

CONFERENCIA MAGISTRAL

BREVES REFLEXIONES SOBRE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Héctor FIX-ZAMUDIO¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Naturaleza y encuadramiento de la institución*. III. *Antecedentes históricos*. IV. *Su introducción y desarrollo en Latinoamérica*. V. *El Consejo de la Judicatura y la división de poderes*. VI. *Integración*. VII. *Funcionamiento y atribuciones esenciales*. VIII. *Perspectivas en el ordenamiento mexicano*. IX. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Consejo de la Judicatura federal fue creado en el ordenamiento constitucional mexicano por la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 y reglamentado por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995, como una institución de carácter técnico que tiene a su cargo “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...”, como lo establece la parte relativa del texto vigente del artículo 100 de la Constitución federal.

2. Como ha ocurrido con otras instituciones contemporáneas, y un ejemplo significativo es el *ombudsman*, introducido por conducto de las comisiones de derechos humanos (nacional y de las entidades federativas), en la reforma de 28 de enero de 1992 al apartado B) del artículo 102 de la misma carta federal, no se tenía conocimiento adecuado de las mismas previamente a su establecimiento en nuestro país, pues desafortunadamente no existían suficientes estudios anteriores a su regulación constitucional.

3. Al menos, en el caso del propio *ombudsman*, se habían efectuado algunos ensayos legislativos a nivel de las entidades federativas, se había creado la De-

1 Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

ensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Nacional Autónoma de México, y se contaba con la fructífera experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por decreto presidencial de 5 de junio de 1990, además de que se habían elaborado algunos estudios comparativos para divulgar este organismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos previamente a su elevación de nivel constitucional.²

4. No ocurrió lo mismo con el Consejo de la Judicatura en nuestro país, ya que con excepción de los consejos de esta naturaleza introducidos en las constituciones y en las leyes orgánicas de los poderes judiciales de los estados de Sinaloa y Coahuila, por medio de reformas promulgadas en el año de 1988 y que al parecer se inspiraron en el Consejo General del Poder Judicial español, la doctrina mexicana fue muy escasa en esta materia, ya que sólo aparecieron reseñas legislativas y algunos estudios comparativos del autor de este trabajo.³ Tal vez sin una comprensión suficiente, el mismo autor de estas líneas propuso la adopción de esta institución en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas los días 7 a 11 de agosto de 1966, lo que fue aceptado por los asistentes a dicha reunión académica con algunas modificaciones.⁴

2 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdiccionales nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, pp. 281-344; Nilsson, Per Erik et al., *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986; Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman (¿una institución encomiable?)*, México, UNAM, 1988; Aguilar Cuevas, Madgalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991, Salomón Delgado, Luis Ernesto, *El ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992. Además se publicó en México la traducción al castellano de la obra del tratadista canadiense Rowat, Donald D., *El ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

3 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reglamento del Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela de 5 de octubre de 1973"; "Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial Español de 10 de enero de 1980", y "Dos leyes latinoamericanas recientes sobre el gobierno de la judicatura. Colombia y Perú", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, UNAM, núms. 11, 32 y 34, julio-septiembre de 1974, enero-abril y septiembre-diciembre de 1981, pp. 485-495, 261-268 y 885-893, respectivamente; *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1985, pp. 37-40; "Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos", *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1992, pp. 43-75; "Órganos de dirección y administración del Poder Judicial", *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., 1993, pp. 41-63; "Gobierno y administración de los tribunales en América. El Consejo de la Magistratura", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, núm. 2, 1993, pp. 259-274.

4 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 119-121. La aprobación de la propuesta para introducir en México un Consejo de la Magistratura en la sesión de 9 de agosto de 1966, pero integrado exclusivamente con miembros del Poder Judicial federal, aparece en las pp. 126 y 127 de la misma revista. Reiteramos nuestra proposición en nuestro estudio intitulado "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 88-91.

5. En el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, a propuesta del autor de este estudio,⁵ se adoptó, entre otras, la siguiente conclusión:

Sexta. En la reorganización del aparato judicial latinoamericano, resulta conveniente la introducción del Consejo Judicial o de la Magistratura, el que deberá ser organizado teniendo en cuenta las peculiares características de la realidad constitucional latinoamericana. Debe estar integrado mayoritariamente por funcionarios judiciales, cuya designación provenga de los mismos jueces, sin perjuicio de la representación de otros poderes y organizaciones, con el objeto de evitar que el organismo judicial se transforme en un cuerpo cerrado y estratificado. Su función será la de vigilar el cumplimiento de las garantías judiciales, especialmente el nombramiento, promoción y responsabilidad de los jueces y el establecimiento de verdaderas carreras y políticas judiciales.⁶

6. También debe mencionarse que en el seminario internacional *Justicia y Sociedad*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM conjuntamente con la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en la sede del propio Instituto en 1993, se presentaron tres estudios sobre el Consejo de la Magistratura en España, Portugal e Italia, que fueron publicados pocos días antes de la reforma judicial de diciembre de 1994.⁷

7. El desconocimiento de la estructura, funciones y actividades del Consejo de la Judicatura ha producido incomprendiones y debates entre los tratadistas mexicanos, si bien de manera paulatina se han precisado algunos aspectos de esta importante institución, en virtud de que, con posterioridad a su introducción, se han publicado varios estudios,⁸ y dos libros monográficos sobre esta materia.⁹

5 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos", *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, 1977, pp. 43-45.

6 *Ibidem*, p. 202.

7 Cfr. Oliva Santos, Andrés de la, "El Consejo General del Poder Judicial en España"; Coelho, Augusto Víctor, "Consejo Superior de la Magistratura. La experiencia portuguesa", y Giacobbe, Giovanni, "Autogobierno de la magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana", en VV.AA., *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, 1994, pp. 19-69, 71-78 y 79-133, respectivamente.

8 Entre ellos podemos citar a Aguilar Álvarez, Javier, "La reorganización de la Suprema Corte y la creación del Consejo de la Judicatura federal fortalece el ejercicio del Poder Judicial"; Melgar Adalid, Mario, "El Consejo de la Judicatura federal y la reforma al Poder Judicial de México", *Ars Iuris, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, número especial sobre reforma judicial (13), 1995, pp. 29-42 y 185-221, respectivamente. Del citado consejero Melgar Adalid, Mario, "El Consejo de la Judicatura federal y la división de poderes", y Soberanes Fernández, José Luis, "El Consejo de la Judicatura federal a la luz del derecho comparado", en Melgar Adalid, Mario (ed.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, pp. 117-126 y 213-222, respectivamente.

9 Cfr. VV.AA., *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, 1995, y Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *El Consejo de*

8. Sin embargo, todavía persiste el desacuerdo sobre varios aspectos de estos consejos establecidos tan recientemente en el ordenamiento mexicano, lo cual resulta comprensible por tratarse de una institución que puede calificarse de novedosa en nuestro país. Así, se debate sobre su naturaleza, su encuadramiento, su composición y funciones, y, particularmente, respecto de su conveniencia y eficacia con relación al régimen anterior de gobierno y administración de nuestros tribunales. En este breve trabajo haremos el intento de disipar las dudas y las críticas que se han manifestado y, además, formular algunas proposiciones para perfeccionar en el futuro la institución que apenas se inicia en nuestro ordenamiento jurídico.

9. Finalmente, también debemos hacer referencia a la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996, en la cual se incorporó formalmente al Tribunal Electoral en el seno del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el texto actual del artículo 94 de la carta federal. En la parte relativa del nuevo texto del artículo 99 de la misma Constitución, que establece los lineamientos del citado Tribunal Electoral, se dispone que: “la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señala la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, un magistrado electoral de la sala superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura federal”. Esta nueva modificación, que todavía está pendiente de reglamentación legislativa, acentúa la complejidad de los problemas relativos a la institución que pretendemos examinar, por lo que haremos un breve comentario sobre los efectos de esta reforma en la parte relativa de este trabajo.

II. NATURALEZA Y ENCUADRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

10. Son diversas las concepciones que se han expresado respecto a la naturaleza del Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, por lo que nos limitaremos a proporcionar algunas opiniones significativas. Para Pascual Sala Sánchez, entonces presidente del Tribunal Supremo Español y del Consejo General del Poder Judicial, debe considerarse como un “órgano constitucional garante de la inde-

la Judicatura, México, UNAM, 1996. El primero, en el cual participaron tratadistas de varios países, contiene dos estudios sobre dicha institución en el derecho mexicano: Melgar Adalid, Mario. “La reforma judicial mexicana. Notas sobre el Consejo de la Judicatura federal”, y Méndez Silva, Ricardo, “Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura federal”, pp. 21-36 y 167-179, respectivamente. La segunda obra, además de un análisis comparativo de los consejos de la magistratura o judicatura, transcribe las disposiciones constitucionales y las leyes reglamentarias de los citados consejos no sólo en Europa y Latinoamérica, sino también en la legislación mexicana, tanto la federal, como las de las entidades federativas.

pendencia judicial”.¹⁰ Coinciden en cierta manera los tratadistas italianos Franco Bonificio y Giovanni Giacobbe, en cuanto llegan a la conclusión de que puede definirse esta institución como “órgano de garantía constitucional que tiene como fin primario asegurar la aplicación de los valores establecidos para el organismo judicial por el artículo 104 de la Constitución” (autonomía e independencia de cualquier otro poder).¹¹

11. En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma constitucional mexicana de diciembre de 1994 que creó el citado Consejo de la Judicatura federal, no se hace referencia a la naturaleza de este organismo, pues únicamente señala: “en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia”. El tratadista Mario Melgar Adalid, único autor mexicano que aborda expresamente el tema de la naturaleza del mencionado consejo del que forma parte, se adhiere al sector de la doctrina española que califica al Consejo General del Poder Judicial como “órgano constitucional administrativo”.¹²

12. Con estos ejemplos podemos percatarnos que no se ha llegado a un concepto material sobre la naturaleza del Consejo de la Magistratura o Judicatura, pues lo que se ha determinado es su carácter de órgano constitucional, por estar consagrado de manera predominante en los textos fundamentales y que realiza funciones de carácter también preponderantemente administrativas en el ámbito del Poder u organismo Judicial. A nuestro modo de ver, sería más preciso señalar que, con independencia de su integración y la diversidad de atribuciones que le confieren los diversos ordenamientos que lo consagran, debe considerarse como un “*órgano colegiado judicial*”, pues realiza actividades en el seno del propio Poder Judicial que no tienen carácter estrictamente jurisdiccional y que anteriormente correspondían al Ejecutivo (ministerios o secretarías de justicia), o bien a los tribunales de mayor jerarquía. Por ello, los tratadistas europeos también califican a este consejo como “autogobierno” de la judicatura o magistratura, o sea del propio Poder Judicial, puesto que constituye la “*garantía constitucional de su autonomía e independencia*”.

10 “Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura a la vista de la experiencia del Consejo General del Poder Judicial de España”, en VV.AA., *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, cit., pp. 37-43.

11 *La Magistratura*, t. II (artículos 104-107), *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bolonia-Roma, Zanichelli Editore-II Foro Italiano, 1986, pp. 116-118.

12 Melgar Adalid, Mario, “El Consejo de la Judicatura federal y la reforma al Poder Judicial de México”, y “El Consejo de la Judicatura federal y la división de poderes”, *cits. supra*, nota 8, pp. 202-205 y 119-123, respectivamente.

13. De aquí que su encuadramiento, aun cuando éste sea discutido con frecuencia, corresponde evidentemente al Poder o al organismo Judicial, dentro del esquema de la división de las funciones en el Estado contemporáneo. Abordaremos más adelante el problema relativo a si esta institución afecta este principio de separación de las atribuciones de los organismos públicos, que, como es bien sabido, ya no corresponde a la idea de la tripartición tradicional, sino que es mucho más complejo en la actualidad. Un breve examen panorámico de los ordenamientos constitucionales que consagran dicho organismo nos demuestra que han situado esta institución, y ello debía ser obvio, en el sector relativo a la organización y funciones de los jueces y magistrados, es decir, dentro de la esfera del Poder Judicial.¹³

14. En nuestro concepto, no existe duda de que el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura forma parte del Poder Judicial, aun cuando dentro de su integración puedan formar parte representantes de otros órganos del Estado, como ocurre por ejemplo en Francia y en Italia, en cuyos ordenamientos la presidencia del consejo corresponde simbólicamente al presidente de la República, pero aun en estos supuestos la doctrina sitúa la institución dentro del Poder Judicial y no del Ejecutivo.¹⁴ En el texto original de la Constitución portuguesa de 1976, el presidente de la República era también miembro de oficio del consejo, pero, según la reforma de 1982, dicho consejo es encabezado ahora por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, para acentuar la independencia del organismo judicial respecto del Ejecutivo.¹⁵

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

15. Aun cuando es bien conocido que la consagración constitucional del Consejo de la Magistratura se redujo por primera vez en los artículos 83 y 84 de la carta fundamental francesa del 27 de octubre de 1946, su gestación se inició con mucha anterioridad, particularmente en los ordenamientos de Italia y de España, y conviene mencionar dichos antecedentes, así sea brevemente, para destacar que esta institución no se introdujo de manera poco premeditada hace cincuenta años en la Constitución francesa, sino que tiene orígenes anteriores, con motivo de una lenta evolución para establecer un régimen de gobierno y de administración

¹³ Cfr. el apéndice legislativo que aparece en el libro de Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, op. cit. supra, nota 9, pp. 113-291.

¹⁴ La doctrina italiana es muy amplia, pero sólo citamos por ser más accesible, el mencionado estudio de Giacobbe, Giovanni, op. cit. supra, nota 7, pp. 108-112. Por lo que respecta al ordenamiento francés, entre otros, Vincent, Jean; Guinchard, Serge et al., *La justice et ses institutions*, 4ª ed., París, Dalloz, 1996, pp. 108-110.

¹⁵ Cfr. Coelho, Augusto Víctor, op. cit. supra, nota 7, pp. 73-75.

de los tribunales que garantizaran su autonomía e independencia frente a otros organismos del poder, especialmente respecto del Ejecutivo.

16. Para entender esta evolución es conveniente señalar nuevamente lo que expresó en las primeras décadas de este siglo el tratadista R. C. K. Ensor, en el sentido de que, durante la centuria anterior y principios de la presente, se advirtió una influencia excesiva de los ministerios de justicia sobre los tribunales de Europa continental, pues si bien los jueces eran y son inamovibles, sus promociones y traslados dependían de los citados ministerios, lo que significaba que el futuro de los propios jueces dependía del Ejecutivo, el cual ejercía un predominio que lesionaba la independencia de estos últimos, y por ello se dudaba de la existencia de un verdadero Poder Judicial, similar a los organismos del gobierno y el Parlamento.¹⁶ Recuérdese la conocida frase de Carlos Luis de Secondat, barón de Montesquieu, en el sentido de que, de los tres “poderes”, el Judicial era el más débil, “prácticamente nulo”.¹⁷

17. A) Por lo que respecta a *Italia*, los inicios de la institución se remontan al año de 1880, ya que, como resultado de un breve experimento en 1873, se dictó el real decreto de 4 de enero de 1880 que estableció una *Comisión Consultiva*, cuya composición fue modificada en los reales decretos de 1884 y 1904. La citada comisión estaba integrada por magistrados electos por la Corte de Casación de Roma y bajo la presidencia del ministro de Gracia y Justicia (Guardasellos), con el objeto de dar su parecer sobre la designación, las promociones y los traslados de jueces y magistrados. En el último de dichos decretos se facultó a la propia comisión para dar su opinión respecto de estos actos cuando afectaba al Ministerio Público.¹⁸

18. Un antecedente más directo lo fue el *Consejo Superior de la Magistratura* creado por la ley de 25 de abril de 1907, de acuerdo con el proyecto del ministro Orlando, que calificaba dicho ordenamiento como ley constitucional del Estado. Dicho consejo se integraba mayoritariamente por miembros designados por las cortes de casación (en número de cinco), y estaba formada por dos secciones: la primera tenía la función de proponer al citado ministro de Justicia los candidatos para el nombramiento de jueces y magistrados, y la segunda, para dar su opinión sobre las promociones respectivas. Dichas recomendaciones no eran formalmente obligatorias, pero el ministro no podía apartarse de las mismas sin una discusión previa ante el Consejo de Ministros. Dicho ordenamiento fue complementado

¹⁶ *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, trad. de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1935, pp. 54 y ss.

