos. Sin embargo, es de esperarse que esta deficiencia se subsane en el futuro.

⁷⁵ El artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece: "El Instituto de la Judicatura contará con un área de investigación, la cual tendrá como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación".

Otra dimensión importante y conveniente de la política judicial sería la coordinación y comunicación de los tribunales federales con los locales, esfuerzo que ya se ha iniciado con los encuentros de los Consejos de la Judicatura, pero que podría extenderse a la creación de un organismo nacional, con la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura a la cabeza.⁷⁶

Por lo que se refiere a la administración del Poder Judicial de la Federación, no parece del todo eficiente haber separado la Suprema Corte del resto del Poder Judicial, pues la inevitable duplicación de funciones y la necesidad de la coordinación genera costos. Dicho en otras palabras: no hay impedimento estructural para que la administración de todo el Poder Judicial, incluyendo la Suprema Corte, esté a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. El principio de racionalidad administrativa dictaría precisamente tal solución. Sin embargo, la separación parece obedecer a una extensión analógica, pero discutible, de la jerarquía *jurisdiccional* de la Suprema Corte, que en tal sentido ocupa una posición ambigua como tribunal supremo ordinario y como tribunal constitucional, a cuestiones de otra naturaleza, lo que la hace prácticamente inmune al control y vigilancia de un órgano que no fuera ella misma.

Es cierto, por otro lado, que en otros ordenamientos el Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial ordinario y, por ello, tampoco está sujeto a sus órganos de gobierno y administración.⁷⁷ Pero en nuestro caso, la Suprema Corte encabeza dicho Poder y sigue formando parte de él. La ampliación de las responsabilidades generales de gobierno y administración del Consejo para incluir a la Suprema Corte (que limitadamente ya existe respecto de sus secretarios y actuarios), en nada afectaría la jerarquía jurisdiccional de la Corte ni impide que ésta cuente con una organización y una administración interna propia.⁷⁸

76 En los Estados Unidos ya existen en algunos estados Consejos conformados por jueces federales y estatales, que se reúnen ocasionalmente a discutir temas de mutuo interés. En 1990, el Comité de Estudio de los Tribunales Federales, creado por ley del Congreso, propuso la creación de un Consejo Nacional integrado por jueces federales y de los estados, a fin de trabajar sobre temas de interés nacional. Meador, Daniel John, *Los tribunales de los Estados Unidos*, trad. Thomas W. Bartenbach, México, Perezniето Editores, 1995, pp. 93-94.

77 Una excepción en este sentido parece ser la Corte Constitucional de Colombia.

78 La exclusión que se hizo de la Suprema Corte del ámbito de responsabilidades del Consejo de la Judicatura Federal ha sido un “mal ejemplo”, si se puede decir así, para las entidades federativas que han creado el Consejo de la Judicatura y han hecho lo

Cabe señalar que la complejidad del gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación, en los términos en que se ha conferido al Consejo de la Judicatura Federal, hace aparecer como insuficiente y limitada su estructura actual. Sería conveniente pensar, por un lado, en su ampliación, tomando además en cuenta la posibilidad de que se integren a dicho poder otros tribunales, y por el otro, en la desconcentración de sus funciones.⁷⁹

2. Otros tribunales federales

Los demás tribunales federales a los que ya hemos hecho referencia se caracterizan por poseer una organización relativamente extensa y compleja. Así, por ejemplo, en 1996 la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, encargada de resolver conflictos de carácter laboral entre trabajadores y empresarios en las ramas industriales y actividades económicas de competencia federal, estaba compuesta, además de por el Pleno, por 55 juntas especiales, de las cuales se encontraban 21 en el Distrito Federal y el resto en el interior de la República, cada una integrada por un representante gubernamental, por uno de los trabajadores y por otro de los patrones.⁸⁰ En el mismo año, había 38 tribunales agrarios, es decir, el Tribunal Superior Agrario, compuesto por cinco magistrados y los tribunales unitarios agrarios, uno en cada uno de los 37 distritos en que estaba dividido el territorio nacional.⁸¹ Por su parte, de acuerdo con su nueva Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación se compone de

propio con el Tribunal Superior de Justicia, que si bien es cabeza del Poder Judicial local, es un órgano jurisdiccional ordinario. Véase Fix-Fierro, Héctor, “La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas”, en *Revista AMEINAPE*, Querétaro, núm. 3, 1998 (número dedicado a la “Administración de justicia”, en prensa).

⁷⁹ En Colombia pueden establecerse Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades cabeceras de distrito que juzgue necesario la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con funciones similares a las de este Consejo en el respectivo distrito judicial. Véanse los artículos 82 a 84 y 100 y siguientes de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (1996), reproducidos en Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, *supra* nota 71, pp. 186 y ss.

⁸⁰ *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, cit., p. 63.

⁸¹ *Idem*, p. 81. Véase también *La nueva justicia agraria. Años de fundación 1992-1994*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994, 202 pp.

una Sala Superior y Salas Regionales, distribuidas en once regiones (en las cuales puede haber más de una sala); la Sala Superior se compone de once magistrados, mientras que cada sala regional se integra por tres magistrados.⁸²

Esta organización territorialmente extensa y compleja requiere la posibilidad de llevar a cabo políticas judiciales autónomas y especializadas. Todos estos tribunales gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, y poseen importantes facultades de gobierno, administración y disciplina, como la de determinar el número de salas o tribunales y su competencia, o la de expedir reglamentos para su funcionamiento interior. Sin embargo, no puede perderse de vista el hecho de que, en última instancia, la autonomía de gobierno y administración de estos órganos jurisdiccionales pueda quedar subordinada o mediatizada por una dependencia del Poder Ejecutivo. Resulta significativo que en el diagnóstico de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se diga lo siguiente:

Si bien la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por las funciones que realiza, es un tribunal de plena jurisdicción, en virtud de la normatividad que lo rige, en el orden administrativo su sujeción a la estructura y decisiones de las autoridades administrativas centrales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la privan de la autonomía orgánica y funcional necesaria para adoptar cualquier decisión sobre operación y manejo de recursos humanos, financieros y materiales.⁸³

Por otra parte, hay que señalar que si bien cumplen con una función plenamente de carácter judicial, las garantías en la selección, permanencia y remuneración de sus integrantes no son iguales entre sí ni respecto de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Por tal motivo, como una forma de establecer iguales garantías para todos los servidores públicos que imparten justicia, y con el fin de hacer posible una política y una administración judiciales unificadas, se ha propuesto la incorporación formal de todos estos tribunales (con excepción de los militares) al Poder Judicial de la Federación.⁸⁴

82 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995), artículos 12, 27 y 28.

