

## EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, INTEGRACIÓN, ÓRGANOS Y FUNCIONAMIENTO

Mario MELGAR ADALID<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *La integración del Consejo de la Judicatura federal.* II. *La presidencia del Consejo de la Judicatura federal.* III. *El funcionamiento del pleno.* IV. *El procedimiento de insaculación.* V. *Las secretarías ejecutivas del Consejo.* VI. *Conclusión.*

### I. LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

En México no ha sido usual que las iniciativas presidenciales sean modificadas por las Cámaras Legislativas. Sin embargo, el Senado modificó las iniciativas de reforma constitucional sobre el Poder Judicial de 1994 y legal de 1995, no sólo en forma sino de fondo y estructura. La iniciativa proponía la regla constitucional para integrar el Consejo de la Judicatura federal con siete miembros: dos provenientes del Judicial de la Federación, dos consejeros designados por el Senado de la República y dos por el Ejecutivo federal. La presidencia quedaría a cargo del ministro de la Corte que resultara electo presidente de la misma y se establecía que el juez y magistrado serían electos.

Esta integración daba un equilibrio adecuado y conveniente para la colaboración de poderes, en tanto proponía tres miembros provenientes del Poder Judicial, dos designados por el Legislativo y dos por el Ejecutivo. No obstante, la Cámara de Senadores modificó la iniciativa al determinar que el Consejo se compondría en efecto por siete miembros, únicamente que el presidente de la República nombraría uno sólo; mientras que un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito serían electos mediante insaculación. Esta modalidad ha sufrido críticas.

La enmienda tuvo la ventaja de incluir un consejero por cada una de las categorías de juzgadores federales: juez de distrito, magistrado de tribunal unitario y magistrado de tribunal colegiado, lo que da pluralidad al cuerpo colegiado y

1 Profesor de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consejero de la Judicatura federal.

hace que estén presentes en el Consejo las tres categorías judiciales más altas de la carrera judicial del orden federal.

Esta integración del Consejo de la Judicatura federal plantea varias cuestiones de orden teórico y práctico, entre las que destaca, el papel del presidente del órgano, quien es al mismo tiempo y por encargo constitucional presidente de la Suprema Corte y representante, como cabeza de ambos órganos colegiados, de dos instancias que pueden concurrir en un mismo asunto jurisdiccional. ¿Cómo se resuelve el papel del presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura federal en la revisión que la Constitución le encomienda a la Corte, sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces que haga el Consejo para verificar que hayan sido adoptadas conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación?

La integración lleva también a considerar la naturaleza jurídica del órgano, dado que participan personas designadas por poderes diversos al judicial. ¿Cómo se inserta en el principio de división de poderes que consagra la propia Constitución general?

El Consejo de la Judicatura federal es un órgano que por disposición constitucional forma parte del Poder Judicial de la Federación, pues así lo estableció la reforma cuando lo agrega además a la Suprema Corte, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

Si bien el Consejo de la Judicatura federal se integra por la designación que hacen los tres poderes de sus miembros; es decir, ocurre la colaboración entre poderes para el efecto; pero una vez designados, se rompe jurídicamente el vínculo entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara, entre el consejero designado por el Ejecutivo federal y éste y entre los tres consejeros designados por insaculación y el tribunal colegiado de circuito, el tribunal unitario de circuito y el juzgado de distrito a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales. El presidente de la Suprema Corte funge como presidente del Consejo de la Judicatura y es el punto de confluencia entre los dos órganos que encabeza.