¹⁷ Secondat, Carlos Luis de, barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, libro XI, capítulo VI, p. 206.

¹⁸ Cfr. Daga, Luigi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoles, Juvenc, 1973, p. 64; Torrente, Andrea, “Consiglio Superiore della Magistratura”, *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, 1961, t. IX, p. 328.

por la ley de 24 de julio de 1908, sobre las garantías y disciplina de la Magistratura que, además de establecer la inamovilidad de los jueces y magistrados, creó los *Consejos Disciplinarios* en el seno de los tribunales de apelación y una *Corte Suprema Disciplinaria* en el seno del Ministerio de Justicia, pero integrada por magistrados y por senadores, que tenía a su cargo la disciplina de los jueces superiores. El Ministerio Público era disciplinado directamente por el citado ministro. Un dato importante que cita la doctrina es la aparición de la *Asociación General de los Magistrados Italianos* que se formó en Milán el 13 de junio de 1909, con el objeto de estrechar vínculos entre los jueces y magistrados, realizar estudios y, especialmente, cooperar para lograr la consolidación de las verdaderas garantías judiciales.¹⁹

19. Sin embargo, esta evolución sufrió algunos retrocesos, como el que significó la Ley Finocciario-Aprile de 19 de diciembre de 1912, que suprimió el sistema de elección de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura, ya que a partir de entonces eran nombrados por decreto real a propuesta del ministro de Justicia y previa opinión del Consejo de Ministros. No obstante lo anterior, los tratadistas italianos mencionan el criterio sustentado por el pleno de la Corte de Casación de Roma el 3 de febrero de 1917, en el cual sostuvo que el citado Consejo Superior de la Magistratura *formaba parte del órgano judicial*, pues si bien su función esencial de fiscalizar los nombramientos y promociones de los jueces y magistrados, tenía carácter administrativo, debía atenerse a la cualidad del órgano, por lo que sus decisiones no podían impugnarse ante el Consejo de Estado.²⁰ Esta tesis de principio de este siglo es importante para resolver la controversia doctrinal que se ha presentado recientemente sobre el encuadramiento constitucional del Consejo de la Magistratura o de la Judicatura (*vid. supra*, párrafos 12-13).

20. La última ley liberal anterior al fascismo fue el real decreto de 14 de diciembre de 1921, sobre el ordenamiento judicial, promovido por el ministro Rodinó, y que dio un paso adelante en el desarrollo que hemos señalado, ya que consagró la *elegibilidad* de la mayor parte de los miembros del Consejo de la Magistratura, los que eran designados por el voto en segundo grado de todos los magistrados y, además, se incorporaron *cuatro profesores ordinarios* designados por la Facultad de Jurisprudencia de Roma. También se otorgaron garantías judiciales al Ministerio Público.

21. No obstante estos avances, y la buena voluntad de los gobiernos liberales, la doctrina de la época consideraba que los cambios eran insuficientes, ya que un sector importante de los tratadistas sostenía que no existían las garantías ade-

19 *Cfr.* Daga, Luigi, *op. cit.*, nota 18, pp. 104-109; Bonifacio, Franco y Giacobbe, Giovanni, *op. cit. supra*, nota 11, pp. 41-42.

20 *Cfr.* Daga, Luigi, *op. cit.*, nota 18, p. 98.

cuadas para lograr la independencia de los jueces y magistrados, los que dependían para su nombramiento y, especialmente, para sus promociones, del Ministerio de Gracia y Justicia y de los miembros del Parlamento, ya fuera directa o indirectamente. Al respecto se cita un elocuente y brillante discurso del ilustre procesalista Piero Calamandrei sobre “Gobierno y Magistratura”, pronunciado el 3 de noviembre de 1921, en el cual señaló que, no obstante los adelantos de las reformas, los magistrados dependían del gobierno.²¹

22. Con el avenimiento del fascismo, se retornó a la sujeción de los jueces y magistrados al Ministerio de Gracia y Justicia, y se suprimió la elección de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura y de la Corte Disciplinaria, los que fueron designados por el ministro, ya que se equipararon a los funcionarios administrativos, rechazándose la posibilidad de un autogobierno de la Magistratura, que se había delineado de manera paulatina con anterioridad. Así lo demuestran el real decreto de 30 de diciembre de 1926, la ley de 5 de junio de 1933 y finalmente, el real decreto de 30 de enero de 1941, inspirada por el ministro Grandi.²²

23. Al finalizar la segunda Guerra Mundial y en el periodo de transición que dio lugar a la proclamación de la República y a la reunión de la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución democrática que entró en vigor el primero de enero de 1948 (la que como es sabido estableció los lineamientos actuales del Consejo Superior de la Magistratura), el real decreto de 31 de mayo de 1946 sobre las garantías de magistratura restableció el sistema electivo del propio Consejo con relación a todos sus integrantes con excepción de sus miembros de oficio, es decir, el primer presidente y el procurador general de la Corte de Casación. En este mismo ordenamiento, se atribuyeron las facultades disciplinarias a organismos jurisdiccionales integrados exclusivamente por magistrados, cuyas decisiones eran vinculantes para el ministro de Gracia y Justicia.²³ Éste puede considerarse como el antecedente inmediato del actual Consejo Superior de la Magistratura italiana, el cual, con excepción del retroceso del régimen fascista, fue objeto de una lenta y progresiva evolución que no ha sido suficientemente conocida.

24. B) En el *ordenamiento español* se observa una evolución similar a la italiana, ya que el actual Consejo General del Poder Judicial, establecido en la Constitución democrática de 1978, se formó lenta y paulatinamente a partir de la primera década de este siglo. La Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 23 de junio y 15 de septiembre de 1870, que no obstante su denominación estuvo formalmente en vigor con varias modificaciones hasta la expe-

21 Cfr. *ibidem*, pp. 112-114.

22 Cfr. *ibidem*, pp. 115-132; Torrente, Andrea, *op. cit. supra*, nota 18, p. 327. Bonifacio, Franco y Giacobbe, Giovanni, *op. cit. supra*, nota 11, p. 40.

23 Cfr. Torrente, Andrea, *op. cit.*, nota 18, p. 328.

dición la de Ley Orgánica del Poder Judicial publicada el 2 de julio de 1985, establecía algunos adelantos, como los relativos a las bases para el establecimiento de una carrera judicial y algunas garantías para los jueces y magistrados, pero en esencia seguía los principios jerárquicos de carácter napoleónico, por conducto de una rígida organización vertical de la carrera y un sistema de gobierno de la misma de carácter netamente presidencialista.²⁴

25. Como un intento de superar la rigidez del texto original de la citada Ley Provisional de 1870 y con apoyo en los trabajos de la Comisión General de Codificación, el ministro de Gracia y Justicia, Antonio Barroso y Castillo, presentó un proyecto de bases de reforma a la citada Ley Orgánica ante la Cámara de Diputados el 5 de julio de 1916. En la base 10ª se propuso el establecimiento de un organismo denominado *Consejo Judicial* para el examen y depuración de las condiciones generales de todos los individuos de las carreras judicial y fiscal y de sus auxiliares, así como a las inspecciones que se ordenaran a los presidentes de los tribunales.

26. El 21 de marzo de 1918, el gobierno encabezado por Antonio Maura presentó al Senado otro proyecto de ley de bases, que seguía los lineamientos del anterior sometido a la Cámara de Diputados en 1916, pues la base 10ª regulaba el referido Consejo Judicial que tenía a su cargo el examen de las deficiencias, de las condiciones personales y de los individuos de las carreras judicial y fiscal y de sus auxiliares, así como de su conducta. Además, dicho proyecto, en las bases 11 y 12, regulaba una verdadera carrera judicial y el ingreso por oposición.

27. Al discutir dicho proyecto, el senador Rois Bergará hizo un elogio del Consejo Judicial y propuso que se le otorgaran mayores atribuciones, sustrayéndolas del Ministerio de Gracia y Justicia, ya que mientras el juez español viviera con el temor de un traslado, era ilusoria la independencia del Poder Judicial.²⁵ Este proyecto no obtuvo aprobación parlamentaria, pero el real decreto de 17 de mayo de 1917 realizó el primer intento de establecer el citado Consejo Judicial, aun cuando dicho decreto fue derogado treinta días después sin haber llegado a funcionar.

28. El *Consejo Judicial* se estableció de manera definitiva en el decreto de 21 de junio de 1926, que suprimió la inspección de tribunales y la Junta Organizadora del Poder Judicial, todo ello con apoyo en los proyectos ya mencionados de 1916 y 1918. Dicho Consejo estaba encabezado por el presidente del Tribunal Supremo y formaban parte de él como vocales, los presidentes de sala y dos magistrados del mismo Tribunal (el más antiguo en la categoría y el de mayor antigüedad en la carrera), el presidente de la Audiencia de Madrid y el

²⁴ Cfr. Andrés Ibáñez, Perfecto y Movilla Álvarez, Claudio, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 42-45.

²⁵ Cfr. Ministerio de Justicia, *Crónica de la Codificación. I. Organización Judicial*, Madrid, 1970, pp. 228-276.

juez decano de la Corte. Dicho Consejo tenía como funciones las de velar por el prestigio de los tribunales y de su personal, premiar los actos meritorios y corregir los actos o negligencias de los funcionarios judiciales, constituyéndose al efecto en Tribunal de Honor, con la facultad de acordar la separación de los funcionarios judiciales respectivos, previa audiencia del Consejo de Estado. Debe tomarse en consideración que el Ministerio Fiscal tenía su propio Estatuto establecido por decreto de 21 de junio de 1924.

29. Durante la República, no se logró una reforma sustancial, pues únicamente la Comisión Jurídica Asesora elaboró un anteproyecto de bases para la Ley Orgánica del Poder Judicial, fechado el 15 de julio de 1931. El título IV de ese documento se refiere al *Consejo Judicial*, al cual se le encomendaba la llamada jurisdicción gubernativa de todo el personal judicial, es decir, nombramientos, ascensos, retiros, licencias, traslados, etcétera, así como la inspección de tribunales, la jurisdicción disciplinaria y la administración del presupuesto. Estaría encabezado por el presidente del Tribunal Supremo e integrado por varios vocales de diversa jerarquía; es decir, desde juez de entrada hasta magistrado del Tribunal Supremo, así como por varios secretarios judiciales. Los acuerdos que tomara el Consejo tenían carácter imperativo, pero podían ser objeto del recurso contencioso-administrativo.²⁶

30. Durante el régimen franquista, se realizaron algunos intentos de reforma judicial, y entre ellos destaca un Proyecto de Bases para la Ley Orgánica de la Justicia, redactado por la Comisión Jurídica Asesora del Ministerio de Justicia en el mes de julio de 1968. En la base número 35, se regulaba el *Consejo Judicial*, entonces todavía existente, como órgano encargado de formular propuestas y emitir los informes y calificaciones de los funcionarios al servicio de la justicia. Se integraría por el presidente del Tribunal Supremo, los miembros de la sala de gobierno del mismo Tribunal, un magistrado por cada una de las salas de justicia del mismo; el presidente del Tribunal Central, los presidentes de las audiencias territoriales de Madrid y Barcelona, y otros dos presidentes de las restantes audiencias territoriales, designados anualmente.²⁷

31. Al comentar esta parte del mencionado anteproyecto, el distinguido procesalista español Víctor Fairén Guillén consideró acertada la idea de ampliar las facultades del Consejo Judicial para transformarlo de un órgano de carácter consultivo que todavía tenía en esa época, en un cuerpo que no sólo debía proponer, como se establecía en el anteproyecto, sino que *debía designar* a los jueces y magistrados, aun cuando el nombramiento formal correspondiera a una autoridad política o administrativa. También sostuvo el profesor Fairén que debían formar

26 Cfr. *ibidem*, pp. 315-322.

27 Cfr. Ministerio de Justicia, Secretaría Técnica, *Anteproyecto de Bases de la Ley Orgánica de la Justicia*, Madrid, 1968.

parte del referido Consejo, en una proporción prudencial, jueces correspondientes a los estratos y posiciones jurídicas inferiores.²⁸

32. El último instrumento legislativo anterior a la Constitución democrática de 1978 consiste en la Ley de Bases Orgánica de la Justicia, de 28 de noviembre de 1974, que pretendió reglamentar el artículo 29 de la llamada Ley Orgánica del Estado, promulgada el 10 de enero de 1967.²⁹ Con relación al gobierno de los juzgados y tribunales, en la exposición de motivos de esta ley expedida todavía durante el régimen autoritario, se expresaba:

Completando la declaración general de que el gobierno de los tribunales, ajustado a criterios de legalidad, compete a los propios órganos de la justicia que, a estos efectos, están sometidos a una ordenación jerárquica, las bases mantienen los órganos hoy existentes que son el *Consejo Judicial*, las salas de gobierno del Tribunal Supremo y de las audiencias territoriales y la Inspección Central de Tribunales, con las funciones específicas que cada una de ellos tienen señaladas en la actualidad.

33. En la base 10ª del citado ordenamiento de 1974, se regulaba el gobierno de los juzgados y tribunales en una triple dirección: en primer lugar, se atribuyó a los presidentes, salas y juntas de gobierno; en segundo término, al Consejo Judicial, y finalmente, la alta inspección de la justicia que se encomendaba al presidente del Tribunal Supremo por conducto de la Inspección Central de Tribunales y los órganos de gobierno de juzgados y tribunales. En la parte relativa, número 53, se dispuso:

Se conservará el actual Consejo Judicial, como órgano encargado de formular propuestas, emitir informes y calificar la aptitud de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, en los casos señalados por las leyes.

Será presidido por el presidente del Tribunal Supremo y lo integrarán la sala de gobierno del mismo, un magistrado por cada sala del Tribunal Supremo, elegido por los miembros de la misma con periodicidad anual y el inspector delegado jefe de la Inspección Central de Tribunales. Actuará de secretario el de gobierno del Tribunal Supremo, sin voz ni voto y, en casos excepcionales por razón de la naturaleza del asunto, el magistrado más moderno.

34. Como puede observarse del breve resumen anterior, en el ordenamiento español también existía como antecedente el Consejo Judicial establecido definitivamente en el decreto de 21 de junio de 1926, que permaneció con diversa

28 *Informe sobre el Anteproyecto de Bases de una "Ley Orgánica de la Justicia"*, Valencia, Universidad de Valencia, 1969, pp. 145-149.