83 *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, cit., p. 66.

84 Véase, por ejemplo, Fix-Fierro, Héctor, “Estado de derecho y reforma de la justicia en México”, en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, México, vol. I, núm. 1, 1996,

Se habla de incorporación formal u orgánica, puesto que desde un punto de vista *material*, dichos tribunales ya se encuentran sometidos al Poder Judicial federal a través del juicio de amparo. Sin embargo, dicha incorporación parece ser conveniente por varias razones: se refuerza el peso institucional del Poder Judicial; es posible homologar salarios y condiciones de trabajo de jueces y funcionarios judiciales, donde éstos sean desiguales; se extienden las garantías judiciales y los beneficios de la carrera judicial a los órganos que no cuentan con ellos o solamente en forma disminuida; se favorece la elaboración y aplicación de políticas judiciales y administrativas uniformes.

Resulta un tanto curioso que el primer tribunal integrado al Poder Judicial de la Federación fue el anterior Tribunal Federal Electoral, de cuya incorporación pudiera pensarse que no era tan necesaria, dada la particular situación de la materia electoral en nuestro país. Sin embargo, la reforma político-electoral de 1996 reorganizó al Tribunal y lo integró al Poder Judicial federal con el nombre de “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de la competencia de la Suprema Corte para conocer de la inconstitucionalidad de leyes electorales.⁸⁵

p. 74, y Acosta Romero, Miguel, “Necesidad de revisar a fondo el sistema jurisdiccional federal mexicano y que desaparezcan los tribunales administrativos y el electoral para integrarse al Poder Judicial federal”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, año 6, núm. 1, 1996, pp. 101-168.

La excepción de los tribunales militares se justificaría por su naturaleza muy particular, pero sobre todo por el reconocimiento constitucional de la subsistencia del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar (artículo 13).

⁸⁵ Véase el artículo 99 constitucional. Además, Melgar Adalid, Mario, “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-Senado de la República (LVI Legislatura), 1997, pp. 207-222, y Aguinaco Alemán, José Vicente, “El Tribunal Electoral”, *El nuevo Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 59-63; Tena Campero, Germán, “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, *Memorias del V Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*, cit., *supra* nota 42, pp. 207-216; Navarro Hidalgo, Alfonsina Berta, “La integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, *Memoria del ciclo de conferencias con motivo de la inauguración de los edificios Américas y San Vicente, Guadalajara, Jalisco*, México, CJF, 1997, pp. 37-57.

La incorporación del Tribunal Electoral Federal al Poder Judicial de la Federación presenta algunos defectos, en cuyo examen detallado no entraremos aquí. No obstante, señalaremos que dicha incorporación se dio sobre la base de otorgar al Tribunal un grado de autonomía que la hace prácticamente ficticia, ya que el Tribunal puede elaborar normas internas propias, formular su propio presupuesto y su administración, vigilancia y disciplina, según el artículo 99 constitucional, están a cargo de una comisión especial del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente del Tribunal, un magistrado de la sala superior, electo por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.⁸⁶ Como puede verse, no se trata en realidad de una comisión *del* Consejo, sino de una comisión *ad hoc* (denominada Comisión de Administración en la Ley Orgánica) en la que participan miembros de éste, que es algo distinto. Ni el Pleno del Consejo ni su presidente tienen ninguna participación en tal sentido.

Por otra parte, se dispone constitucionalmente un procedimiento especial para el nombramiento de los magistrados electorales, que son propuestos por la Suprema Corte y designados por el Senado. Sin embargo, nada se dispone sobre la carrera judicial en el ámbito del Tribunal Electoral, ni sobre la posibilidad de procedimientos previos de selección, que debieran estar a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Así, pues, se observa que la incorporación del Tribunal Electoral no fue verdaderamente meditada y que si en el futuro ha de ser más real que aparente —como lo es en la actualidad— se requerirán numerosos ajustes.

Sin embargo, al menos ya se abrió la puerta a la incorporación, y lo sucedido en materia electoral debe dar motivo para una reflexión cuidadosa sobre la conveniencia de otros pasos en la misma dirección.⁸⁷ Por

⁸⁶ Véase el artículo 99 constitucional, según reforma publicada en el *Diario Oficial* del 22 de agosto de 1996. El artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación especifica que dichos tres miembros del Consejo serán: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal, el consejero designado por el Senado con mayor antigüedad en el Consejo, y el consejero designado por el presidente de la República.

⁸⁷ Algunas entidades federativas han empezado a recorrer esta vía, incorporando a sus poderes judiciales algunos, no todos, los tribunales administrativos que se encuentran fuera de él. Podemos mencionar el caso del estado de Veracruz, el cual, mediante reforma constitucional del año de 1997, incorporó al Poder Judicial el Tribunal Estatal de Elecciones y, como parte del Tribunal Superior, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje. Desafortunadamente, estas reformas han copiado los principales defectos de la reforma federal.

lo pronto, quedan de manifiesto las dificultades del diseño de un gobierno y una administración unificados para el Poder Judicial. En caso de procederse a la incorporación, el primer punto que deberá meditarse es la subsistencia, como tales, de los órganos a ser incorporados; su desaparición, a fin de que su competencia actual sea absorbida por los órganos ordinarios del Poder Judicial federal (juzgados de distrito y tribunales de circuito), o bien, la creación de tribunales especializados con organización y composición distintas a las actuales.⁸⁸

De subsistir como entidades independientes, sería necesario rediseñar la estructura del Consejo de la Judicatura Federal, la cual podría estar conformada entonces por un órgano pleno, integrado por miembros de *todos* los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y por los miembros externos que formen parte del Consejo y por secciones. El pleno adoptaría las decisiones de política y administración generales para todo el Poder Judicial, mientras que las secciones, de composición variable, podrían funcionar como comisiones del pleno, pero también tendrían atribuciones propias respecto de los órganos jurisdiccionales especializados que existan.