Es inevitable que la conformación del Consejo, de acuerdo con su procedencia, se presente en el desarrollo de sus atribuciones, y en su forma de operar al darse las designaciones se rompe el vínculo jurídico, como hemos dicho, pues los consejeros no son representantes del poder que los designa, no forman parte de ese poder. Los consejeros designados por el Legislativo no son senadores, ni podrían serlo, por exigir tiempo completo para la función; ni el consejero designado por el Ejecutivo es miembro de alguna secretaría de Estado o subordinado del presidente de la República; no obstante, no se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo designó. La propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consigna la presencia de la procedencia, verbigracia, en la integración de comisiones del Consejo se establece que éstas

se integrarán de manera plural, siempre habrá “minoría” de los consejeros provenientes del Poder Judicial, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que las comisiones se formarán por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial, los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.<sup>2</sup> Conforme a la propuesta del Ejecutivo, el Consejo de la Judicatura federal integraría sus comisiones a su arbitrio sin reglas de composición. El Senado introdujo el párrafo segundo del artículo 77, que señala que las comisiones se integran por tres miembros “uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado”.

La propuesta del Senado no resultó adecuada, insisto en ello, pues confiere cierto peso a la procedencia de los consejeros, lo que atenta contra la regla constitucional de que el Consejo forma parte del Poder Judicial de la Federación. Establece que las comisiones serán de tres miembros, lo cual podría no ser adecuado en algunas como la de vigilancia que debería estar integrada, en mi opinión, por los presidentes de las demás comisiones. Adicionalmente, el párrafo agregado por el Senado debe interpretarse en el sentido de que en cada comisión habrá un consejero proveniente del Poder Judicial y los otros dos provenientes de sendos poderes, toda vez que si se estableciera que debe haber consejeros designados por el Ejecutivo y por el Legislativo, el consejero proveniente del Ejecutivo debería participar en todas las comisiones, lo cual es prácticamente imposible.

José Ovalle Favela critica la integración del Consejo de la Judicatura federal. Está en desacuerdo con el procedimiento de insaculación, pues se trata de funcionarios que no deben su nombramiento al sufragio de los demás magistrados y jueces, como acontece en Italia, ni son escogidos dentro de ternas elaboradas por los propios tribunales “sino que deben su nombramiento al azar, a la suerte de haber resultado insaculados.”<sup>3</sup> Otra de las críticas que formula se refiere al número de integrantes y a que la mayoría de integrantes del Poder Judicial sea tan reducida, si se toma en cuenta que en Italia le deben corresponder dos tercios de los integrantes del Consejo Superior de la Magistratura.

Otro punto que generó preocupación en el procesalista mexicano es que para los miembros designados por el Ejecutivo y por el Senado no se fijan requisitos específicos. En Italia y en España existen requisitos sobre experiencia en el ejercicio profesional, la investigación o la docencia, mientras que en la solución mexicana se utilizan fórmulas ambiguas.

2 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 77.

3 Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw Hill, 1996, p. 299.

## II. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

La naturaleza y estructura del Consejo de la Judicatura federal, encabezado por un presidente que es *primus inter pares*, resulta adecuada para la delicada tarea de gobierno y administración del Poder Judicial, que comprende el nombramiento, adscripción, eventual remoción de jueces y magistrados, las decisiones disciplinarias, las labores reglamentarias cuasi-legislativas a través de acuerdos generales. La pertinencia de consensos, disentimientos respetuosos y en libertad es posible a través del mecanismo del *collegium*.

La presidencia tiene un carácter central en el funcionamiento del Consejo, en ese sentido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fija sus atribuciones como representante del Consejo de la Judicatura federal, directora de los debates, quien propone al pleno el nombramiento de los funcionarios que ejecutan las decisiones del Consejo, los secretarios ejecutivos y los titulares de los órganos auxiliares. Respecto a estos órganos, el presidente tiene a su cargo vigilar el funcionamiento de los mismos.<sup>4</sup> Las resoluciones y acuerdos del pleno son firmadas por el presidente del Consejo; además otorga licencias en los términos de ley y tiene voto de calidad en caso de empate. El hecho de que sea al mismo tiempo presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura federal da fuerza al Consejo y logra la posibilidad de interacción entre ambos órganos, tan necesaria para los demás integrantes del Poder Judicial. No obstante, con todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación así como los reglamentos interiores y los acuerdos generales, su figura no equivale a la del presidente de la República, como titular de otro poder, pues como lo ha planteado un profesor de la Universidad Complutense de Madrid y vocal del Consejo General del Poder Judicial en España respecto a ese órgano: “ni el presidente (del Consejo) es una especie de jefe de gobierno o de ministro, ni los vocales son ministros o directores generales”.<sup>5</sup> No son los consejeros subordinados del presidente del Consejo, si bien podría pensarse que es inevitable la ascendencia jerárquica de quien preside sobre los consejeros provenientes del Poder Judicial, que tienen en la figura del presidente la referencia histórica de la cabeza política del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, más que una digresión, tiene vínculos con la independencia de los consejeros y del propio Consejo, que al existir permite la independencia de jueces y magistrados. Éstos, al término de su gestión como consejeros, regresarán a sus cargos judiciales, con lo que se reanuda la dependencia jerárquica respecto del presidente del Consejo.