29 Dicho precepto fundamental disponía: "la Justicia gozará de completa independencia. Será administrada en nombre del jefe del Estado, de acuerdo con las leyes, por jueces y magistrados independientes, inamovibles y responsables con arreglo a la ley".

estructura y funciones durante varios regímenes liberales y autoritarios, hasta ser sustituido por el actual Consejo General del Poder Judicial, regulado por el artículo 122 de la Constitución de 1978 y reglamentado por las Leyes Orgánicas de 1980 y 1985. Si bien en la composición y atribuciones de dicho Consejo General se observa la influencia de las Constituciones francesas de 1946 y 1958, de la italiana de 1948 y de la portuguesa de 1976, no deja de tener influencia, así sea indirecta, el Consejo Judicial, como precedente nacional de dicha institución.

IV. SU INTRODUCCIÓN Y DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA

35. Ya es bien conocido que el Consejo de la Magistratura o de la Judicatura, con posterioridad a los antecedentes que hemos señalado en los ordenamientos de Italia y de España, se consagró en sus lineamientos contemporáneos en las Constituciones de Europa continental posteriores a la segunda Guerra Mundial, y después fue introducido en las legislaciones latinoamericanas debido a la influencia europea, pero particularmente de acuerdo con el modelo del Consejo General del Poder Judicial español, si bien con varias modalidades y aspectos peculiares.

36. No pretendemos reproducir en esta oportunidad los estudios comparativos que hemos elaborado con anterioridad, sino simplemente recordar que, de manera paulatina, este organismo de gobierno y administración de los tribunales se ha establecido en varias leyes fundamentales de Latinoamérica: que mencionaremos por orden alfabético: Argentina (1853-1860, reforma de 1994, artículo 114); Bolivia (1967, reforma de 1994, artículos 122-123); Colombia (1991, artículos 254-257); Ecuador (1978, reforma de 1992, artículos 99-100, sustituidos por los artículos 124-125 del texto codificado por el Congreso Nacional en 1996); El Salvador (1983, reforma de octubre de 1991, artículo 87); México (1917, reformas de 1994 y 1996, artículos 99 y 100); Paraguay (1992, artículos 162-264); Perú (1993, artículos 150-157), y Venezuela (1961, artículo 217). A los anteriores ordenamientos constitucionales debemos agregar las disposiciones legislativas a nivel ordinario que regulan la propia institución en Costa Rica (Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937, reformada en 1993) y Panamá (Código Judicial, 1987).³⁰

37. La simple enumeración anterior, de acuerdo con la cual once ordenamientos latinoamericanos, nueve de ellos a nivel constitucional, regulan al Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, nos demuestran que se trata de una institución que se encuentra en una evolución dinámica en nuestra región. No obstante los debates que ha provocado su introducción y su desarrollo acelerado en los últimos años, viene a cumplir una exigencia contemporánea, ya que los sis-

30 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 179-312.

temas tradicionales de gobierno y administración de los tribunales latinoamericanos, encomendados a los ministerios o secretarías de justicia y a los tribunales de mayor jerarquía, son insuficientes en la actualidad, pues el aumento considerable de jueces y tribunales, determinado por el incremento cada vez mayor en el número y en la complejidad de los conflictos jurídicos en nuestra época, requieren de organismos técnicos que realicen de manera adecuada dichos gobierno y administración.³¹

38. Por ello, no son comprensibles las críticas que se han hecho a su establecimiento en nuestros países, aun cuando las voces de oposición han disminuido de manera paulatina. Lo que sí puede ser objeto de reflexiones y de propuestas de modificación son las formas en que se integran los consejos judiciales y las funciones que se les atribuyen, que pueden perfeccionarse de acuerdo con los resultados de su actuación en la práctica, aun cuando desafortunadamente se carece de estudios de sociología jurídica que nos permitan tener una visión más precisa de su funcionamiento, que es relativamente reciente, en Latinoamérica.

39. No debe olvidarse, por otra parte, que esta institución se introdujo por vez primera en nuestra región en el año de 1961 en la Constitución de Venezuela, en 1969 en la legislación peruana, y en los años subsiguientes en Colombia, Brasil, y Uruguay; aunque fue en los dos últimos países por asociarse este instrumento con los regímenes autoritarios que lo establecieron, y que en los restantes ordenamientos ha sido objeto de varias reformas importantes, lo que indica la necesidad de revisar periódicamente su regulación por tratarse de un organismo novedoso para Latinoamérica. Inclusive en los ordenamientos europeos en los cuales surgió la institución, como los de Francia, Italia y Portugal, se han perfeccionado los textos constitucionales y las leyes reglamentarias en varias ocasiones, para mejorar la composición y las atribuciones de los Consejos respectivos.

40. También se debe tomar en consideración que los consejos de la judicatura se han extendido a otros ordenamientos constitucionales, como los algunos países de Europa oriental (como por ejemplo Rumanía y Bulgaria) que, a partir de las profundas reformas iniciadas en 1989, se han aproximado a los regímenes occidentales, al abandonar el modelo soviético, e inclusive en legislaciones de otros continentes, entre ellos el africano, y en forma destacada en el nuevo régimen democrático de Sudáfrica, que introdujo este organismo con la denominación de *Judicial Service Commission* en su Constitución provisional de 1993.³²

31 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Problemas contemporáneos del poder judicial*, México, UNAM, 1986, pp. 37-40; Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 54-71.

32 Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 14-60.

V. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y LA DIVISIÓN DE PODERES

41. Ya señalamos que el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura está situado dentro del Poder Judicial por las Constituciones que lo consagran y que tiene naturaleza judicial, aun cuando sus funciones sean predominantemente administrativas (*vid. supra*, párrafos 11-13). No obstante lo anterior, se han expresado dudas sobre la posible violación del principio de división de poderes por este organismo, ya que debe considerarse como un sector de la administración pública que interfiere con los jueces y tribunales, y con mayor razón en cuanto dicho organismo se integra con otros profesionales jurídicos e inclusive con representantes de otros órganos del poder estatal.³³

42. Por lo que se refiere a nuestro país, la tesis de la afectación del principio de la división de poderes por el establecimiento del Consejo de la Judicatura federal la encabeza el distinguido tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, quien sostiene que la intervención del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el campo del Poder Judicial de la Federación por el conducto del citado consejo, en virtud de que forman parte del mismo personas designadas por los primeros, convierten al propio Consejo en una especie de órgano hegemónico que estaría por encima de la misma Suprema Corte, en cuanto a los aspectos de gobierno y administración del mismo Poder Judicial.³⁴

43. Consideramos que los argumentos anteriores carecen de solidez, pues con independencia de que el llamado principio de división de poderes (en realidad de separación de funciones) que consagra el artículo 49 de la Constitución federal ya no tiene la significación rígida que tuvo en sus orígenes, sino que ha evolucionado considerablemente, debido a que las funciones de los organismos públicos se ha vuelto sumamente complejas en la actualidad, de manera que sin abandonar la idea básica de que no deben “reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación,” como lo dispone el citado artículo 49 constitucional, y de que cada uno de los órganos del poder debe servir de freno y contrapeso a los demás, en nuestros días predomina el sistema de la *colaboración de órganos del poder*.³⁵

33 Cfr. Spota, Alberto Antonio, *Colisión de intereses jurídicos en el Consejo de la Magistratura. Análisis crítico del proyecto aprobado en el Senado en marzo de 1996*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 1966, pp. 7-13. De todas formas, la introducción del Consejo de la Magistratura en la reforma constitucional argentina de agosto de 1994, pendiente todavía de reglamentación, ha sido objeto de una apasionada polémica. *Vid.* Kemelmajer de Carlucci, Aída, “El Poder Judicial en la reforma constitucional”, *Derecho constitucional de la Reforma de 1994*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos-Ediciones de Palma, 1995, t. II, pp. 243-312.

34 “Evaluación crítica de la Reforma Judicial federal zedillista”, *Ars Iuris*, México, número especial sobre la reforma judicial (13), 1995, pp. 55-56.

35 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El actual principio de la división de los poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *cit. supra*, nota 4, pp. 65-103.

44. Coincidimos con las penetrantes observaciones del insigne tratadista español Manuel García Pelayo, en cuanto consideró que no podía afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de los poderes careciera de significación, sino que simplemente han modificado su sentido, en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, al introducir factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, con la que se objetiva el ejercicio del poder.³⁶

45. El mismo García Pelayo cita las aportaciones del jurista alemán Winfried Steffani,³⁷ quien distingue las siguientes categorías del citado principio de separación de las funciones del poder político en nuestros días: a) *división horizontal*, que coincide con la tripartición clásica; b) *división vertical* o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales; c) *división temporal*, o sea la duración limitada y la rotación de la titularidad del ejercicio del poder público; d) *división decisoria*, o sea la participación de varios órganos en las mismas funciones, y e) *división social*, entre los estratos o grupos de la sociedad.

46. Lo anterior nos indica la complejidad de la organización de los poderes públicos en la actualidad, en la cual predominan las interrelaciones y la colaboración³⁸ entre los diversos órganos de autoridad, siempre que se preserve el principio de la no concentración de las funciones y el equilibrio institucional entre los propios órganos, que es el significado actual, como se ha dicho, del principio de la división de los poderes (en estricto sentido, la separación de las funciones). Además, debemos tomar en consideración que la complejidad contemporánea de los órganos públicos se complica con el creciente número de los llamados *organismos autónomos*, que además de ser descentralizados, ya sea por territorio o por función, por lo que cuentan con personalidad y recursos propios, tiene la facultad de dictar sus normas internas, y algunos de ellos inclusive la de elegir a sus autoridades, de acuerdo con las reglas establecidas por disposiciones legislativas o constitucionales. Lo que no puede concebirse, aun cuando algunos tratadistas lo sostienen, es la existencia de *órganos públicos extrapoder*.

47. Pero, en el caso del Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, no se trata de un organismo autónomo con relación al Poder Judicial, sino que, en nuestro concepto, es una institución que pertenece al propio Poder Judicial, y no implica en sentido estricto una interferencia de los otros órganos del poder en

36 *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, pp. 68-72.

37 "Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat", Rauch, H. (ed.), *Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung*, Darmstadt, 1969, pp. 329 y ss.

38 Cfr., entre otros, Gordillo, Agustín, *Teoría general del derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1984, pp. 233-263.

las atribuciones judiciales, aun cuando exista participación de miembros externos, pero en todo caso, afines, es decir, profesionales jurídicos que no tengan el carácter de juzgadores. Sólo en algunos supuestos se ha establecido la intervención de representantes del Ejecutivo o del Legislativo en el funcionamiento de la institución, como ocurre excepcionalmente en Francia, ya que de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución de 1958, revisada por la ley constitucional de 1993, el presidente de la República (el cual no sólo es jefe del Estado, sino que también ejerce importantes funciones de gobierno, que comparte con el primer ministro) es el garante de la independencia del Poder Judicial. En este carácter, es auxiliado por el Consejo Superior de la Magistratura, al cual encabeza, y del cual forma parte también el ministro de Justicia en calidad de vicepresidente, pero dicho Consejo se integra mayoritariamente por jueces y magistrados en la sección relativa a los mismos, y por agentes del Ministerio Público en cuanto a la sección que corresponde a estos últimos, y en las dos también por otros profesionales jurídicos, todo ello regulado actualmente por la Ley Orgánica de 5 de febrero de 1994.³⁹

48. También, de acuerdo con el artículo 104 de la Constitución italiana de 1948, el presidente de la República (que además es sólo jefe del Estado pero no del gobierno, encomendado exclusivamente al primer ministro) es el que preside el Consejo Superior de la Magistratura, lo que no afecta la autonomía de dicho Consejo con relación al gobierno, y por ello predomina en la doctrina italiana el concepto del “*autogobierno de la magistratura*” por parte del citado consejo. Además, debe recordarse que los miembros de dicho consejo tienen el carácter de jueces y magistrados, están en mayoría y son electos por las diversas categorías de los propios juzgadores.⁴⁰

49. Podemos señalar otro ejemplo de esta situación en el ordenamiento portugués, en el cual, de acuerdo con el texto original de la Constitución de 1976, el presidente de la República, de acuerdo con el modelo italiano, encabezaba el Consejo Superior de la Magistratura, pero en la reforma constitucional de 1982, la presidencia del citado Consejo se confirió al presidente del Tribunal Supremo de Justicia. Los jueces y magistrados que integran dicho organismo son designados, como en Italia, por sus pares, de acuerdo con el principio de la representación proporcional (artículo 220 constitucional). La doctrina considera que

³⁹ Cfr. sobre la reforma constitucional de 1993 sobre el citado consejo que tuvo como objeto otorgar mayor autonomía al Consejo Superior de la Magistratura respecto del gobierno francés, Burdeau, Georges; Hamon, Francis y Troper, Michel, *Droit constitutionnel*, 23 ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, pp. 690-691.

⁴⁰ Cfr., además de los tratadistas italianos señalados anteriormente, Pizzorusso, Alessandro, “El Consejo Superior de la Magistratura en Italia”, *Documentación Jurídica*, trad. de José María Morenilla Rodríguez, Madrid, núms. 43-44, abril-diciembre de 1984, pp. 657-683, y “L'autogoverno del potere giudiziario in Italia”, *Documentación Jurídica*, Madrid, núms. 45-46, enero-junio de 1985, pp. 167-181.

esta configuración permite el equilibrio constitucional deseable del Poder Judicial con los otros órganos del poder.⁴¹

50. Por lo que respecta a los consejos de la judicatura o de la magistratura de los ordenamientos latinoamericanos, puede observarse que su integración es muy variada, pero de manera predominante se conforman por jueces y magistrados, con la intervención de otros profesionales jurídicos, todos ellos designados de muy diversa manera, pero en algunos países también forman parte de dichos consejos representantes de otros órganos del poder público; es decir, del Legislativo y del Ejecutivo. Sin embargo, con excepción de los tratadistas argentinos, la doctrina latinoamericana, que por cierto no es muy extensa, no cuestiona esa integración plural ni la considera como interferencia de otros órganos en el Poder Judicial.⁴²

51. La discusión entre los autores argentinos se debe, entre otros supuestos, a que el artículo 114 de la carta federal de ese país, reformada el 22 de agosto de 1994 y que introdujo al Consejo de la Judicatura, no señala de manera específica a los miembros de este organismo, como lo hacen la mayoría de los restantes ordenamientos latinoamericanos, sino que dispone su integración periódica de modo que procure el equilibrio entre la representación de los órganos públicos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, y además, otras personas del ámbito académico y científico, en el número y forma que indique la ley. Esta falta de precisión ha dificultado la expedición de la ley orgánica respectiva, ya que el proyecto aprobado por el Senado ha recibido fuertes críticas, especialmente en este aspecto.⁴³

52. Por lo que respecta al Consejo de la Judicatura en el ordenamiento mexicano, un breve examen panorámico nos conduce a la afirmación de que no existe un criterio único, no obstante el modelo de la Federación y del Distrito Federal, ya que los ordenamientos locales que han establecido dicha institución, es decir, los estados de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, México, Morelos, Nayarit y Sinaloa, se integran de diversa manera, aun cuando con la mayoría de jueces y magistrados (a veces exigua) o bien en forma exclusiva por estos, como en los estados de México y de Nayarit, pero con la inclusión de otros profesionales jurídicos, y también en algunos casos se integran con consejeros designados por los otros órganos públicos, Ejecutivo y legislatura locales. Aun cuando respecto de los miembros nombrados por el Ejecutivo y el Legis-

41 Cfr. Coelho, Augusto Víctor, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 73-74.

42 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 33-60.