IV. REFORMA DE LA JUSTICIA Y REFORMA DEL ESTADO

Los señalamientos anteriores ponen en claro que el campo de la política y la administración del derecho y de la justicia es complejo y presenta numerosas aristas. Toca ahora hacer algunas observaciones sobre dicho campo en relación con la llamada reforma del Estado.

Es conocida y explorada la noción de que actualmente la reforma del Estado, además de estar condicionada por la evolución interna de cada

⁸⁸ Acosta Romero, *op. cit.*, *supra* nota 84, argumenta en favor de hacer desaparecer dichos tribunales, trasladando sus funciones al Poder Judicial de la Federación, aunque con la excepción de los tribunales del trabajo, que deberían quedar constituidos como lo están actualmente, “para no vulnerar los derechos de los trabajadores” (p. 166). En cambio, algunos partidos políticos, como el PAN y el PRD, en recientes proyectos de reforma a la legislación del trabajo, proponen la desaparición de las juntas de Conciliación y Arbitraje y la creación de tribunales del trabajo unipersonales que formen parte de los poderes judiciales federal y estatales. Sobre el proyecto del PRD véase la nota de Néstor de Buen en el periódico *La Jornada*, México, 30 de abril de 1998, suplemento, así como la de Guillermo Correa, “La iniciativa de reformas laborales del PRD coincide en lo medular con las propuestas legislativas del PAN”, en el semanario *Proceso*, México, 26 de marzo de 1998, pp. 24-27.

sociedad, lo está también por las fuerzas de la globalización económica y por la influencia del modelo democrático liberal. Igualmente se ha puesto énfasis en que ambos tipos de factores requieren, como condición necesaria, un aparato jurídico y judicial que otorgue certidumbre al entorno económico y garantice ciertos valores mínimos, como los derechos humanos, en el marco de la democracia política.

En el caso de México, según se ha dicho, el discurso político ha aceptado la necesidad de la reforma jurídica como corolario de la reforma económica y de la reforma política. Sin embargo, en nuestro país la reforma jurídica no consiste únicamente en modernizar y reforzar las instituciones existentes, ni en crear otras nuevas, sino en un cambio cualitativo en el papel social del derecho. La omnipresencia del presidencialismo debilitó la fuerza e independencia de las instituciones jurídicas, cuya función quedó limitada a cuestiones de relativa trascendencia, si se excluían aquellas que tenían delicadas implicaciones políticas. Ahora bien, el nuevo entorno económico y la nueva pluralidad política exigen precisamente que el derecho y las instituciones jurídicas, como los tribunales, sean capaces de constituirse en *árbitro* de algunas cuestiones de especial relevancia social. En esto consistiría la aportación del derecho a la reforma del Estado.

Para que esto suceda se requiere el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones de política y de administración respecto del derecho y del aparato organizado de la justicia. El breve recuento de las páginas anteriores revela quizá la tendencia a la *pluralidad de instituciones*, así como a la *especialización y autonomía* en el desempeño de tales funciones. Dicho examen revela también que, en la actualidad, la política jurídica en México, para contribuir verdaderamente a la reforma del Estado, requiere todavía un impulso mucho más fuerte, permanente y consistente.

Resulta significativo que, a pesar de que el gobierno actual ha hecho del Estado de derecho una pieza central de su propuesta política, aparte de la reforma judicial de diciembre de 1994, cuyos efectos son de largo plazo, de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y de reformas importantes, aunque no generalmente aceptadas, en materia penal, no exista ni discusión ni propuestas amplias y articuladas de las muchas otras reformas que se requieren también al nivel de la “micro-justicia”, que es la que afecta más directamente al ciuda-

dano, y no sólo en el de la “macro-justicia”, como las ha denominado con fortuna Sergio García Ramírez.⁸⁹ La crítica resultaría injusta si no se tomara en cuenta que ese mismo gobierno ha tenido que enfrentar antes que nada una grave crisis económica, pero hay razón para temer que una vez superada la emergencia subsista el vacío.

Por lo que se refiere a la administración, nuestro somero análisis ha señalado que en esta materia hay todavía un potencial de racionalización y modernización que debe ser aprovechado. En todo caso, puede afirmarse que la especialización y la autonomía en el ejercicio de tales funciones administrativas quedan severamente recortadas si no van acompañadas de la capacidad suficiente de adoptar y llevar a cabo políticas propias.

Por último, cabe insistir nuevamente en la necesidad de la política jurídica como política de gobierno (e incluso, “de Estado”, como está de moda decir). ¿Se requiere para este fin crear una Secretaría de Justicia?⁹⁰ Esto no parece imprescindible, pero el establecimiento de esta dependencia permitiría dar mayor relieve a las funciones de la política jurídica, mediante la coordinación de los esfuerzos de las entidades y dependencias del Ejecutivo, así como a través de la articulación con las políticas jurídicas de los otros dos poderes. Adicionalmente, podría crearse dentro de dicha Secretaría el equivalente de una Abogacía General, como representante jurídico del Estado ante los tribunales, y transferírsele funciones que ahora corresponden a otras dependencias, como las de llevar las relaciones con el Poder Judicial y la administración del sistema penitenciario.⁹¹ Se trata, pues, de determinar si el grado de afinidad de estas funciones justifica su desempeño bajo la autoridad de una sola dependencia.

89 *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, UNAM-Porrúa, 1996, pp. 46 y ss.

90 O una Secretaría de Justicia y del Derecho, en analogía al “Ministerio de Justicia y del Derecho” que existe en Colombia.

91 Estas dos últimas funciones corresponden actualmente a la Secretaría de Gobernación, pero debe recordarse que esta Secretaría recibió algunas de las atribuciones de la Secretaría de Justicia cuando desapareció en 1917.

EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL BRASIL EN DEFENSA DE LA CIUDADANÍA*

Mauricio CORREA**

Tengo la satisfacción de dar inicio al Ciclo de Conferencias conmemorativo a la Semana del Aniversario del Ministerio de Justicia.

Este Ministerio fue fundado el 3 de julio de 1822 como Secretaría de Estado de los Negocios de la Justicia. Se convirtió en Ministerio a partir del 30 de octubre de 1891, mediante la Ley número 23.

Desde aquella fecha hasta hoy ha tenido muchas atribuciones y competencias. Actualmente, por la Ley número 8490, del 9 de noviembre de 1992, tiene bajo su competencia la normatividad jurídica, la nacionalidad, la ciudadanía, los derechos políticos, las garantías constitucionales, la seguridad pública, las policías federal, la de la estación de autobuses y la de la estación del ferrocarril federal y del Distrito Federal, la administración penitenciaria, los extranjeros, la documentación, publicación y archivo de los eventos oficiales, la defensa de la normatividad económica y los derechos del consumidor, la política indigenista y la justicia en general. Todas ellas conforman un conjunto muy heterogéneo, que se convierte en un gran desafío para su titular. En años recientes, esas atribuciones, algunas veces consideradas prioritarias, han requerido la coordinación política del gobierno federal.

Esa múltiple competencia se inserta en un contexto más amplio experimentado ahora por la nación, de reorganización del Estado, del realineamiento del país en la senda del desarrollo asociado con la justicia, del entendimiento de la democracia como el mayor valor de la sociedad moderna, en el sentido de que sean destruidas las injusticias y desigual-

* Publicado originalmente en la Revista *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasilia, año 46, núm. 182, 1993, pp. 17-26. Agradecemos a los editores su autorización para ser publicado aquí. Traducción al español por Leticia Cruz.

** Ministro de Justicia del Brasil en la época de publicación original del artículo.

dades, que no existan desheredados entre la ciudadanía y de que se haga efectivo en toda su plenitud el Estado de derecho.

Por otro lado, son esas múltiples atribuciones de este Ministerio las que apuntan, indudablemente, en la dirección de la defensa y protección de los derechos del ciudadano, y lo convierte en el Ministerio de la ciudadanía.

En este sentido, la orientación de las acciones del Ministerio de Justicia para el sector apunta a lo siguiente:

- Modernización de los diversos consejos, en el sentido de reorganizar sus actividades para la atención de las verdaderas demandas de la población; en algunos casos, se efectúa la revisión de su estructura y su representatividad.
- Consolidación de las iniciativas públicas para proporcionar información sobre los eventos públicos a los ciudadanos.
- Desarrollo de acciones que tiendan a combatir la violencia en sus diferentes formas, primordialmente contra los niños y los adolescentes.
- Implementación de la tecnología de punta, especialmente en lo que se refiere a telecomunicaciones e informática, como forma de prestar apoyo a la promoción de la ciudadanía.
- Apoyo a todo aquel programa que contemple para el sistema penitenciario nacional: la ampliación física y reordenación, la enseñanza profesional, el perfeccionamiento de estadísticas penales, la modernización de los servicios carcelarios, la reintegración social del prisionero.
- No podría dejar de referirme, por su relevante significado, a la creación de la Defensoría General de la República, que constituirá un instrumento efectivo de coadministración de los actos del poder público federal, por lo que el ciudadano dispondrá de un instrumento eficaz para ejercer su poder fiscalizador y, así, decidir, influir, cambiar.

En el ejercicio de su acción catalizadora, el Ministerio de Justicia, en la actual administración, ha mantenido contacto permanente con los secretarios de Justicia y Ciudadanía, de Seguridad Pública y de Policía Civil de los Estados y demás órganos públicos, así como con las orga-

nizaciones no gubernamentales, con miras a coordinar las actividades desarrolladas para combatir la violencia contra los niños y los adolescentes, a la violencia en los presidios, así como en la defensa de las minorías; por lo cual se tramitan en el Departamento de Asuntos de la Ciudadanía más de 300 procesos por la violación de derechos de los ciudadanos.

La Secretaría de los Derechos de la Ciudadanía y Justicia mantiene estrecha colaboración con el Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia (CBIA), del Ministerio del Bienestar Social, y con la UNICEF para discutir y planear acciones integradas para combatir la violencia contra los niños y los adolescentes.

En este contexto, ocurre la instalación, en diciembre último, del Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y del Adolescente (CONADA), integrado por representantes del Poder Ejecutivo, mediante los órganos ejecutores de las políticas sociales básicas en las áreas de la acción social, justicia, educación, salud, economía, trabajo y previsión social. En igual número, integran el CONADA representantes de entidades no gubernamentales del ámbito nacional, de atención a los derechos del niño y del adolescente, con base en la recomendación de la Ley número 8069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y del Adolescente). Asimismo, la CONADA constituye un significativo instrumento en la esfera del Estado brasileño, y no sólo es un órgano de gestión participativo y democrático, pues corresponde a las preocupaciones presentes del gobierno federal y de todos los segmentos sociales. Su efectivo funcionamiento se dio con la realización de la primera reunión el pasado 18 de marzo, a la que seguirán reuniones mensuales.

En cuanto a las acciones realizadas para combatir al narcotráfico, a la par de la intensa actuación de la policía federal, en el Consejo Federal de Estupefacientes (CONFEN) se realizan las subastas de los bienes incautados como consecuencia de esa actividad ilícita (aviones, automóviles, yates y otros bienes), para generar los recursos del Fondo de Prevención, Recuperación y Combate al Abuso de Drogas (FUNCAB), que complementados con otras fuentes internacionales permitirán la elaboración de programas públicos ligados a esa área.

En este contexto también se inserta la propuesta del Ministerio de Justicia transformada en el proyecto de Ley número 3713/93, sobre la creación de la Secretaría de Estupefacientes, para

supervisar, coordinar y fiscalizar la ejecución de las normas establecidas por el Consejo Federal de Estupefacientes y ejercer la administración, coordinación general, supervisión, control y fiscalización de las actividades relacionadas con el tráfico y el uso de sustancias que determinen dependencia física y psíquica.