4 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 85.

5 Oliva Santos, Andrés de, “El Consejo General del Poder Judicial en España”, *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 49.

La elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da como resultado la del presidente del Consejo de la Judicatura federal. En ambos casos ejerce la función de representar al Poder Judicial y ser su cabeza. La modificación de la Constitución sobre el particular consistió en aumentar el término de la gestión presidencial anual, que se estableció, desde 1917, a cuatro años, lo que da una mayor estabilidad y permanencia a los programas de trabajo, tanto de la Suprema Corte como del Consejo de la Judicatura federal.

La nueva regla se complementa con la no reelección del presidente para el periodo inmediato posterior, tal y como existe la regla para los miembros de Congreso de la Unión.

La presidencia del Consejo de la Judicatura recae por tanto en la persona designada por los ministros de la Corte como su presidente. El cargo en el Consejo tiene entonces una duración menor, en un año, a la de los demás consejeros, que por ende duran cinco años. La prevención contenida desde la Constitución original de 1917 sobre términos anuales de la presidencia no había sido modificada hasta la reforma de 1994.

La reelección del presidente de la Corte ha sido considerada como eficaz por algunos tratadistas,<sup>6</sup> mientras que para otros autores resulta inadecuada a partir del supuesto de que la designación de los presidentes de tribunales incluido el del tribunal supremo del país, la hace el presidente de la República o los gobernadores en turno.<sup>7</sup> El nuevo sistema evita la incertidumbre, al menos en el ámbito federal, pues, al no coincidir los términos del Ejecutivo y del presidente de la Corte, se hace más difícil la consigna.

La no reelección del presidente de la Suprema Corte, consecuentemente del Consejo, es una reminiscencia del mismo principio que encabezó el movimiento revolucionario de inicios de siglo. A más de 85 años, parece que el principio puede revisarse, en particular si se trata de una Corte que requiere una imagen de continuidad conveniente.<sup>8</sup>

La Constitución canceló la posibilidad de reelección del presidente de la Suprema Corte, al establecer que “cada cuatro años el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior”; es decir, se mantiene el principio de no reelección, pero no de manera total, sino pretendiéndola alterna, como está previsto para diputados, senadores y asambleístas.<sup>9</sup>

6 Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentarios al artículo 97”, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, t. X, p. 61.

7 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, tomo I, *op. cit.*, p. 435.

8 La reelección ha probado su eficacia en instituciones fundamentales del país como la UNAM, en que la legislación universitaria admite una sola reelección del rector o directores académicos, en periodo de cuatro años.

9 Constitución política, artículo 59 y 122 fracción III, respectivamente.

No existen en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reglas sobre causas de cese del presidente, por lo cual se aplican las reglas a que están sujetos los ministros de la Corte;<sup>10</sup> de tal manera el pleno no puede revocar a su presidente, salvo que quedara inmerso en los supuestos del título cuarto, y sólo puede aceptar su renuncia.<sup>11</sup>