43 Cfr. Spota, Alberto, Antonio, *Colisión de intereses jurídicos en el Consejo de la Magistratura*, y Kemelmajer de Carlucci, Aída, *op. cit. supra*, nota 33, pp. 7-27 y 243-295, respectivamente; Sagüés, Néstor Pedro, "El Consejo de la Magistratura en las últimas reformas constitucionales de Latinoamérica, con especial referencia al caso argentino", VV.AA., *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*", *cit. supra*, nota 9, pp. 91-117.

lativo no siempre se precisa su calidad, debe entenderse que deben ser profesionales jurídicos que en estricto sentido no son representantes de dichos poderes.⁴⁴

53. Por lo que respecta a los miembros de los consejos de la judicatura de la Federación y del Distrito Federal, nombrados por el Senado federal y por el presidente de la República, en el primer caso y por la Asamblea de Representantes y por el jefe del Distrito Federal (Asamblea Legislativa y jefe de gobierno, según las reformas constitucionales de agosto de 1996), en el segundo, dicha designación deberá recaer en “personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas”, según lo dispuesto por los artículos 100 y 122, de la Constitución federal, lo que significa, a nuestro modo de ver, que dichos consejeros no son representantes de los órganos de gobierno mencionados, puesto que no son delegados de los mismos ante los citados consejos. En esta dirección nos adherimos a la opinión de los tratadistas mexicanos que consideran que, una vez hecho el nombramiento, deja de existir cualquier vínculo entre los designados y el poder que los nombra, ya que se integran en el Poder Judicial con el cual adquieren obligaciones, con el objeto de que el consejo respectivo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo.⁴⁵

54. Podemos agregar que la objeción que se apoya en el argumento de que los consejeros designados por los órganos Legislativo y Ejecutivo implican una interferencia de dichos poderes en el Judicial no es válida en cuanto, por una parte, la colaboración de poderes es una característica del Estado contemporáneo,⁴⁶ y por la otra, si se considera que los designados por dichos órganos representan los intereses de los mismos ante los consejos de la judicatura, existiría la misma razón para estimar que los ministros de la Suprema Corte y los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas están vinculados a los propios órganos políticos, en cuanto también son designados por ellos, pero esta última cuestión no ha sido planteada por los que objetan a dichos consejeros que, como hemos visto, no responden a los intereses de los poderes que los nombran, ya que son profesionales jurídicos que una vez designados se incorporan al Poder Judicial.

44 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 61-82.

45 Cfr. Melgar Adalid, Mario, “El Consejo de la Judicatura federal y la división de poderes”; Carvajal Contreras, Máximo, “El Poder Ejecutivo y la reforma de la justicia”; Zaldívar Lelo de Larea, Arturo F., “La reforma judicial y el Distrito Federal”, *Reformas al Poder Judicial, cit. supra*, nota 8, pp. 121-122, 68-69, y 115-116, respectivamente.

46 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1977, t. II, pp. 682-706.

VI. INTEGRACIÓN

55. Ya hemos señalado en el curso de este sencillo estudio que, no obstante las múltiples variantes que se han establecido para conformar los consejos de la judicatura o de la magistratura en los ordenamientos contemporáneos, la tendencia es la integración de estos organismos con una mayoría de jueces y de magistrados, ya que surgieron con el propósito de conferir al Poder Judicial un instrumento técnico de gobierno y administración, que además concurriera con otros elementos para vigorizar la autonomía y la independencia del mismo Poder Judicial.

56. Los miembros de dichos consejos que tienen procedencia externa sólo tienen el propósito de conferir una composición plural a estos organismos, para evitar la formación de un cuerpo cerrado y corporativo por parte de los jueces, pero de ninguna manera el de interferir o influir en dicha autonomía e independencia judiciales. Por ello, con independencia de los órganos que intervengan en su designación, mayoritariamente la misma debe recaer en personas que pertenecen a otras profesiones jurídicas, que una vez nombrados, como se ha dicho, se integran plenamente dentro del Poder Judicial.

57. Con toda razón sostiene Héctor Fix Fierro que la incorporación de otros profesionales jurídicos a los consejos de la judicatura, además de impedir el corporativismo y el clientelismo judiciales, que son hasta cierto punto inevitables en los organismos relativamente cerrados, es importante por otro motivo, rara vez mencionado: la solidaridad, que puede calificarse de natural, que existe o debe existir, por encima de cualquier diferencia ideológica, política o inclusive profesional, entre todos los miembros de la profesión jurídica.⁴⁷

58. Por lo anterior, únicamente por excepción, se incorporan a los mismos consejos funcionarios que pertenecen a otros órganos del poder, pero aun así, como una colaboración para el mejor desempeño de la función jurisdiccional, y por ello su número es reducido frente a la mayoría de los consejeros de origen judicial, que son los que en última instancia deben decidir de manera autónoma sobre las cuestiones administrativas y de gobierno del Poder Judicial.

59. Lo que no resulta sencillo, y de ahí los constantes ensayos de perfeccionamiento en las diversas legislaciones, es lograr el equilibrio entre la mayoría de los miembros que provienen de las actividades jurisdiccionales y los que pertenecen a otras actividades jurídicas, y en su caso, de funcionarios que representen otros poderes públicos,⁴⁸ con el objeto de que pueda lograrse las fina-

47 “Los Consejos de la Judicatura entre profesión y organización”, VV.AA., *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, cit. supra, nota 9, p. 82.

48 Cfr. Murillo de la Cueva, Pablo, “Modelos de gobierno del Poder Judicial”, VV.AA., *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, cit., nota 9, p. 208, quien sostiene acertadamente que: “es preciso poner de manifiesto la dificultad que se aprecia en alcanzar soluciones estables. Al menos a eso apuntan los notables cambios experimentados en esos países [los europeos que examina dicho autor] en lo que se refiere a la composición del órgano”.

lidades esenciales de que, en primer lugar, se obtenga una administración y un gobierno del Poder Judicial con mayor eficacia; en segundo término, de que por medio de los mismos se incremente la independencia y la autonomía del Poder Judicial, y, finalmente, de que se pueda liberar a los juzgadores de esas tareas, salvo los que estén adscritos temporalmente a los consejos de la judicatura, para que los primeros puedan dedicarse plenamente a sus funciones jurisdiccionales.

60. Por ello coincidimos en la certera opinión del destacado tratadista argentino Néstor Pedro Sagüés en cuanto afirma que: “la integración del Consejo de la Magistratura es el secreto de su éxito o fracaso, la clave de su autonomía o de su dependencia. Saber cuáles son las cuotas reales de poder que cada sector de la clase política tiene en él importa también conocer quien manda en su seno. Y tal es el meollo del citado consejo”.⁴⁹ Se podría agregar que la composición del citado consejo no sólo influye en su autonomía frente a los órganos públicos, pues forma parte del Poder Judicial, y en esas condiciones, se afecta positiva o negativamente en la autonomía y en la independencia del propio Poder Judicial.

VII. FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES ESENCIALES

61. También en esta materia existe una diversidad de matices sobre la manera de actuar y especialmente en cuanto a las funciones que se atribuyen a los consejos de la judicatura o de la magistratura. Sin embargo, existen aspectos comunes que podemos descubrir en la comparación de los ordenamientos que consagran estos organismos, sin perjuicio de las modalidades específicas que puedan asumir en cada uno de los propios ordenamientos nacionales.

62. En términos genéricos, los citados consejos tienen a su cargo funciones administrativas y de gobierno de los tribunales, y por tanto, intervienen decisivamente en las actividades del Poder Judicial en estas materias. Resulta difícil señalar una separación estricta entre esos dos grandes sectores, relativos a la administración y al gobierno, pero sólo para efectos de estudio podemos ensayar una delimitación sobre los aspectos esenciales de ambas atribuciones que se confieren a los propios consejos en proporciones muy desiguales.⁵⁰

63. a) Entre las funciones predominantemente administrativas podemos señalar las que se confieren a los citados consejos con relación a la preparación, selección y nombramiento de jueces y magistrados, así como en la aplicación de sanciones disciplinarias a los mismos, aun cuando con relación a dichas sanciones intervienen aspectos de carácter jurisdiccional, que requieren de procedimientos contradictorios para establecerlas. b) Por lo que se refiere a las atribuciones gubernativas, las mismas se concentran esencialmente en la fijación de políticas

49 Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit. supra*, nota 43, p. 102.

50 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 84-85.

judiciales y en la determinación de la distribución territorial y competencial de los diversos juzgados y tribunales. Estas últimas pueden asumir una naturaleza materialmente legislativa, en cuanto a la posibilidad de que se atribuya a los consejos poder para dictar acuerdos generales e inclusive de carácter reglamentario, sobre el funcionamiento de los tribunales y para determinar el número y la adscripción de los juzgadores, así como la distribución geográfica, competencial e inclusive de especialización de los asuntos sometidos a los diversos tribunales.

64. Como sería muy complicado realizar un análisis comparativo entre los diversos ordenamientos europeos y latinoamericanos que regulan los mencionados consejos, nos adherimos a la clasificación que realiza el tratadista colombiano Hernando Yepes Arcila, quien encuentra tres matrices clasificatorias (y una más atípica), según la creciente plenitud de funciones de los consejos: a) La primera está representada por los órganos que tienen por objeto la administración del estatuto profesional del juez o de la función disciplinaria que se ejerce sobre su actividad, como forma de garantizar la independencia personal del juez (su modelo sería el consejo francés); b) la segunda está constituida por los órganos cuya misión se orienta a garantizar la independencia externa de la judicatura mediante la autonomía limitada que supone la capacidad de emanar decisiones de carácter administrativo inherentes a su propio funcionamiento (su modelo serían los consejos de Italia y España); c) la tercera corresponde a los órganos que completan el sentido de la autonomía mediante la incorporación a su tarea de funciones institucionales en remplazo de las que tradicionalmente cumplió el Poder Ejecutivo y parcialmente de las que tuvo asignadas el Poder Legislativo (sus manifestaciones más singulares serían la legislación de Venezuela de 1988 y la carta constitucional de Colombia, de 1991); y d) Costa Rica constituye una matriz atípica, con un consejo dependiente de la Corte Suprema, pero es esta última la que encarna la independencia y autogobierno del Poder Judicial, renunciando a la especialización mediante un órgano específico.⁵¹

65. Si aplicamos los conceptos anteriores al Consejo de la Judicatura federal y, en menor escala, al del Distrito Federal y a los creados en los estados de la República mexicana, podemos señalar que al primero se le han conferido funciones muy amplias que corresponden al tercer sector señalado por el tratadista Yepes Arcila y que mencionamos en el párrafo anterior. A los restantes se les han atribuido una competencia menos extensa, aun cuando el que se aproxima más al Consejo de la Judicatura federal es el del Distrito Federal, que también fue creado en la reforma constitucional de diciembre de 1994.

51 “La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial”, VV.AA., *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, cit., nota 9, pp. 240-245.

66. De manera sintética podemos señalar las muy amplias facultades conferidas al citado Consejo de la Judicatura federal por el artículo 110 de la carta federal mexicana y desarrolladas por los artículos 68 a 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de mayo de 1995. Estas atribuciones las podemos dividir en los siguientes sectores:⁵²

67. a) *Gobierno de los tribunales*, que comprende la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, así como cambiar su residencia; dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos que competan a los tribunales federales; elaborar el proyecto de presupuesto de los propios tribunales, con excepción de la Suprema Corte, y ejercerlo.

68. b) *De carácter estrictamente administrativo*: emitir las bases para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación; dictar las normas y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, etcétera.

69. c) *Preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados*, así como resolver sobre su ratificación. Por lo que respecta a la preparación, el Consejo de la Judicatura federal cuenta con el *Instituto de la Judicatura*, como órgano auxiliar el cual tiene a su cargo la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. Su funcionamiento y atribuciones se rigen por las normas que establezca el reglamento que dicte el propio Consejo de la Judicatura federal (artículos 92-97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Con el objeto de realizar las otras funciones de este sector, se estableció la *carrera judicial* que deberá regirse “por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”. De manera específica, los artículos 105 a 117 de la citada Ley Orgánica prevén la realización de concursos de oposición (internos y libres) para acceder a las categorías de jueces y magistrados, así como de exámenes de aptitud para la designación de secretarios de los diversos niveles y de actuarios, que son nombrados por los titulares de los órganos de que se trate.

70. d) *Disciplina de jueces y magistrados*, así como del resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del consejo, con excepción de la Suprema Corte (artículos 131-140 de la Ley Orgánica).

71. e) *Reglamentarias*: el consejo tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario,

52 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 67-69.

así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares (artículo 81, fracción II, de la propia ley).

72. f) *Otras*: el consejo posee, además, otras importantes facultades, como la de resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y sus servidores públicos (artículo 81, fracción XXV de la misma Ley Orgánica).

VIII. PERSPECTIVAS EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

74. Después de haber abordado de manera muy sintética la problemática fundamental de los consejos de la magistratura o de la judicatura, con apoyo en las reflexiones anteriores, resulta conveniente señalar cuáles son las posibilidades de desarrollo de los propios consejos recientemente instituidos en el ordenamiento mexicano, así como las modificaciones que deben introducirse en el futuro próximo para perfeccionar su composición y funcionamiento.

75. A) Por lo que respecta a su *integración*, consideramos que la misma no es satisfactoria en los distintos ámbitos en que se han establecido los consejos, lo que en nuestro concepto se debe a que no se ha entendido plenamente la naturaleza y funcionamiento de este instrumento de gobierno y administración del Poder Judicial. Nos referiremos primeramente al Consejo de la Judicatura federal.

76. En la iniciativa presidencial que sirvió de base para las reformas constitucionales publicadas el 31 de diciembre de 1994, en las que, como se ha dicho, se introdujo el Consejo de la Judicatura en la esfera federal y en la del Distrito Federal, se propuso que, en el primer caso, se conformara de siete miembros, encabezados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. De los seis restantes, dos serían designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de distrito, uno, por los magistrados de circuito y dos designados por el presidente de la República (artículo 100 constitucional). Una integración similar se señalaba para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, ya que estaría presidido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y formarían parte de él un magistrado, un juez de primera instancia, dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y dos, por el jefe del Distrito Federal (artículo 122 de la carta federal).

77. Como puede observarse, en dicha iniciativa se situaba en minoría a los jueces y magistrados en ambos consejos de la judicatura frente a otros profesionales jurídicos, o sea tres de los primeros entre los cuales dos eran electos por sus pares, frente a cuatro de los últimos, designados en parejas por el Senado y por el presidente de la República en el caso del Consejo de la Judicatura federal, y por la Asamblea de Representantes y por el jefe del Distrito Federal en cuanto al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

78. En los debates que provocó esta iniciativa en el Senado como Cámara de origen, se le hicieron algunas modificaciones, de manera que en la reforma constitucional aprobada y promulgada se dispuso, por lo que se refiere al Consejo de la Judicatura federal, que su integración de siete miembros comprendería al presidente de la Suprema Corte, a un juez de distrito, un magistrado de tribunal colegiado y uno de tribunal unitario de circuito, los tres últimos designados por insaculación en lugar de elección por sus pares, y en cuanto a los profesionales, dos nombrados por el Senado y uno, por el presidente de la República, de modo que ahora los integrantes judiciales son cuatro sobre tres.