Esta Secretaría se constituiría en el órgano central del Sistema Nacional de Prevención, Fiscalización y Represión de Estupefacientes, que también influiría en el FUNCAB.

En lo que concierne a la política penal se ha observado, a lo largo de las dos últimas décadas, que la técnica predominante ha sido la de promover el aislamiento de los sentenciados mediante un programa de aumento de nuevos lugares en el sistema penitenciario, política de mano única que no se acompaña de otras iniciativas y que ataca solamente los puntos tradicionales del problema.

Los efectos de esa política son evidentes: ampliación de la red de coerción; sobrepoblamiento carcelario; administración inoperante; endurecimiento de la disciplina y de la seguridad, sin que con ellos se pueda detener la escalada de la violencia y de rebeliones en el sistema penitenciario durante los últimos años; insuficiencia de las medidas técnicas, incompatibles con los programas de evaluación y proyección que sí son confiables; falta de explicitación de objetivos, lo que se manifiesta en la ausencia de un programa articulado, integrado y sistematizado de intervención, ya sea en el ámbito de las políticas organizacionales administrativas o en el de resocialización. Toda esa gama de factores confluye en un mismo punto: la ineficacia de las políticas adoptadas por el Estado para tal sector.

Paralelamente, resalta el crecimiento de los índices de criminalidad y de violencia en el país en los últimos 20 años, sobre todo en las grandes ciudades, causa principal del problema de nuestro sistema penitenciario, porque es generador de la sobrepoblación carcelaria.

El complejo penitenciario del país tiene cabida para 51,638 reclusos, pero resguarda 126,152, la mayoría menores de 25 años; el 73% son analfabetos o semialfabetizados y sin ocupación definida. El preso en Brasil es, en general, el pobre que no encuentra trabajo en la edad en que lo necesita, lo cual refleja a la ecuación económico-política como responsable de la violencia en lo cotidiano. Se argumenta que el sobrecupo sería mayor si fuesen cumplidas las órdenes de aprehensión expedidas

en todo el país, estimadas hoy en 345,000 de las cuales 152,000 corresponden a São Paulo. Para acabar con la sobrepoblación carcelaria, considerando el actual sobrecupo, se necesitaría construir 130 nuevas cárceles con capacidad para 500 presos cada una, con un costo por cada una de 15 millones de dólares, de acuerdo con las exigencias dictadas por las normas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por otro lado, la manutención de un preso, de acuerdo con la encuesta efectuada por el Foro Nacional de Secretarios de Justicia, es de 3,5 salarios mínimos al mes, y no existe otra forma de solventar este altísimo costo, sino cargándolo al contribuyente, por lo que se impone crear medidas innovadoras y modernizantes, hasta para los que creen que ninguna escasez de recursos justifica la pasividad ante tan profundas dificultades.

La promiscuidad promueve toda suerte de contaminación patológica y criminal, y las celdas no reúnen los requerimientos mínimos, salvo raras excepciones, para la conservación de la salud individual y colectiva. Las instalaciones sanitarias son precarias, los patrones de alimentación no se distinguen por su calidad y los recursos de sanidad son deficientes. Todo ese conjunto de problemas propician la violencia, que se torna en un código de comportamiento en las prisiones.

De ahí la incapacidad de las cárceles brasileñas para cumplir su función esencial de resocialización y de rehabilitación del preso. Al contrario, lo hunden aún más en el mundo del crimen por la conjugación de dos perversos factores: el sobrecupo y el ocio. Es insuficiente la oferta de actividades de formación educativa y profesional, así como la prestación de servicios de asistencia jurídica y social.

En realidad, la solución para los problemas que afectan al sistema penitenciario brasileño sólo será obtenida si se basa en la convicción de que no es una cuestión aislada. Al contrario, necesita ser entendida como un sistema de vasos comunicantes constituido por cuatro puntos: la justicia social, el sistema policiaco, el sistema judicial y el sistema carcelario. Además, de eso exige una amplia discusión nacional, involucrar a todos los sectores sociales cuyos miembros no deben permanecer impasibles ante el problema.

La cuestión penitenciaria del Brasil es grave y su solución extremadamente compleja. El punto de partida sería la comprensión de que mientras persistan las causas generadoras de la criminalidad violenta y no se reformule el sistema penal brasileño —destinándose las cárceles solamente a los

reos efectivamente peligrosos— ningún gobierno conseguirá equilibrar el sistema penitenciario. La solución dependerá de la reorganización del Estado y del establecimiento de políticas públicas eficientes y justas, con miras al bienestar de toda la sociedad.

En ese sentido, el Ministerio de Justicia hizo publicar en el *Diario Oficial de la Unión* once anteproyectos de ley, con miras a la reformulación del Código de Procesos Penales elaborados por la Comisión de Juristas y que debería recibir sugerencias hasta el 20 de agosto de 1993. Se envió también al Congreso Nacional el proyecto de Ley Complementaria número 146/93 que propone la creación del Fondo Penitenciario Nacional, y que posibilitaría la captación de recursos necesarios para la ejecución de las nuevas directrices de la política criminal y carcelaria.

En el ámbito legislativo, cabe resaltar los proyectos de ley que actualmente se tramitan en el Congreso Nacional: sobre la estructura y competencia de la Defensoría General de la República, la transformación del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) en autárquico, la reformulación del Código de Tránsito Brasileño, la creación de cargos de patrullero de la estación federal de autobuses y otros varios que modifican artículos del Código de Procedimientos Civiles.

Se encuentran en la fase final de elaboración los siguientes anteproyectos: sobre la Ley de Suspensión de Pagos y Acuerdos, sobre la reforma de la parte especial del Código Penal, acerca de la Ley sobre la Renovación del Alquiler de Inmuebles para Fines Empresariales y sobre el Decreto Regulador del Código de Defensa del Consumidor.

Finalmente, hay dos proyectos ya transformados en norma jurídica: la Ley número 8633, del 12 de marzo de 1993, que crea los cargos en la profesión de la política federal, y la Ley número 3656, del 21 de mayo de 1993, que dispone sobre la protección del consumidor.