Uno de los asuntos espinosos de la doble presidencia de la Corte y del Consejo es el papel que le corresponde al representante de ambos órganos en asuntos en que sus facultades, respecto de uno y otro órgano, entran en contacto. Conforme a la reforma, las decisiones del Consejo de la Judicatura federal son definitivas e inatacables, excepto las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte únicamente para verificar que se hayan efectuado conforme a la ley. Esta facultad de la Corte no estaba contenida en la iniciativa presidencial y fue agregada por el Senado de la República en el trámite legislativo. Si bien produce certidumbre en las designaciones del Consejo y las somete a la revisión de la Corte, sobre aspectos de legalidad, genera para el presidente el problema de participar en los recursos de revisión, lo cual resulta ilógico pues no puede actuar al mismo tiempo como revisor de un acto en el que participó previamente (designación, adscripción o remoción); si por el contrario opta por uno de los dos órganos, tendrá que excusarse en la designación o bien en la revisión, lo que puede provocar incertidumbre; y si decide no participar en las designaciones, adscripciones o remociones estaría incumpliendo con su responsabilidad. Se trata en realidad de una apreciación teórica. Lo mismo ocurre cuando se tramita un recurso de reclamación en juicio de amparo en revisión. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es quien dicta el acuerdo materia de la reclamación y también interviene en la resolución que se dicte, y está facultado hasta para votar en contra de lo que ya había resuelto anteriormente. Nunca ha pasado nada y es de esperarse que en el Consejo ocurra lo mismo.<sup>12</sup>

Por otra parte, debe mencionarse que la presidencia en una sola persona tiene, como contrapartida, también ventajas innegables que superan los inconvenientes. El presidente de la Corte y del Consejo es un inmejorable enlace para los puntos de confluencia de ambos órganos, tales como los asuntos en que la Corte está facultada para nombrar algún juez de distrito o magistrado de circuito con el fin de averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual, o para ciertas cuestiones administrativas como la integración presupuestal que debe hacer anualmente de los requerimientos financieros de ambos órganos.

10 El título cuarto de la Constitución y el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

11 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 11, fracción I.

12 *Cfr.* artículo 103 de la Ley de Amparo.

Existe además la necesidad de que diversas políticas administrativas de los dos órganos conserven unidad y homogeneidad, como las decisiones en materia de carrera judicial, salarios de los empleados administrativos, administración de recursos financieros y materiales. La unidad de enfoques permitirá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto —Corte y Consejo— consolidar adquisiciones, contratos de seguros, arrendamientos y otras cuestiones de orden administrativo.

En el derecho comparado existen sistemas en que ambos órganos están encomendados a una sola persona, y otros en que las presidencias están separadas. Ciertamente las dos funciones requieren de una gran capacidad de organización y conocimientos jurídicos, administrativos y políticos.

De existir algún impedimento del presidente que se hubiere planteado y el Consejo de la Judicatura federal hubiera calificado, el ministro de la Suprema Corte de Justicia más antiguo, en el orden de su designación, sustituirá al presidente del Consejo de la Judicatura federal.<sup>13</sup> Esta adición fue introducida por el Senado de la República, y tiene el efecto de que no puedan los consejeros sesionar plenariamente sin un ministro de la Corte.

Las reglas de sustitución del presidente del Consejo de la Judicatura federal las fija la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al establecerlas respecto del presidente de la Suprema Corte. Si se trata de ausencias que no requieren licencia, el presidente del Consejo será sustituido por el ministro que siga en el orden como fue designado; si la ausencia fuera mayor de seis meses y se requiera licencia, los ministros nombrarán un ministro que lo sustituya en ambos órganos; si fuera mayor a ese término los ministros nombrarán un nuevo presidente para que concluya el periodo sin que los presidentes interinos estén incapacitados para participar en la designación.<sup>14</sup> El pleno de la Corte conoce y acepta la renuncia de su presidente y del presidente del Consejo de la Judicatura federal. Lo anterior fija una regla general: el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene reservada la facultad de designar o sustituir al presidente de ambos cuerpos colegiados.<sup>15</sup>

### III. EL FUNCIONAMIENTO DEL PLENO

El pleno es el órgano del Consejo que tiene a su cargo las facultades más relevantes, pues expresa la reunión de los consejeros para la deliberación y resolución de los asuntos que las comisiones o los consejeros en lo particular plantean en su seno. Como todo órgano colegiado, tiene sus reglas de operación y

13 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 76.