79. Por lo que respecta al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se modificó también la iniciativa, de manera que, en texto actual de los artículos 100 y 122 de la carta federal, ambos consejos de la judicatura, el federal y el del Distrito Federal, siguen lineamientos similares en cuanto a su composición y designación. En efecto, los dos se integran con cuatro miembros judiciales y tres profesionales. De los primeros, con excepción de los presidentes de la Suprema Corte y del Tribunal Superior, respectivamente, los tres juzgadores restantes son nombrados por sorteo, en tanto que, de los tres profesionales, dos son designados por el Senado o por la Asamblea de Representantes (futura Asamblea Legislativa), y el tercero, por el presidente de la República o por el jefe del Distrito Federal.⁵³

80. Hemos sostenido en el curso de este breve estudio que consideramos un adelanto sobre el ordenamiento anterior la introducción del Consejo de la Judicatura. Sin embargo, tenemos la convicción de que tanto su composición como el sistema de nombramiento de los integrantes judiciales es insatisfactorio y que puede perfeccionarse. Esta situación es todavía más evidente tratándose del Consejo de la Judicatura federal, por diversas razones. En primer lugar, si bien es verdad que tiene ventajas conferir la jefatura del Consejo de la Judicatura al presidente de la Suprema Corte de Justicia, ya que puede constituir “inmejorable enlace para los puntos de confluencia de ambos órganos”,⁵⁴ desde otro punto de vista, resulta inconveniente que el presidente de la Suprema Corte desempeñe en plenitud las atribuciones de encabezar el Consejo y el alto tribunal, esencialmente en virtud de que resulta muy difícil desempeñar ambas funciones de manera simultánea, pues cada una de las cuales requiere dedicación completa.

81. Hemos sostenido anteriormente que el Consejo de la Magistratura o de la Judicatura forma parte del Poder Judicial, por lo que es comprensible y además adecuado que la dirección corresponda al presidente del tribunal ordinario de mayor jerarquía y así se ha establecido en la mayoría de los ordenamientos que regulan esta institución, pero ello no significa que deba dedicar su tiempo por

53 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 31, pp. 577-627.

54 Cfr. Melgar Adalid, Mario, *op. cit. supra*, nota 9, p. 28.

igual a ambos organismos, y por ello, cuando el Poder Judicial es muy amplio, como ocurre en nuestro país, lo más conveniente sería que al lado del presidente de la Corte se designara a otro ministro de la Suprema Corte a fin de auxiliar al primero, dedicando todo su tiempo a las múltiples labores del Consejo de la Judicatura federal. A este ministro podría sustituirlo durante el plazo que se ha fijado para duración del cargo de consejero (cinco años) un ministro interino, y cuando terminara ese periodo, integraría el Consejo otro miembro titular de la propia Suprema Corte. Aun cuando tal vez no de manera consciente, así se decidió respecto del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, ya que el artículo 122 constitucional estableció en la reforma de diciembre de 1994, que dicho Consejo se integraría también con siete miembros, de los cuales uno será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, que también lo será del consejo, pero además forman parte de él *un magistrado*, un juez de primera instancia y un juez de paz, esto tres últimos electos por sorteo, así como por otros tres profesionales jurídicos, dos designados por la Asamblea de Representantes y uno, por el jefe del Distrito Federal.

82. Para solucionar el problema señalado, el artículo 122 de la Constitución española, dispone que, además del presidente del Tribunal Supremo que encabeza el Consejo General del Poder Judicial, los doce vocales nombrados entre jueces y magistrados deben corresponder a *todas las categorías judiciales* (y así lo reitera el artículo 111, fracción 3, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que agrega que dichos juzgadores deben encontrarse en servicio activo), lo que significa que algunos de dichos vocales judiciales son designados entre magistrados del citado Tribunal Supremo español. La situación es todavía más evidente en los consejos superiores de la magistratura de Francia y de Italia, que son encabezados por el presidente de la República, pues no se espera que dicho presidente dedique todo su tiempo a presidir el consejo respectivo.

83. Otro problema en el que debe meditarse es el número de consejeros (siete) que ha establecido el ordenamiento mexicano para los consejos de la judicatura de la Federación y del Distrito Federal, en los cuales, como se ha dicho, los consejeros de origen judicial se encuentran en exigua mayoría. Es cierto que tampoco es conveniente que el número de consejeros sea excesivo, ya que, como lo señala el actual consejero y distinguido jurista mexicano Ricardo Méndez Silva, “un cuerpo colegiado por su desmesura numérica podría perderse en deliberaciones fastidiosas”.⁵⁵ Desde nuestro punto de vista, deberían incrementarse los integrantes de los dos consejos que analizamos, especialmente en cuanto a los miembros que proceden de la judicatura, pues hay un número cada vez más am-

55 Méndez Silva, Ricardo, *op. cit. supra*, nota 9, p. 172. Pero no estamos de acuerdo con su afirmación de que siete es el número de miembros idóneo para el Consejo de la Judicatura federal, ya que no toma en cuenta el enorme desarrollo del Poder Judicial de la Federación en los últimos años.

plio de tribunales federales, que ha aumentado considerablemente, debido al notorio incremento de los conflictos jurídicos, especialmente en los últimos años.⁵⁶

84. Debido a la amplitud de funciones que se han atribuido a ambos consejos, especialmente al federal (las que examinaremos sintéticamente más adelante) y las numerosas comisiones permanentes que deben conformar sus escasos integrantes, es fácil advertir las complicaciones que afectan las actividades de los consejeros respectivos. En efecto, de acuerdo con lo establecido por los artículos 77 a 79 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de mayo de 1995, el citado Consejo de la Judicatura federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el pleno del mismo consejo, pero deben existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Las citadas comisiones se integrarán por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. Por otra parte, ni el artículo 22 constitucional ni los preceptos relativos al Consejo de la Judicatura (195 a 203) de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada el 7 de febrero de 1996, establecen las comisiones permanentes del referido consejo, pero éstas deben ser similares a las del consejo federal, pues las atribuciones del primero, aun cuando no tan extensas como las del segundo, son numerosas.

85. Y como ejemplo de lo que hemos afirmado anteriormente, la situación del Consejo de la Judicatura federal se ha complicado con las reformas constitucionales de carácter electoral, que se publicaron el 22 de agosto de 1996, y que se encuentran todavía pendientes de reglamentación, al insertar al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación.⁵⁷ En la parte relativa del texto actual del artículo 99 de la carta fundamental (que establece los lineamientos de la integración y funciones del citado Tribunal Electoral como “órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”), se dispuso que: “la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponden, en los términos que señale la ley, a una *comisión del Consejo de la Judicatura federal*, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral quien la presidirá; un magistrado electoral de la sala superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura federal...”.

56 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, *México. 75 años de Revolución, Política, II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 289-382.

57 El primer párrafo del artículo 94 de la Constitución federal, reformado en agosto de 1996, dispone en lo conducente: “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un *Tribunal Electoral*, en tribunales unitarios y colegiados de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura federal”.

86. Podemos preguntarnos: ¿qué ocurrirá cuando, tarde o temprano, se incorporen formalmente al Poder Judicial de la Federación (del que ya forman parte desde el punto de vista material), los restantes tribunales administrativos federales especializados, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos? Entre ellos podemos mencionar el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.⁵⁸ El Consejo de la Judicatura federal no podría asumir, con su actual composición, la imposible tarea de realizar las labores de administración, vigilancia y disciplina de los mencionados tribunales por conducto de comisiones especiales del propio consejo, aun cuando formaran parte de cada una de ellas el presidente y un miembro de los propios organismos jurisdiccionales. Pero aun sin ir tan lejos, al integrarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial federal, se aumentan de manera significativa las actividades del Consejo de la Judicatura federal. Lo anterior nos conduce a la conclusión de que es preciso analizar la situación actual de los consejos de la judicatura federal y del Distrito Federal, de acuerdo con la experiencia que se adquiera de sus actividades iniciales, para realizar una reforma de su composición que permita lograr la eficacia de su funcionamiento.

87. Debido a lo anterior, consideramos conveniente otorgar una mayor participación a los jueces y magistrados sobre los profesionales jurídicos, sin que lo anterior signifique que el número de estos últimos se disminuya sustancialmente, ya que su cooperación es importante. Simplemente para efectos comparativos, podemos citar el ejemplo de los consejos de la judicatura o magistratura en los ordenamientos que poseen un número amplio de juzgados y tribunales. Así podemos mencionar que en Italia son treinta y tres (veinte jueces y magistrados y trece profesionales); Francia (dieciocho, divididos en dos secciones, en total, trece y ocho); Portugal (diecisiete, nueve y siete); España (veintiuno, trece y ocho). En América Latina, además de los que se forman por un número pequeño de consejeros, salvo Colombia (trece, divididos en dos salas); El Salvador (once), Perú (nueve) y Paraguay (ocho), pero con una composición muy heterogénea, tal vez debido a que todavía no existe una comprensión estricta de la naturaleza y funciones de este organismo de tan reciente creación en nuestro continente.⁵⁹

88. B) *Atribuciones*. Con anterioridad habíamos descrito esquemáticamente las funciones esenciales del Consejo de la Judicatura federal (*vid. supra*, párrafos 67-72), que trataremos de precisar también brevemente, destacando su importancia futura en su actividad de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, para después señalar de manera sintética las perspectivas funcionales del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

58 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 31, pp. 10-12 y 143-148.

59 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 99-110 (cuadros comparativos).

89. A) Las atribuciones que pueden calificarse de *gubernativas* del Consejo de la Judicatura federal (*vid. supra*, párrafo 67) se refieren a la determinación del número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República, del número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios, así como de los juzgados de distrito en cada uno de los propios circuitos; cambiar la residencia de los propios tribunales de circuito y juzgados de distrito; dictar las bases generales de organización y funcionamiento de los órganos auxiliares del mismo Consejo; emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de la obra que realice el Poder Judicial de la Federación, excepto la Suprema Corte de Justicia, se ajuste a los criterios del artículo 134 constitucional, y establecer las normas y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público (artículo 81, fracciones IV, V, VI, XIV, XVII y XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

90. Las anteriores son facultades relativas a la planeación de la organización y funciones de los juzgados y tribunales federales (con excepción de la Suprema Corte) y también de política judicial. Cabe recordar que, en la reforma constitucional y legal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, estas atribuciones que en sus aspectos esenciales estaban reservadas al Congreso de la Unión por medio de reformas legislativas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, o al Poder Ejecutivo por conducto de acuerdos generales, se atribuyeron por primera vez, inclusive en el texto constitucional, a la Suprema Corte de Justicia que estaba muy restringida con anterioridad en estas materias, no obstante la necesidad de tomar medidas de urgencia para lograr el desarrollo adecuado de los jueces y tribunales federales.⁶⁰

91. B) La segunda categoría de potestades que se atribuyen al Consejo de la Judicatura federal, que se refieren a la *preparación, selección, nombramiento, adscripción, y en ciertos supuestos, de la ratificación de jueces y magistrados* (*vid. supra*, párrafo 68), a nuestro modo de ver son las de mayor trascendencia entre las introducidas en la reforma constitucional de diciembre de 1994 y están estrechamente vinculadas con la *carrera judicial* en sentido estricto que por vez primera se ha introducido en el Poder Judicial federal.⁶¹

60 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*, México, Porrúa, 1992; Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390; y *Las reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541.

61 Si bien el conocido tratadista José Ramón Cossío Díaz, en su muy reciente libro *Jurisdicción federal y carrera judicial en México* (México, UNAM, 1996), se refiere a las normas aplicables a la carrera judicial de 1917 a 1994, en realidad se trata de los antecedentes de la que se ha implantado

92. a) *Preparación*. De acuerdo con la concepción tradicional de la función secundaria y de estricta aplicación jurídica de los jueces que derivó de la filosofía judicial establecida en la Revolución francesa, en los sistemas latinoamericanos, de tradición romanista, predominó (no obstante la influencia que en el derecho público tuvo en nuestra región el ordenamiento constitucional norteamericano) la idea de que era suficiente la preparación obtenida en las escuelas de derecho para desempeñar las funciones judiciales.

93. Sin embargo, al modificarse ese criterio y reconocerse la actividad creadora e integradora de los tribunales, y además a causa del fenómeno de la tecnificación de los conflictos jurídicos y la especialización de los tribunales, se ha reconocido la necesidad de estudios posteriores a la licenciatura que permitan a los aspirantes a las actividades judiciales, o bien a los que ya las ejercitan, contar con los conocimientos necesarios, renovados periódicamente, para desempeñar el servicio público de la impartición de justicia.

94. Pueden reducirse a tres los sistemas de preparación de los juzgadores que predominan en nuestra época : *i*) el de carácter tradicional que aún permanece en algunas legislaciones, en especial de Latinoamérica, de acuerdo con el cual es suficiente la licenciatura obtenida en las escuelas de derecho para desempeñar funciones judiciales, además de algunos años de práctica profesional, cuyo desempeño no es necesario acreditar; *ii*) el que aún existe en varios ordenamientos de Europa continental en el sentido de que una vez obtenida la licenciatura es necesario realizar una práctica profesional, ya sea en los organismos o centros de práctica jurídica, como en los tribunales, oficinas administrativas o despachos de abogados (*stage* o *tirocinio*); posteriormente debe sustentarse un examen oficial para acreditar dicha práctica y lograr la autorización para el ejercicio profesional, en el cual se incluye el ingreso a la actividad judicial, sin perjuicio de los exámenes de oposición cuando existe una carrera judicial, y *iii*) la necesidad de realizar estudios de posgrado en los institutos de preparación profesional o judicial que se han establecido en varias universidades y, además, en los ordenamientos en los que existen, realizar cursos en las escuelas judiciales, cuyo número se ha incrementado en los últimos años.⁶²

95. La creación de instituciones académicas, que en general dependen de los organismos judiciales, y que se califican genéricamente como *escuelas judiciales* (aun cuando asuman otras denominaciones), es relativamente reciente en Europa continental, y las primeras se establecieron en España y en Francia, con el objeto

en 1995 con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puesto que en sentido propio sólo se habían establecido anteriormente reglas de carácter escalafonario.

⁶² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Selección y nombramiento de los jueces", *Toward a Justice with a Human Face. The First International Congress on the Law of Civil Procedure (Ghent, 1977)*, Antwerpen (Bélgica)-Deventer (Holanda), 1978, pp. 407-458.

esencial de preparar a los candidatos para ingresar en la carrera judicial que es tradicional en ambos países. En efecto, la Escuela Judicial española se introdujo por la ley de 26 de mayo de 1944 y permaneció con ese nombre, aun cuando con varios cambios en su estructura y planes de estudio, hasta que fue sustituida por el Centro de Estudios Judiciales, establecido por el artículo 434 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada el 2 de julio de 1985. Por lo que se refiere a la legislación francesa, en 1958 se introdujo el Centro Nacional de Estudios Judiciales, pero la Ley Orgánica de 1970 lo transformó en Escuela Nacional de la Magistratura, denominación que lleva en la actualidad.