Con relación a la ciudadanía y los derechos humanos tenemos un largo trayecto por delante, a partir del regreso a la normalidad democrática y de la promulgación de nuestra Carta Magna.

En el gobierno del presidente Itamar Franco la verdadera estrategia de desarrollo está comprometida con el alcance, a largo plazo, del progreso social y económico de la sociedad como un proyecto supragubernamental de adecuación de los programas gubernamentales a los objetivos permanentes de la nación, pues se entiende que el gobierno dirige al Estado, pero nunca debe sustituirlo.

Históricamente, en nuestro país la planeación de Estado no ha existido, ya que los estados, los municipios y la sociedad poco o nada han decidido: ese cuadro puede y debe mudar, pues la nación brasileña comienza a exigir cambios y su relación con el Estado no será más la de un pasivo pagador de impuestos; se comienza a ejercer la ciudadanía y se descubrió, finalmente, que el Estado somos nosotros.

El actual gobierno ha buscado hacer cambios en el tratamiento de la cosa pública, evitando soluciones de gabinete que hasta hoy sólo lo han apartado de su legitimidad y credibilidad. Inserto en ese contexto se encuentra el Ministerio de Justicia, que a través de sus varios consejos busca captar los verdaderos intereses de la sociedad al formular o rectificar las políticas públicas, lo que mantiene a la población siempre atenta para controlar las acciones gubernamentales.

La relación entre el Estado y la sociedad se hace efectiva por el pleno ejercicio de la ciudadanía. Por un lado, se tiene el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos para con el Estado, por otro, la garantía, por parte de éste, de los derechos civiles y políticos individuales y colectivos.

En nuestra Constitución la ciudadanía es uno de los fundamentos básicos de la República. Como Estado democrático de derecho corresponde al Estado brasileño la promoción y la defensa de los derechos de nuestros ciudadanos.

Para el buen desempeño de ese papel, la tarea noble del Estado es la promoción y el fomento del desarrollo nacional. El Estado es el aglutinador de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, que son los verdaderos derechos humanos como han sido defendidos por las Naciones Unidas.

Bajo el eco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en la segunda mitad de junio próximo pasado en Viena, cuya delegación brasileña fue presidida por mi persona, cabe reconocer la importancia de la ciudadanía en el contexto moderno del desarrollo. El resultado posiblemente más relevante fue el reconocimiento del derecho al desarrollo, desfasando la monotonía histórica de reducción al crecimiento económico. El mercado no será más el único juez del bienestar.

Aunque imprescindible como medio, la meta es la ciudadanía. A ésta debe servir el crecimiento económico. Asimismo, ni de lejos pretendemos unilateralizar la cuestión, como si la ciudadanía sola hiciese el milagro de resolverlo todo. Primero, se necesita imprescindiblemente de la ins-

trumentación económica porque el bienestar no es acto de miseria, aunque sea bien distribuida. Segundo, la noción de desarrollo sustentable, estratégicamente colocada, señala la conjugación de por lo menos tres dimensiones esenciales: la ambiental, la social y la económica. Lo que pretendemos es, ciertamente, que la planeación y la práctica del desarrollo de la ciudadanía tenga la misma voz de las necesidades económicas en el entrelazamiento ciudadano y fecundo de medios y fines.

El Ministerio de Justicia gana así el papel de relevancia histórica definitiva en las políticas públicas, en la medida que representa —junto con los que se dicen ministerios sociales, generalmente empujados a la insignificancia, sobre todo presupuestaria y política— la otra mitad de todo, en términos de los fines principales de la nación. Su misión será trabajar con esmero y rapidez en pro de la ciudadanía y de los derechos humanos, por ser criterio central de maduración de la democracia y de la dignidad social.

En este camino en que ya no hay regreso, porque corresponde a los esfuerzos más importantes actuales de la ONU, la organización de las políticas públicas tendrá dos ángulos de sistematización complementarios e interdependientes: primero, la preocupación por las oportunidades del país en términos de competitividad productiva y de generación de los empleos necesarios para la población; segundo, la búsqueda incesante de la ciudadanía para que todo lo que se vaya a construir en esta sociedad sea para el bien común.

En el último documento emitido por la ONU sobre desarrollo humano, en 1993, Brasil aparece en el septuagésimo lugar, con base en los indicadores educativos, expectativas de vida y poder de compra. En 1990 ocupó el quincuagésimo lugar que ya era indigno, sobre todo en comparación con los otros países de América Latina.

A la par de los graves problemas económicos es visible la fragilidad social del país. Muchos problemas económicos necesitan de manera definitiva también ser considerados como agresión a la dignidad social: el salario mínimo abajo de los 100 dólares, la inflación corrosiva de los salarios, la especulación financiera irresponsable, la concentración de la renta altísima, una de las mayores del mundo, y el encubrimiento sistemático por parte del gran capital. Será engañoso imaginar que todo esto sea una mera cuestión de mercado. Es también, internamente, el problema

de una sociedad aún incapaz de controlar democráticamente al Estado, a la economía y a la élite.

El papel central del Ministerio de Justicia será entonces, a la par de sus funciones comunes en el plano de la justicia, impulsar por todos los medios y condiciones la superación de la clase trabajadora, que también es parte de nuestra sociedad. La planeación de las políticas públicas, generalmente apenas presupuestada, necesita ser más que un complemento, se debe adecuar a la exigencia de la ciudadanía, para colocar en su debido lugar lo que es medio y lo que es fin.

No sólo por exigencia de los acuerdos internacionales, sino como certificado de nuestra madurez institucional democrática, la dimensión de los derechos humanos debe marcar el diario acontecer de las políticas públicas y de los gobiernos. En este caso, podemos hablar sin temor que el actual gobierno federal se destaca por la sensibilidad siempre demostrada y renovada frente a los llamamientos de auxilio, ya ensordecedores, sobre la dignidad social de la población. El presidente Itamar Franco quedará en la historia, a la par de otras cualidades, como defensor imperturbable de la gente humilde, dentro de la práctica edificante, digna y justa de dirigir la economía para el bienestar de la población. Ya sea en la lucha por encontrar soluciones y enseñanzas más accesibles, en la búsqueda de ampliar el consumo para las clases medias o en el programa de combate al hambre, aliado a la producción de empleos, o bien en la defensa del Estado de derecho, en acción siempre conjunta con el Congreso, todo ello apunta con fuerza persistente al camino del desarrollo sustentable.