96. A partir de entonces, se han introducido centros de enseñanza e inclusive de investigación en materia judicial en numerosos ordenamientos, inclusive en Latinoamérica, debido al convencimiento creciente de que la preparación tradicional que proporcionan las escuelas de derecho son insuficientes para dotar a los aspirantes para desempeñar un cargo judicial de los conocimientos teórico-prácticos, con predominio de los segundos, que los capaciten para realizar de manera eficiente la difícil tarea de resolver conflictos jurídicos por conducto de la función jurisdiccional, uno de los servicios públicos más importantes de la vida contemporánea.⁶³ En algunos supuestos, las escuelas judiciales se extienden a la preparación de los miembros del Ministerio Público, de acuerdo con el modelo de la Escuela Nacional de la Magistratura en Francia, ya que se considera que el propio Ministerio Público realiza funciones judiciales, que por supuesto no son jurisdiccionales, reservadas a los juzgadores, y en algunos ordenamientos, como en Italia, se le ha incorporado al Poder Judicial.⁶⁴

97. En nuestro país es también reciente la creación de la escuela judicial. Se inició este desarrollo con la creación del Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia, introducida en 1978 en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1936, con el objeto de “preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo”. Esta disposición fue reiterada en el artículo 105 de la Ley Orgánica de 1988. La evolución en el ámbito federal culminó con el establecimiento del *Instituto de la Judicatura* en el artículo 92 de la nueva Ley Orgánica de mayo de 1995, como “órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de *investigación, formación, capacitación y actualiza-*

63 Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, *Reforma judicial. Los sistemas de designación de los magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado*, Buenos Aires, Astrea, 1978; “Las escuelas judiciales en el derecho comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 43, enero-abril de 1982, pp. 147-165; Figueroa Bernardini, Ernesto, *Escuela de jueces. Hacia la reforma del Poder Judicial*, Lima, Inkari, 1990; Hinestrosa, Fernando, “Escuela judicial y formación de los jueces”, *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, cit. supra, nota 3, pp. 129-133.

64 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La institución del Ministerio Público y su carácter de representante social. Una revaloración”, *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993, pp. 267-271.

ción de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste...”. A la institución federal creada en 1978, le siguieron los Centros de Estudios Judiciales dependientes de los tribunales superiores del estado de Jalisco (1983) y del Distrito Federal (1985), y a partir de entonces se han establecido institutos o centros similares en numerosas entidades federativas, y esta tendencia se ha acentuado con las reformas constitucionales y legislativas federales de 1995.⁶⁵

98. El mencionado Instituto de Especialización, introducido en 1978 como dependencia de la Suprema Corte de Justicia, realizó una labor encomiable que preparó de manera paulatina el terreno para el Instituto de la Judicatura de 1995. Este último tiene propósitos más definidos y más amplios que su antecesor y se ha regulado de manera más precisa como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura federal, de acuerdo con las finalidades que persiguen las escuelas judiciales de lograr una preparación más adecuada para el ejercicio de sus funciones tanto a los aspirantes a la judicatura como a los que ya forman parte de ella, que deben actualizarse de manera periódica.

100. Según el segundo párrafo del citado artículo 92 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el mencionado Instituto de la Judicatura podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos que le sea solicitado y coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas en el primer párrafo de dicho precepto. Además, en el artículo 95 del citado ordenamiento se dispone que los programas que imparta dicho Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial, y en las siete fracciones que contiene dicho precepto se establecen con precisión los objetivos específicos de los programas y cursos que debe establecer el citado Instituto.

101. Con el objeto de apoyar la amplia labor académica de naturaleza judicial del Instituto de la Judicatura, la nueva Ley Orgánica (artículos 93-94) creó un *Comité Académico* que presidirá su director y estará integrado por cuando menos ocho miembros designados por el Consejo de la Judicatura federal, para ejercer por un periodo no menor de dos años ni mayor de cuatro, de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica. Dicho comité tendrá como función determinar, de manera conjunta con el director general, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de regla-

65 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 31, pp. 49-50; Gómez Lara, Cipriano, “Política judicial”, *Justicia y sociedad, cit. supra*, nota 6, pp. 208-212.

mentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición para ingreso y promoción de jueces y magistrados. Esta labor se ha efectuado en varias ocasiones como lo demuestran los diversos acuerdos generales del Consejo de la Judicatura federal para los concursos de oposición publicados entre el 5 de septiembre de 1995 y el 27 de septiembre de 1996.⁶⁶

102. Otra actividad que consideramos de trascendencia y que en la nueva Ley Orgánica se ha encomendado al Instituto de la Judicatura es el relativo a la *investigación* sobre la materia judicial, la cual de cierta manera se había iniciado anteriormente por un pequeño grupo de juristas e historiadores dependientes de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, encabezados primero por Fausto E. Rodríguez y Arturo Schroeder Cordero, y posteriormente por Lucio Cabrera, cuyos trabajos han sido publicados en varios volúmenes importantes para conocer los orígenes y evolución del Poder Judicial federal mexicano.⁶⁷ El artículo 97 de la mencionada Ley Orgánica en vigor dispone que el área de investigación del Instituto tendrá “como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación”, de manera que las actividades de investigación tendrán un ámbito mucho más amplio que el histórico que predominó anteriormente y que también se había descuidado.

103. Finalmente, debemos destacar que la citada Ley Orgánica de mayo de 1995 no establece la obligatoriedad de los cursos del Instituto de la Judicatura, pero como los mismos son valorados para obtener estímulos y ventajas en el ingreso y las promociones en la carrera judicial federal, es indudable que tanto los aspirantes como los que ya forman parte del Poder Judicial federal tendrán interés en seguir dichos cursos,⁶⁸ si bien consideramos que en el futuro los mismos deben constituir, como ya lo son en varios ordenamientos, un requisito indispensable para preparar el ingreso y las promociones de la propia carrera judicial. En cierta manera así lo concibe el artículo 96 de la propia Ley Orgánica, en cuanto establece que el Instituto de la Judicatura “llevará a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial”.

104. b) *Selección y nombramiento*. No es sencillo delimitar los conceptos de estos dos sectores, pues se encuentran estrechamente vinculados y pueden considerarse dos momentos del mismo procedimiento.⁶⁹ Para efectos de análisis po-

66 Estos acuerdos generales pueden consultarse en la obra de Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 61, pp. 132-162.

67 Además, uno de los primeros volúmenes contiene estudios doctrinales importantes sobre el poder judicial mexicano, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Poder Judicial de la Federación, 1985.

68 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 61, pp. 96-97.

69 Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit. supra*, nota 63, pp. 25-30.

demos entender por selección *los criterios utilizados para determinar los requisitos que deben cubrir los candidatos más idóneos para ingresar en el Poder Judicial*, con el objeto de que los órganos competentes puedan decidir acerca de la designación. Tales criterios son muy variables y con el tiempo se han hecho cada vez más complejos, puesto que van de las simples exigencias de edad, título universitario y práctica profesional, apreciables discrecionalmente por el mismo órgano que debe hacer el nombramiento, hasta los instrumentos complicados en los cuales intervienen diversos factores y varios organismos, que se combinan con exámenes oficiales y concursos de oposición.

105. Por lo que respecta al *nombramiento* de los jueces, se ha puesto de relieve que son dos los sistemas esenciales de ingreso a las funciones judiciales; por un lado, la *designación (appointment)* y, por otro, la *elección (election)* de los candidatos, ya que sea que los mismos hubiesen sido previamente resultado de un procedimiento de selección, o por el contrario, la selección puede ser concomitante con su acceso a la judicatura, pero de estos dos procedimientos básicos, que en general no se utilizan de manera excluyente, derivan procedimientos intermedios que recientemente se han vuelto muy complejos.⁷⁰

106. Por lo que se refiere al segundo de dichos instrumentos, el sistema moderno de elección de los jueces surgió primero en Estados Unidos, apartándose de la tradición inglesa, con el objeto de lograr la democratización de los nombramientos de los jueces, que se consideraban autoritarios, pero sólo en la esfera de las entidades federativas, y con la tendencia hacia su sustitución por instrumentos intermedios, pues como es conocido, la Constitución federal establece la designación de los jueces federales a propuesta del presidente de la República y con aprobación del Senado federal.⁷¹ En los países inspirados en el modelo soviético, hoy desaparecido, ya que los mismos, con escasas excepciones (Vietnam, Corea del Norte, China y Cuba), se encuentran en plena transformación hacia los paradigmas occidentales, se había impuesto el sistema de elección directa de los jueces profesionales, con exclusión de los pertenecientes a los tribunales supremos, precisamente con la misma idea bastante teórica que se inició en Estados Unidos, a principios del siglo anterior, de democratizar la impartición de justicia, criterio que se combinó con la elección de los asesores legos en todos los grados de la jurisdicción con el objetivo de reforzar la participación directa de los justiciables, lo que se hizo patente en el concepto de “tribunales populares”, como ocurrió desde los primeros años de implantación del sistema socialista en la ahora desintegrada Unión Soviética.⁷²

⁷⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 31-104.

⁷¹ Cfr. Winters, Glenn R., “Selection of Judges. An Historical Introduction”, *Texas Law Review*, junio de 1966, pp. 1,081-1,087.

⁷² Cfr. Terebilov, V., *El sistema judicial en la URSS*, trad. de Federico Pita, Moscú, Progreso, 1977, pp. 42-48.

107. El procedimiento de *designación* proviene de la tradición de la monarquía absoluta, en la cual el soberano era depositario de la jurisdicción y, por tanto, le correspondía nombrar y remover libremente a los jueces, pero al iniciarse el nuevo régimen a finales del siglo XVIII, si bien el nombramiento de los juzgadores quedó comprendido en las facultades del jefe del Estado o del gobierno, su decisión ha debido ser compartida con los órganos parlamentarios. El sistema de designación en sentido estricto asume cuatro modalidades esenciales. En un primer supuesto, se encomienda al Ejecutivo en forma exclusiva, como ocurre en Inglaterra, país en el cual la Corona, por conducto del Lord Canciller, es decir, el gobierno, efectúa los nombramientos judiciales, pero este sistema no afecta la notoria independencia de los jueces y tribunales ingleses, procedimiento que con algunas variantes han seguido varios países de la *Commonwealth*, y para no citar sino algunos, podemos señalar a Australia y Canadá.

108. De acuerdo con el segundo procedimiento, se confiere a los órganos legislativos la designación de los juzgadores, como podía observarse respecto de los magistrados de las cortes supremas de los anteriores países socialistas (y que conservan los que aún subsisten), los que eran nombrados por el Soviet Supremo o por las asambleas populares respectivas, lo que ocurre también con algunos ordenamientos latinoamericanos que confieren esta función a los organismos legislativos. Así se estableció en nuestro país en el texto original de la Constitución de 1917 para los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

109. Una combinación de ambos métodos se advierte en el nombramiento de los jueces federales en Estados Unidos, según indicamos con anterioridad (*vid. supra*, párrafo 106), es decir, propuesta del Ejecutivo y aprobación por el organismo legislativo, procedimiento que ha servido de modelo a varios ordenamientos latinoamericanos en cuanto a la designación de los magistrados supremos, y es el procedimiento seguido por la carta federal mexicana a partir de la reforma de 1928. Todavía podemos señalar un cuarto sistema, el de la cooptación, que se practica tratándose de los jueces inferiores designados por los tribunales de mayor jerarquía, según se ha establecido en una buena parte de los países latinoamericanos. También en nuestro país se practicó este modelo con relación a los jueces y magistrados federales y del Distrito Federal hasta la reforma de 1994.

110. Entre los sistemas intermedios, se pueden mencionar las tendencias recientes de combinar el nombramiento de funcionarios judiciales con la manifestación de la voluntad popular y en esta dirección se han destacado los llamados *planes Missouri* (1940 y 1945) y *California* (1934), procedimientos establecidos en esas entidades federativas de Estados Unidos y que se han extendido posteriormente a otros estados y que consisten en que una comisión de nombramientos judiciales integrada por jueces y abogados formula una proposición de nombramiento al gobernador del estado respectivo, el cual designa al o a los candidatos por un año, al final del cual debe hacerse una consulta popular sobre la conti-

nidad del cargo, que al ser confirmado se extiende por varios años, con la posibilidad de una votación para un segundo periodo.

111. Pero en los años más recientes, al haberse introducido en varios ordenamientos, inclusive latinoamericanos, según hemos señalado con anterioridad (*vid. supra*, párrafo 36), los consejos de la judicatura o de la magistratura, se ha encargado a dichos organismos del Poder Judicial la selección y también en algunos supuestos la designación de varios o de algunos de los jueces y magistrados, generalmente por conducto de la carrera judicial, que queda bajo su fiscalización.⁷³

112. c) *Carrera judicial*. Ésta es una institución establecida en los ordenamientos de Europa continental desde fines del siglo anterior, como instrumento de selección, designación y vigilancia de los jueces y magistrados. Recientemente, se ha introducido en los ordenamientos latinoamericanos, especialmente en aquellos que han creado los citados consejos de la judicatura o de la magistratura con los cuales dichos instrumentos están estrechamente vinculados. Sin embargo, en ocasiones se hace referencia a la carrera judicial sin que la misma se configure en sentido estricto, pues la misma puede describirse como los procedimientos de selección y nombramiento de los jueces por conducto de concursos de oposición o apreciación de méritos tanto para ingresar como para ser promovido o trasladado y está relacionada estrechamente con la responsabilidad de los propios juzgadores, por conducto de una vigilancia permanente de sus actividades judiciales.⁷⁴

113. En el ordenamiento mexicano no ha existido una verdadera carrera judicial, no obstante que la doctrina había señalado desde tiempo atrás la necesidad de su introducción,⁷⁵ y que sobre la misma se hizo hincapié en varios congresos jurídicos.⁷⁶ Se hicieron algunos ensayos para implantar, al menos, el ingreso por

73 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 31, pp. 51-54, para una visión panorámica de los diversos sistemas de selección y de nombramiento de los juzgadores. En el mismo sentido Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra*, nota 62, pp. 436-443 y la bibliografía allí citada; Flores García, Fernando, "Sistemas de acceso a la judicatura en México", *Justicia y sociedad*, *cit. supra*, nota 3, pp. 236-252.

74 Cfr. Addiego Bruno, Rafael, "Capacitación y carrera judicial"; Solano Carrera, Luis Fernando, "Capacitación y carrera judicial", *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, *cit. supra*, nota 3, pp. 112-114 y 115-128, respectivamente.

75 Cfr. Flores García, Fernando, "Implantación de la carrera judicial en México", y "La carrera judicial", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, enero-diciembre de 1960 y enero-marzo de 1967, pp. 335-373 y 249-278, respectivamente; "La independencia judicial y la división de poderes", *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 113-125; *op. cit. supra*, nota 73, pp. 253-263.

76 En el Primer Congreso Nacional y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, celebradas en la ciudad de México en febrero de 1960, y en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, realizado en la ciudad de Zacatecas en agosto de 1966, se recomendó en forma insistente la implantación de la carrera judicial en México, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. Dichas conclusiones pueden consultarse en los números de la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, citadas en la nota anterior, pp. 539-541 y 295-297, respectivamente.

oposición en los niveles inferiores de la judicatura federal y del Distrito Federal. En efecto, en el texto del artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1936, de acuerdo con la modificación legislativa publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1982, se dispuso en su parte relativa:

... Las vacantes de jueces de distrito serán cubiertas mediante *examen de oposición* en cada vacante que se presente, en el cual se evalúen sus conocimientos y experiencias en la administración de justicia. El presidente de la Suprema Corte de Justicia cuando lo estime pertinente y cada una de las salas numerarias, a propósito de cada vacante, propondrán un candidato. El nombramiento se otorgará a quien haya obtenido mejor calificación en la evaluación, tomando en cuenta el resultado de la revisión de su expediente personal, su capacidad y aptitud, la importancia de los servicios de interés general que ha prestado en el desempeño de sus cargos, la conducta que haya observado en el ejercicio de los mismos y, en igualdad de todas estas circunstancias, el tiempo que haya servido al Poder Judicial de la Federación. Para la determinación específica de los procedimientos de selección, integración del jurado para los exámenes de oposición, elaboración de cuestionarios y demás aspectos relacionados con dicha selección la Suprema Corte de Justicia expedirá el reglamento respectivo, el cual no podrá contravenir las bases anteriores.

Sin embargo y sin haber sido aplicado ni reglamentado, este precepto se reformó nuevamente por decreto legislativo, publicado el 10 de enero de 1986, para establecer que: “las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados circuito y jueces de distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes...”, y la misma disposición se reiteró en el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988.⁷⁷ Con lo cual quedó terminado antes de haberse iniciado este tímido intento de carrera judicial en el ámbito federal.

114. También se modificó el artículo 52, inciso d de la anterior Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común para el Distrito Federal, por decreto legislativo de 21 de enero de 1985, para introducir como requisito para ser designado juez, además de la acreditación de cuando menos cinco años de práctica profesional, el someterse a un *examen de oposición* formulado por los magistrados de la sala a la que quedaría adscrito, en la inteligencia de que se prefería para dicho examen de oposición a quien hubiese cursado y aprobado los programas que al efecto desarrollaba el entonces recién creado Centro de Estudios Judiciales (*vid.*

⁷⁷ Este último precepto disponía, además: “tratándose de vacantes en los cargos de magistrados de circuito deberán preferirse, en igualdad de los atributos señalados, a los jueces de distrito que hayan sido reelectos para los efectos del artículo 97 constitucional. En casos excepcionales, las vacantes podrán cubrirse por personas que, aun sin prestar sus servicios en el Poder Judicial de la Federación, sean acreedores a esos cargos por su honorabilidad, competencia y antecedentes”.

supra, párrafo 97).⁷⁸ Este sistema sí se aplicó hasta el momento en que entró en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal publicada el 7 de febrero de 1996, que introdujo un régimen de carrera judicial en sentido propio, similar al de carácter federal.

115. De acuerdo con lo dispuesto por la parte relativa del artículo 100 de la Constitución federal, *la carrera judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia*. A su vez, el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995, establece: “el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente título, la cual se regirá por los principios de *excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad*, en su caso”.⁷⁹

116. La citada Ley Orgánica del Poder Judicial federal regula minuciosamente, en ocasiones de manera reglamentaria, los requisitos objetivos para los concursos, las adscripciones, los traslados y las ratificaciones de los jueces y magistrados, así como los de las pruebas de aptitud para los restantes funcionarios judiciales de menor jerarquía. Por lo que respecta a los concursos, éstos pueden ser cerrados o abiertos, los últimos con el objeto de regular el ingreso a las funciones jurisdiccionales de otros profesionales jurídicos, regla que existe en los ordenamientos que consagran la carrera judicial, para evitar la creación de un cuerpo cerrado de carácter burocrático y corporativo. Pero, por lo que respecta al acceso a la carrera judicial de profesionales de otras actividades jurídicas, siempre que acredite su capacidad por medio de lo que el legislador califica como *concursos de oposición libre*, la propia Ley Orgánica no fija su proporción la que debe establecer el pleno del Consejo de la Judicatura federal, lo que no ha hecho todavía.⁸⁰

117. Como las posibilidades de ascenso son limitadas para los juzgadores que pertenecen al Poder Judicial federal, ya que sólo pueden pasar de jueces de distrito a la categoría de magistrados de circuito, la Ley Orgánica establece también las reglas de carácter objetivo para las *promociones horizontales*, entre las cuales pueden mencionarse la ratificación, según lo dispone el artículo 97 constitucional, que establece un periodo de prueba de seis años para adquirir la inamovilidad,⁸¹ así como, en su caso, las adscripciones y los traslados. Pero, además, la

78 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra*, nota 46, pp. 686-687.

79 Este ordenamiento otorga un destacado significado a la citada carrera judicial, a cuya reglamentación dedica todo el título séptimo, artículos 105 a 128, por lo que regula con minuciosidad las bases de esta institución.

80 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 61, pp. 79-81.

81 El primer párrafo del citado artículo 97 constitucional dispone que: “los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

Ley Orgánica de 1995 introduce como una novedad *estímulos individuales de carácter económico y académico*, estos últimos para los jueces y magistrados federales, y que pueden consistir en becas para estudios de investigación en el extranjero y años sabáticos, siempre que, para obtener estos, el interesado presente un proyecto de trabajo que redunde en su formación académica y profesional.⁸²

118. Aun cuando pueden perfeccionarse los procedimientos y los criterios objetivos que establece minuciosamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 para el desarrollo de la carrera judicial, por medio de los acuerdos generales y reglamentos que debe dictar el Consejo de la Judicatura federal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 100 constitucional y 81, fracción II de la Ley Orgánica, de los cuales ya ha publicado varios de los primeros,⁸³ puede afirmarse, como lo señala la doctrina, que con la reforma constitucional y legal de diciembre de 1994 y mayo de 1995 se ha establecido en el ordenamiento mexicano, al menos por lo que respecta al ámbito federal y del Distrito Federal (que se ha extendido a varias entidades federativas), una *verdadera y propia carrera judicial*.⁸⁴ Por otra parte, la creación de los consejos de la judicatura o de la magistratura está estrechamente vinculada a la carrera judicial, ya que una de las funciones esenciales de estos organismos es precisamente la de intervenir en la creación, desarrollo y vigilancia de la misma carrera judicial.⁸⁵

119. c) *Disciplina de jueces y magistrados*. Las atribuciones disciplinarias de los consejos de la magistratura o de la judicatura son esenciales a la institución, pues no sería suficiente la preparación, selección y designación de los jueces y magistrados por medio de la carrera judicial, sin que al mismo tiempo hubiese una fiscalización constante de sus actividades para evitar defectos y errores graves en el servicio público de la prestación jurisdiccional, que es uno de los de

Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley".

82 Las bases para el otorgamiento del disfrute del año sabático judicial fueron fijadas por el Consejo de la Judicatura en su acuerdo número 11/96, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 1996. Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 61, pp. 99-100.

83 Aun cuando el texto constitucional se refiere únicamente a los acuerdos generales y no a la facultad reglamentaria del Consejo de la Judicatura federal, consideramos que el texto de la Ley Orgánica que se refiere a esta última no rebasa el precepto fundamental, en cuanto ambos instrumentos tienen carácter materialmente legislativo, como se señalará más adelante, y sólo difieren por su contenido.

84 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 61, pp. 88-109.

85 Aun cuando la mayoría de los ordenamientos constitucionales y legislativos que regulan los consejos de la judicatura o de la magistratura señalan las facultades de dichos organismos para intervenir en la preparación, selección y nombramiento de los jueces y magistrados, el artículo 217 de la Constitución venezolana de 1961 dispone de manera expresa que una de las atribuciones esenciales del Consejo de la Judicatura será la de: "*garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial*".

mayor significación en el Estado contemporáneo. Como lo sostiene acertadamente el tratadista chileno Jorge Correa Sutil, la idea de la independencia judicial, que es uno de los objetivos de la carrera judicial, requiere de un equilibrio adecuado con la noción de responsabilidad pública, ya que, en concepto de este autor, ninguna noción de independencia podría esgrimirse para limitar la publicidad y transparencia de los procesos judiciales y la necesidad de los jueces de justificar de manera adecuada y suficiente sus decisiones.⁸⁶

120. Las facultades disciplinarias con relación a los jueces y magistrados tienen claramente carácter jurisdiccional, y por ello cabría preguntarse si no debían conferirse íntegramente a la Suprema Corte y a los tribunales superiores, como de alguna manera lo estuvieron en el ordenamiento mexicano. Sin embargo, cuando se confirieron tales atribuciones a los órganos de mayor jerarquía de los tribunales, las mismas no se desarrollaron con la debida regularidad, porque requieren de una vigilancia constante que resulta difícil realizar por parte de los magistrados de mayor jerarquía, que siempre están abrumados por sus actividades jurisdiccionales ordinarias.

121. En efecto, según lo dispuesto por la fracción XXXV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de enero de 1988, anterior a la actual, correspondía al pleno de la Suprema Corte imponer correcciones disciplinarias a los magistrados de circuito y jueces de distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; lo que podía hacerse de oficio, cuando los ministros o magistrados encontrasen irregularidades en sus visitas oficiales (artículo 90 de la citada Ley Orgánica), pero generalmente por reclamaciones de los afectados a través de *quejas administrativas*, las cuales estaban previstas de forma muy escueta por la fracción VI del artículo 13 de la mencionada Ley Orgánica de 1988 (precepto del mismo número de la ley de 1936), que facultaba al presidente de la Suprema Corte para recibir quejas sobre las faltas que ocurrieran en el despacho de los negocios, tanto de la competencia del pleno como de alguna de las salas o de la de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito.

122. Estas quejas administrativas no tuvieron por mucho tiempo un procedimiento preciso para su tramitación. Sólo en época relativamente reciente, pero con anterioridad a la reforma constitucional de diciembre de 1994 y a la publicación de la actual Ley Orgánica, el pleno de la Suprema Corte formuló una reglamentación para tramitar dichas quejas administrativas a fin de cumplir con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de diciembre de 1982, en el cual se estableció que la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerían los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las

86 “Capacitación y carrera judicial en Hispanoamérica”, *Justicia y sociedad*, cit. supra, nota 7, pp. 181-182.

responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicho ordenamiento.⁸⁷

123. La situación actual se ha modificado sustancialmente, ya que, de acuerdo con el artículo 100 de la carta federal, corresponde al Consejo de la Judicatura federal la disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. La Ley Orgánica del Poder Judicial federal de 1995 introduce varios instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de los miembros de dicho Poder Judicial. En primer lugar, dispone que los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determine el título cuarto de la Constitución, que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos (artículo 121). En segundo término, precisa las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación (artículo 131). Además, dicho ordenamiento fija el procedimiento contradictorio, es decir, con audiencia del funcionario judicial respectivo, que debe seguirse para hacer efectiva dicha responsabilidad, trámite que se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público federal correspondiente (artículos 131 y 134). También se señalan las sanciones aplicables a las faltas establecidas en la Ley Orgánica mencionada y en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, desde el apercibimiento privado o público hasta la destitución e inhabilitación (artículo 135).

124. La citada ley divide la competencia para conocer de las causas de responsabilidad de los miembros del Poder Judicial federal en cuatro sectores: a) a la Suprema Corte de Justicia en pleno le corresponde el conocimiento de las faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos; b) al presidente de la Suprema Corte, tratándose de servidores públicos de dicho órgano en los casos no comprendidos anteriormente; c) al pleno del Consejo de la Judicatura federal, tratándose de faltas graves de magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y d) al órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura federal en los casos no comprendidos en la hipótesis anterior.

87 El citado artículo 47 de la Ley de Responsabilidad establece en sus XXII fracciones las obligaciones específicas que deben cumplir los servidores públicos de los gobiernos federal y del Distrito Federal y que se resumían en el primer párrafo de dicho precepto: “todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra y sin perjuicio de sus derechos laborales...”.

125. De acuerdo con la división anterior, corresponde al Consejo de la Judicatura federal el conocimiento de faltas graves cometidas por jueces de distrito y magistrados de circuito cuando la sanción aplicable por el propio Consejo consistan en la destitución y la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y en relación con las faltas de menor gravedad de jueces y magistrados federales. En esta materia, podemos advertir algunas cuestiones que no se encuentran muy claras y que deben precisarse para evitar problemas de competencia. La primera cuestión se refiere al juicio político que, de acuerdo con los artículos 109 y 111 de la Constitución federal, procede contra los mismos magistrados de circuito y jueces de distrito ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. De acuerdo con el artículo 7o., fracción VI de la Ley de Responsabilidades de 1982, se establece como una de las causas de perjuicio de los intereses jurídicos fundamentales y de su buen despacho: “cualquiera infracción a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones”.

126. Si bien en estricto sentido debe entenderse que el juicio político se aplica a infracciones de una gravedad que afecten el interés nacional, la imprecisión en que está redactado el precepto transcrito en el párrafo anterior puede producir incertidumbre en cuanto a las faltas señaladas en los artículos 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial federal y 47 de la misma Ley de Responsabilidades, que pueden tener como consecuencia la destitución y la inhabilitación para el servicio público que también son las sanciones que se pueden aplicar como consecuencia del juicio político. Según nuestra opinión, en ningún supuesto los citados magistrados y jueces federales deberían ser objeto de un juicio político, ya que no están dotados de *inmunidad procesal constitucional* (calificada impropia-mente de “fuero constitucional”), que es la que está contemplada por el artículo 111 vigente de la carta federal, si bien sólo referida a los delitos del orden común⁸⁸ y que debió tomarse en consideración para el mismo juicio político, como

88 El primer párrafo del citado artículo 111 constitucional dispone: “*para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o lo lugar a proceder en contra del inculcado*”.

lo hacía correctamente, aun cuando con omisiones, el artículo 108 de la Constitución federal en su texto original.⁸⁹

127. Lo que ocurre es que el actual artículo 110 constitucional, que debió modificarse en alguna de las recientes reformas a nuestra carta fundamental, regula el juicio político (contrariamente a como lo hacía correctamente el artículo 111 original) de manera notoriamente incompatible con la finalidad esencial de esta institución que en todos los ordenamientos que lo consagran, si bien con muy diversas modalidades, lo conciben genéricamente como procedimiento de carácter excepcional, para enjuiciar a los titulares de los poderes del Estado, es decir, a los altos funcionarios, a los que se les otorga inmunidad procesal para preservar sus funciones contra eventuales procesos que pudieran perturbarlas sin una razón suficiente. El citado artículo 110 somete a juicio político a un sector muy amplio de servidores públicos, inclusive de nivel medio, como los mencionados jueces y magistrados federales e inclusive a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Además, contradice abiertamente lo dispuesto por el artículo 111 de la misma carta fundamental que, como se dijo anteriormente, consagra adecuadamente el principio de la inmunidad constitucional, si bien sólo para delitos comunes, no obstante que dicho principio debe aplicarse por mayoría de razón al juicio político.⁹⁰

128. De acuerdo con lo anterior, y no obstante que indebidamente establece lo contrario el artículo 110 constitucional, los jueces y magistrados federales sólo deben estar sujetos a las medidas disciplinarias, inclusive la destitución y la inhabilitación, por parte del Consejo de la Judicatura, y no es comprensible que puedan ser sometidos a un juicio político, ya que no poseen inmunidad procesal, la que está prevista, según se ha dicho, por el diverso artículo 111 de la misma carta federal, aun cuando lo sea para la declaración de procedencia en el supuesto de delitos del orden común. Sin embargo, esta cuestión es puramente académica, ya que el citado juicio político no ha tenido aplicación en México desde hace bastantes años. Por lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios ju-

89 El texto primitivo del referido artículo 108 constitucional disponía, en su parte conducente: "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los *delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo...*".