El país necesita encontrar su rumbo. Necesita aprender a convivir en un mundo de nuevas relaciones económicas, sociales, políticas y ambientales. Debe abandonar un pasado marcado por la marginación de las mayorías. Peor que la miseria es constatar que la población se considera incapaz de enfrentarla. El pobre más pobre es aquel que sí quiere saber que es injustamente pobre.

En la formación de esta conciencia crítica de la pobreza, el papel estratégico del Ministerio de Justicia —conjuntamente con sus homólogos del área social— es darle realce a la educación. Es fundamental, perfeccionar la política de los Consejos teniendo como dirigente al Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH), en el sentido de que, cada vez más, merecen la confianza de la sociedad.

Es crucial apoyar programas de educación e información para la ciudadanía. Es esencial dar el trato más transparente y competente posible al procesamiento de las denuncias sobre crímenes contra los derechos humanos. Es vital preservar y fomentar la aproximación y colaboración con las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente CONANDA, constituido paralelamente.

No nos podemos hacer la ilusión de encontrar soluciones fáciles y rápidas. La construcción de una sociedad digna, democrática y satisfecha es obra generacional, a muy largo plazo, aunque debiera comenzar ya. Existen problemas crónicos que nos bloquean, tal como el de los niños y adolescentes que carecen de todo, quienes están condenados a luchar por su sobrevivencia en las calles, o como el de las cárceles, profundamente involucradas con el perfeccionamiento en el crimen, o bien como el de los estupefacientes, que tratan de hacer de Brasil un camino de tráfico y lugar de consumo, y también como el de los abusos del poder económico, tradicionalmente habituado a la prepotencia contra el consumidor, sin hablar del problema que a todo esto conduce: la impunidad.

Por razones históricas conocidas vivimos la impunidad como condición común en la sociedad. En particular, las élites han sido secularmente impunes. Brasil está registrado en los noticiarios como infractor consumado de los derechos humanos: las agresiones a la vida en la Baixada Fluminense, en ciertas regiones del Nordeste, en las grandes metrópolis, en las prisiones, en el campo; o aquellas contra los niños, contra la mujer, contra los trabajadores rurales, contra los jubilados, no pueden ser negadas hasta ahora, aunque se debe resaltar que este gobierno ha intentado de todo para enfrentar tales problemas.

Urge plantar ya, el posible y deseable futuro, por consiguiente necesario, para combatir esta impunidad y evitar que el país sea el blanco de la crítica internacional. Aunque no sea más criticado que otros países, lo que interesa no es el consuelo vulgar de las comparaciones más o menos desacreditadas, sino la decisión irrevocable de proseguir en el camino del Estado de derecho. En este sentido, es esencial trabajar en la dirección del perfeccionamiento de la legislación y del funcionamiento de las instancias judiciales, en la adecuación técnica y funcional de la policía federal, en la competencia de actuar, intervenir y resolver.

Otro aspecto de la impunidad radica también en los malos servicios públicos, casi marca registrada de nuestro Estado. Asimismo, descontando la actual crisis, que ciertamente deteriora mucho las condiciones de la oferta, es notorio que los servicios públicos en esta patria, o son transformados en favores privados o son pobres para los pobres. Se defrauda, con la naturalidad del transcurso de los siglos, al contribuyente y al ciudadano que trabajan y pagan impuestos para ser maltratados y para que les falten al respeto.

Gran parte de la ciudadanía tiene la capacidad organizada de controlar los servicios públicos, ya que la garantía fundamental de su calidad es la calidad de la ciudadanía, no la burocracia pública. No se puede tener un Estado mejor que la ciudadanía que le subyace. El mal servicio refleja el mal Estado, pero sobre todo, la pobreza de la ciudadanía.

El cúmulo de esta impunidad está en el clientelismo asistencialista, táctica milenaria de fabricar la sumisión, sobre todo aquella que se vende como derecho del prepotente. Necesitamos salir de eso de manera persistente y definitiva. Las nuevas generaciones esperan de nosotros una oportunidad de lograr una dignidad más palpable y más común. El Ministerio de Justicia, que será de aquí en adelante principalmente de la ciudadanía y de los derechos humanos, tiene como tarea de ser la vanguardia del desarrollo humano.

Sin caer en un extremo economicista ni en otro asistencialista, y sin pretender jamás abarcar el mundo con las propias manos, consideramos que el respeto a la ciudadanía y los derechos humanos es lo que hace del crecimiento, el desarrollo; del aumento del capital, el bienestar; del presupuesto, la oportunidad para todos; del mercado, la oportunidad abierta. No se restaura o se construye la dignidad de un pueblo sin el trabajo, la producción, la base económica sólida y creciente, pero todo esto es un instrumento indispensable. El fin es el bienestar común como derecho de todos.

PENSAR PROYECTOS QUE ACERQUEN
LA JUSTICIA A LA GENTE*
ENTREVISTA AL MINISTRO DE JUSTICIA
DE ARGENTINA, DOCTOR ELÍAS JASSÁN**

- *¿Cuáles son las líneas fundamentales de su gestión al frente del Ministerio de Justicia?*
- El principal objetivo es trabajar como ministro pensando en mi vida como ciudadano. Para ello, debo pensar en proyectos que estimulen la aproximación de la justicia a la gente, que faciliten el acceso a la jurisdicción. Voy a señalar algunas políticas concretas. Profundizar los métodos alternativos de resolución de conflictos, porque resultan un canal adecuado y porque representan una apuesta a la paz. Asumir un compromiso más profundo en la lucha contra el crimen transnacional organizado mediante la incentivación de la cooperación internacional entre Estados, procurando una adecuada legislación para combatir el lavado de dinero y modernizando los tratados de extradición de modo tal que Argentina no sea tomada como un refugio seguro de los delincuentes ni les sea posible legitimar en nuestro sistema financiero el dinero producto del ilícito. Llevar adelante un fuerte programa de cooperación con los Estados provinciales para coadyuvar con ellos en la tarea de los procesos de reforma judicial y lograr en todo el país un sistema judicial y un sistema de justicia armónicos, eficaces y modernos.
- *¿Cuáles son los beneficios que espera de la plena implementación del sistema de mediación?*
- Más allá de los beneficios que se obtengan dentro de la actividad jurisdiccional, porque la mediación provoque una menor litigiosidad.