90 Cfr., entre otros, Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 121-133; *Introducción a la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 49-53; "La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado", y Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1981, pp. 57-70 y 109-129, respectivamente.

diciales de menor categoría a la de los mencionados jueces y magistrados, el procedimiento disciplinario se encomienda al órgano auxiliar que designe el Consejo de la Judicatura federal (*vid. supra*, párrafo 120). Si la falta fuese leve, este último órgano impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave, remitirá el asunto al pleno del propio Consejo de la Judicatura federal a fin de que decida lo conducente (artículo 134, último párrafo de la Ley Orgánica).

129. Pero la función disciplinaria tiene que apoyarse en una fiscalización permanente de la actividad de los jueces y de los magistrados federales, así como del personal judicial auxiliar, lo que era difícil realizar en el sistema anterior a cargo de ministros de la Suprema Corte y de los magistrados de circuito que, en su calidad de visitadores, sólo podían cumplir con esta atribución de manera esporádica, debido a su abrumadora carga de trabajo en sus atribuciones jurisdiccionales. Para subsanar esta situación, la nueva Ley Orgánica establece la *Visitaduría Judicial*, como “órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos”, según lo establece el artículo 98 de dicho ordenamiento. Esta actividad está a cargo de *visitadores profesionales*, que realizan sus funciones como representantes del Consejo de la Judicatura federal. La Ley Orgánica (artículos 100 a 102) establece con minuciosidad las facultades y la forma precisa de efectuar las visitas ordinarias y extraordinarias, así como la información de sus resultados.

130. d) *Atribuciones legislativas*. El Consejo de la Judicatura federal posee amplias facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos generales y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares. Como se ha dicho anteriormente, el artículo 100 constitucional sólo confiere al consejo la atribución de expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones según lo establezca la ley, y esta última, es decir, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en su artículo 81, fracción II, le confiere la facultad de expedir los reglamentos interiores sobre las materias mencionadas, además de que en numerosos preceptos confiere al propio consejo el poder de expedir acuerdos generales y las disposiciones necesarias para regular varias de sus actividades. Estas atribuciones, que tienen claramente un carácter legislativo desde el punto de vista material, y en la forma tan amplia como fueron otorgadas, constituyen un paso adelante en la autonomía e independencia del Poder Judicial federal, ya que tradicionalmente se concedían de forma muy limitada a la Suprema Corte de Justicia, que podía únicamente dictar su reglamento interno, lo que hizo en pocas ocasiones, pero se veía con desconfianza la posibilidad de que pudiera dictar acuerdos generales, no obstante la tradición

colonial de los *autos acordados*, que expedían con frecuencia las audiencias americanas y que han conservado otras cortes o tribunales supremos en América Latina.

131. Hasta las reformas constitucionales y legislativas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, el número de circuitos, así como la competencia territorial y especialización por materia de los juzgados y tribunales federales eran establecidos por el Congreso de la Unión por medio de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1936, lo que determinó que en cuanto se inició el crecimiento acelerado del Poder Judicial federal a partir del año de 1982,⁹¹ se hicieran constantes modificaciones a dicha Ley Orgánica en esta materia, lo que se tradujo en un sistema poco flexible para adecuar la organización del propio Poder Judicial federal a los cambios constantes que era necesario realizar. A partir de esa fecha, es decir, del 15 de enero de 1988, la Suprema Corte inició la práctica de fijar, por medio de acuerdos generales, los cambios que eran necesarios para ampliar el número de los juzgados y tribunales federales, su competencia, especialización y división territorial,⁹² con lo cual se inició una práctica legislativa que fortaleció de manera indudable la autonomía del Poder Judicial federal.⁹³

132. Las facultades legislativas anteriores se añadieron (*vid. supra*, párrafo 126), las normativas del Consejo de la Judicatura federal (artículo 81, fracciones IV y V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), pero la Suprema Corte de Justicia conservó la relativa a los acuerdos generales para lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte, y remitir a los tribunales colegiados de circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho (artículos 94 constitucional y 11, fracciones IV y VI de la citada Ley Orgánica). Si tomamos en cuenta todas las atribuciones de carácter normativo que ahora corresponden al Poder Judicial federal y que se otorgan tanto al citado Consejo de la Judicatura como a la Suprema Corte de Justicia, podemos afirmar que dicho poder cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para cumplir con las exigencias del artículo 17 de la carta federal,⁹⁴ en el supuesto de que cuente con el presupuesto necesario para lograrlo.

91 Para los años inmediatamente anteriores, *cf.* *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Evolución y reformas de 1977 a 1982*, México, Poder Judicial de la Federación, 1982.

92 *Cfr.* el inicial acuerdo general número 1/1988, dictado por la Suprema Corte de Justicia el 15 de enero de ese año, "relativo a la determinación del número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito".

93 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "El Ejecutivo federal y el Poder Judicial", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 269-364.

94 En su parte relativa, el artículo 17 constitucional dispone: "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y lo-

133. Se ha podido constatar que el Poder Judicial federal ha luchado vigorosamente, con los medios a su alcance, para resolver los agudos problemas derivados del crecimiento incontenible de los conflictos sometidos a su conocimiento, en particular, por conducto del juicio de amparo, pero no obstante el crecimiento constante de los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito que han pasado de 6 y 46, respectivamente, en 1930 (los primeros sólo unitarios, pues los colegiados se crearon en 1951), a 47 tribunales unitarios y 83 colegiados de circuito y 176 juzgados de distrito en 1995,⁹⁵ con la probabilidad de que su número siga aumentando. No obstante estos esfuerzos, que han aliviado relativamente las presiones del rezago, todavía no es posible alcanzar un nivel adecuado de impartición de justicia que responda a la “demanda de bienestar de una sociedad plural, en constante cambio y crecimiento y cada vez más participativa”.⁹⁶

134. Como nuestro propósito no es analizar todas las atribuciones del Consejo de la Judicatura federal, sino exclusivamente las que consideramos más significativas, nos basta el breve examen anterior para considerar que es un organismo que cuenta con las facultades necesarias que, si se emplean de manera eficiente, pueden fortalecer la autonomía y la independencia del Poder Judicial federal mexicano. Por supuesto que el sistema es perfectible y resulta necesario realizar modificaciones en un futuro no muy lejano, en vista de la experiencia lograda por un organismo tan nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. Debe tomarse en cuenta, además, que es previsible que se integren formalmente dentro del mismo Poder Judicial los tribunales especializados autónomos que actualmente funcionan fuera del mismo.

135. En virtud de que tanto el Consejo de la Judicatura federal como la Suprema Corte de Justicia tienen atribuciones legislativas desde el punto de vista material, ya no resulta tan apremiante la propuesta doctrinal que se formuló desde hace tiempo para dotar a la misma Suprema Corte de la facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión, la que no está prevista por el artículo 71 de la Constitución federal, que confiere el derecho de iniciativa legislativa al presidente de la República, a los diputados y senadores del propio Congreso federal y a las legislaturas de los estados. Algunas cortes y tribunales supremos latinoamericanos poseen esta atribución en las materias de su competencia. Sin embargo, recientemente se ha propuesto de nueva cuenta esta atribución para la Suprema Corte de Justicia.⁹⁷ Por nuestra parte, consideramos que de todas ma-

cales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...”.

⁹⁵ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit. supra*, nota 61, p. 54.

⁹⁶ Cfr. “La problemática del poder judicial en México”, en Fix Fierro, Héctor (ed.), *A la puerta de la Ley. El Estado de Derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994, pp. 57-86.

⁹⁷ Cfr. Castro, Juventino V., *Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de Ley*, México, junio de 1996.

neras sería conveniente conferir a nuestro máximo tribunal este derecho de iniciar leyes sobre materia judicial ante el Congreso de la Unión y, en este supuesto, tendría el auxilio del Instituto de la Judicatura, al cual se le podría dar el encargo de hacer las investigaciones necesarias y proporcionar el material en el cual podría fundamentarse la iniciativa correspondiente.

136. Las reflexiones que hemos hecho con anterioridad, con algunas modalidades, se pueden aplicar a la regulación del artículo 122 de la carta federal y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de 7 de febrero de 1996, respecto del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

IX. CONCLUSIONES

137. De las breves consideraciones que hemos hecho con anterioridad, podemos llegar a las siguientes conclusiones.

138. *Primera.* El Consejo de la Judicatura o de la Magistratura es un organismo que surgió primeramente en algunos países europeos y se implantó con posterioridad en varios ordenamientos latinoamericanos debido a que obedece a un requerimiento ineludible de la vida contemporánea. El enorme crecimiento de los conflictos jurídicos y su constante tecnificación se ha determinado en el aumento del número de jueces y tribunales, con la tendencia hacia su especialización, lo que, además, ha traído como consecuencia que los instrumentos tradicionales de gobierno y administración del Poder Judicial se han vuelto insuficientes para lograr el adecuado funcionamiento de los organismos jurisdiccionales. Los ministerios o secretarías de justicia, por una parte, y por la otra, las actividades de los propios tribunales sobre el gobierno y administración judiciales ya no funcionan de manera eficiente y por ello se ha debido acudir a órganos técnicos especializados en estas funciones gubernativas y de administración. El hecho de que once ordenamientos latinoamericanos (nueve de ellos a nivel constitucional) hubiesen introducido el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura a partir de la década que arrancó en 1960 y de manera paulatina de acuerdo con el modelo europeo, pero con diversas modalidades, demuestra que la institución es viable y necesaria.

139. *Segunda.* Debido a su novedad, el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura no es suficientemente conocido, ya que los tratadistas de nuestra región sólo han mostrado interés en la institución en los últimos años en los que se ha extendido ampliamente en los ordenamientos latinoamericanos. Por ello, se ha discutido, a veces con apasionamiento, sobre su naturaleza y sobre su encuadramiento dentro del sistema de distribución de funciones de los poderes públicos, e inclusive se ha llegado a sostener que infringe el principio de división de poderes que establecen las constituciones de inspiración democrática. Aun cuando todavía es preciso ahondar sobre estas cuestiones, podemos afirmar que este

consejo es un organismo técnico colegiado, que realiza funciones administrativas y de gobierno y que se integra plenamente en el Poder Judicial. Al respecto, no debe confundirse lo judicial con la función jurisdiccional, ya que son varias las instituciones que realizan actividades judiciales, como el Ministerio Público y la abogacía, pero no tienen naturaleza jurisdiccional. Por otra parte, el principio de división de poderes ha superado su enfoque tradicional y se ha transformado en un instrumento flexible y complejo en el cual predomina la colaboración de las funciones, siempre que las mismas no se concentren en uno o pocos órganos y exista un equilibrio en el cual funcionen pesos y contrapesos entre los diversos órganos del orden. Lo que sí puede afirmarse es que no existen órganos extra-poder.

140. *Tercera.* También es conveniente destacar que, si bien el Consejo de la Judicatura o Magistratura surgió en su forma actual en la Constitución francesa de 1946, la institución posee antecedentes en los ordenamientos de Italia y de España, en los cuales se introdujo, en el primero, a partir de 1880 y en el segundo, en el primer decenio de este siglo, en los comienzos como un organismo auxiliar en el Ministerio de Justicia, dentro del cual fue adquiriendo autonomía hasta constituirse en un organismo judicial de manera paulatina, lo que nos demuestra que la idea se impuso progresivamente debido a la necesidad de superar los instrumentos tradicionales y lograr un autogobierno de la judicatura.

141. *Cuarta.* Aun cuando los consejos de la judicatura de los ordenamientos latinoamericanos tienen una composición y atribuciones muy disímolas, se puede afirmar que comparten aspectos comunes. En primer lugar, si bien la integración de dichos consejos varía en el número y en la calidad de sus miembros, en términos generales, predomina la mayoría de jueces y magistrados y los restantes son profesionales jurídicos designados por los otros órganos de gobierno, y en menor escala, actúan como representantes de estos últimos. En todo caso, los miembros externos deben estar en minoría, pues la finalidad que se persigue con su nombramiento es evitar la burocratización y el corporativismo en el Poder Judicial. Por lo que respecta a sus atribuciones, imperan las relativas a su participación en la selección y nombramiento de los jueces y magistrados, en la vigilancia de la carrera judicial, la fiscalización permanente de la conducta de los miembros del Poder Judicial, y el ejercicio de las funciones disciplinarias.

142. *Quinta.* Un aspecto esencial es el relativo a la carrera judicial, con la cual están estrechamente vinculados los consejos de la judicatura o de la magistratura. La citada carrera que nació en los ordenamientos de Europa continental a partir de la mitad del siglo anterior, para superar la idea de un simple escalafón, pues implica la profesionalización de la función jurisdiccional, de manera que el acceso al Poder Judicial debe hacerse por concurso y los ascensos y traslados por evaluación de méritos, sin perjuicio de que un porcentaje de cargos, especialmente en el nivel medio y superior, se confieran por concurso libre, a fin de

incorporar a las funciones jurisdiccionales a otros profesionales jurídicos y evitar la formación de un cuerpo cerrado.

143. *Sexta*. Por lo que respecta a la introducción en el ordenamiento mexicano de los consejos de la judicatura federal y del Distrito Federal, por conducto de la reforma constitucional de diciembre de 1994, así como su reglamentación por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de mayo de 1995 y febrero de 1996, respectivamente, podemos afirmar que constituye una innovación positiva, que tiene por objeto perfeccionar y tecnificar las funciones administrativas y de gobierno de los poderes judiciales de la Federación y del Distrito Federal, con atribuciones muy amplias y flexibles, que implican la introducción de una auténtica carrera judicial y el fortalecimiento de los institutos de enseñanza y de investigación en materia judicial, así como la fiscalización y disciplina de los miembros de los dos Poderes Judiciales, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia, que conserva sus atribuciones en estos aspectos.

144. *Séptima*. Si consideramos las perspectivas de los dos consejos de la judicatura que ese han examinado podemos señalar la necesidad de modificar algunos aspectos en un futuro próximo para lograr una mayor eficiencia de su funcionamiento. Particularmente, por lo que se refiere al Consejo de la Judicatura federal, su composición actual es inadecuada por las múltiples funciones que se le han encomendado, y con mayor razón en cuanto la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996 integró al Tribunal Electoral al Poder Judicial federal (artículo 94), y dispuso en lo conducente que administración, vigilancia y disciplina en el citado Tribunal Electoral corresponderán a una comisión del Consejo de la Judicatura federal que se integrará por el presidente del mismo tribunal, quien la presidirá, un magistrado electoral de la sala superior designado por sorteo y tres miembros del propio Consejo de la Judicatura federal (artículo 99). Si en sus inicios las comisiones del mencionado consejo están recargadas, podemos preguntarnos qué pasará con esta nueva encomienda y, además, si siendo factible que en un tiempo no muy lejano se integren al Poder Judicial federal los tribunales especializados autónomos, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios, en esas condiciones sería todavía más difícil el funcionamiento de dicho consejo. Resulta necesario analizar la necesidad de aumentar los miembros judiciales en el citado Consejo de la Judicatura federal, y, en su caso, también el número de los profesionales jurídicos, para que se produzca un equilibrio entre ambos, pero siempre con una mayoría más significativa que la exigua de los miembros judiciales que se ha establecido actualmente.