* Publicado originalmente con el mismo título en la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Buenos Aires, año 3, núm. 7, 1996, pp. 9-11. Agradecemos a los editores su autorización para ser publicado aquí.

** Ministro de Justicia de Argentina en la época de la publicación original del artículo.

dad, la apuesta verdadera es hacia el futuro y excede el marco de lo judicial. La apuesta es a lograr una transformación cultural en el hábito de los ciudadanos al momento de solucionar sus conflictos, teniendo a la mediación como un instrumento en el camino de la paz.

- *¿Qué evaluación hace de las diferentes iniciativas encaminadas a abreviar los procesos?*
- Voy a darle como ejemplo el proyecto de pequeñas causas, que en realidad lo denominamos pequeñas por el monto, pero son las grandes causas de la gente. Se trata de un procedimiento totalmente gratuito, informal y sin necesidad de asistencia letrada, que abarca los perjuicios de la vida cotidiana que no superen los mil pesos. No requerirá la designación de nuevos jueces, ni la creación de un fuero especial: los mismos jueces deberán atender algunas horas semanales en las siete casas de justicia que tenemos previsto abrir en los barrios. Tenga en cuenta que para un ciudadano común entrar en el Palacio de Justicia es una cosa demasiado complicada. Tenemos que posibilitarle a la justicia recurrir a la gente y no que la justicia siga esperando que la gente recurra a ella y estamos convencidos que este es el camino. Por ahora, este proyecto apunta a la capital federal, pero la idea es impulsarlo a todo el país.
- *¿Cuál es el estado actual y las perspectivas de mejoramiento de la infraestructura del servicio penitenciario?*
- Esta pregunta quiero responderla con un hecho concreto, de cara al futuro: en pocas semanas inauguraremos el Instituto Federal de Jóvenes Adultos, un establecimiento destinado al alojamiento de jóvenes de 18 a 21 años y el primero construido específicamente para esos fines. Cuenta con secciones de máxima y mediana seguridad y podrá alojar 152 internos. Se trata de uno de los pasos que estamos dando en la dirección de mejorar ciertamente la infraestructura con que cuenta el servicio penitenciario federal, y antes de fin de año podremos dar nuevas señales en este sentido.

- *¿Cuál es su opinión respecto de los proyectos que tienen estado parlamentario relativos a los nuevos instrumentos creados por la Constitución de 1994, tales como el Consejo de la Magistratura, Jury de Enjuiciamiento, Ministerio Público, etcétera?*
- El artículo 114 de la Constitución nacional, reformada en 1994, crea el Consejo de la Magistratura, que concentra tres tipos de facultades: por un lado, interviene decisivamente en el proceso que culminará con el nombramiento de los futuros jueces; por otro, administrará los recursos y ejecutará el presupuesto que la ley le asigne al Poder Judicial; y finalmente, ejercerá facultades disciplinarias sobre los magistrados y decidirá la apertura del procedimiento para su remoción.
- Esta concentración de potestades es la que origina la dificultad en arribar a un acuerdo respecto de la ley de desarrollo y ejecución del artículo 114: están en análisis tres temas distintos, que conciernen a intereses de distinta extracción. Un camino posible para encaminar el Consejo de la Magistratura consiste en separar conceptualmente estos tres dominios de la cuestión, por lo demás claramente separados funcionalmente, y comenzar a andar un camino de resolución que comience por aquellos temas en los que hay más acuerdo como el que mencioné en primer término.
- *La preocupación del Consejo de la Magistratura está enfocada primordialmente al proceso para la designación de jueces, sin embargo, la Constitución le encarga la administración del Poder Judicial. ¿Cómo se instrumentará este aspecto?*
- Si el análisis se reduce a la designación de jueces, su composición sería mucho más fácil, como le respondía a la pregunta anterior. La discusión en el Congreso surge de las distintas funciones y facultades que tiene este organismo. El aporte que estamos haciendo desde el Ministerio de Justicia es pedirle a los legisladores que trabajen en la búsqueda de un consenso que permita el nacimiento de un Consejo de la Magistratura que tenga el suficiente respaldo político y de la gente para que cumpla adecuadamente la misión que tiene que cumplir.

- *¿Está prevista una reforma del fuero laboral en virtud de la disminución de litigiosidad que pueda ocurrir por la nueva legislación sobre riesgos de trabajo y otras iniciativas de reforma del marco jurídico del mercado laboral?*
- La respuesta sería aventurada, ya que todavía nos encontramos en los comienzos de una amplia reforma de la legislación laboral. De cualquier manera, de comprobarse lo que usted plantea, y previa consulta con el Poder Judicial y con los sectores involucrados, se decidirá en su momento sobre la pertinencia y el alcance de la reforma del fuero laboral en cuanto a su composición estructural.
- *¿Está prevista la formación de administradores en el ámbito judicial? ¿Qué opinión le merece el Cuerpo de Administradores Gubernamentales y qué papel cree usted que puede cumplir en las reformas del servicio de justicia?*
- Los años que llevo en el ejercicio de la función pública me permiten considerar que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha cumplido una valiosa labor en la reforma del Estado, uno de los postulados fundamentales de la tarea del señor presidente de la nación. En cuanto al servicio de justicia y sin perjuicio de las atribuciones propias del Poder Judicial y del Consejo de la Magistratura, estimo que sería muy conveniente la realización de convenios con el organismo específico para efectuar estudios para un mejor aprovechamiento de la estructura administrativa, en lo que se refiere a la capacitación y el perfeccionamiento.