14 *Ibidem*, artículo 13.

15 *Ibidem*, artículos 12 y 13.

funcionamiento, algunas derivadas de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otras provenientes de acuerdos generales, de su reglamento interior y disposiciones, con las que se autorregula.

El consejo, indica la ley, funcionará en pleno o a través de comisiones, y las resoluciones de estos órganos requieren de formalidades en cuanto a sus efectos frente a los propios consejeros o frente a terceros.<sup>16</sup>

El pleno se integra con todos los consejeros, pero bastará la presencia de cinco para su funcionamiento.<sup>17</sup> La composición que determinó el Senado, al modificar la iniciativa presidencial y agregar un consejero proveniente del Poder Judicial de la Federación y restar uno al Ejecutivo, lleva al supuesto contrario al sentido de la reforma de tener un Consejo plural. Si éste puede funcionar válidamente con cinco miembros, podría darse el supuesto de que cuatro de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación y uno más, designado por el Senado o por el Ejecutivo integrarán el pleno, quedando la posibilidad de que uno de los consejeros designados por los poderes Legislativo o Ejecutivo no estuviera presente en las decisiones adoptadas en tal ocasión y no habría la pluralidad que la reforma judicial pretendía.

Las sesiones del pleno son privadas; lo son por la naturaleza de su función. Así lo estableció la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>18</sup> El dictamen del Senado de la República que introdujo la regla del carácter privado de las mismas argumentaba, con razón, que “el ejercicio de sus atribuciones requiere evitar que la presencia de terceros, o del público en general influya en sus decisiones y es conveniente que los consejeros tengan la más amplia libertad de comunicación y análisis y discusión de los temas de su competencia”.

No obstante lo anterior, sin infringir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura federal ha determinado, a través de acuerdos generales, que algunas sesiones sean públicas y solemnes, como aquéllas para dar a conocer públicamente sus resoluciones sobre concursos de oposición para la designación de jueces de distrito o magistrados de circuito, o bien para la toma de protesta.

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura federal se deben tomar por mayoría de los consejeros presentes y por mayoría calificada de cinco votos, en relación a las atribuciones que refiere el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>19</sup> Los consejeros no pueden abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal para ello o bien no estuvieran presentes en la

16 *Ibidem*, artículos 69 y 72.

17 *Ibidem*, artículo 74.

18 *Ibidem*, artículo 75.

19 La regla que fija el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que ciertas atribuciones del Consejo de la Judicatura federal son indelegables (de la fracción I a la XXI) y otras las pueden ejercer las comisiones, si el pleno las delega a través de acuerdos generales.



discusión. En caso de empate, el presidente tiene voto privilegiado para resolver con la calidad que le otorga la ley.

Las resoluciones deben constar en acta que debe ser firmada por el presidente del Consejo de la Judicatura federal y por el secretario ejecutivo de Pleno y Carrera Judicial,<sup>20</sup> y notificarse personalmente a los interesados. El Consejo de la Judicatura federal puede determinar, cuando sus decisiones contenidas en reglamentos, acuerdos o resoluciones sean de interés general, para que se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación*.

El pleno funciona en dos periodos ordinarios al año, y durante sus recesos designa a los consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.<sup>21</sup>

#### IV. EL PROCEDIMIENTO DE INSACULACIÓN<sup>22</sup>

La Constitución estableció, por la enmienda senatorial introducida a la iniciativa presidencial, un procedimiento de elección por insaculación para los consejeros provenientes del Poder Judicial. La misma regla de insaculación se aplicó a los consejeros provenientes del Poder Judicial del Distrito Federal para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y tiene su antecedente más inmediato en la legislación electoral de orden federal.

La primera insaculación para los consejeros federales fue realizada por la última Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre jueces de distrito, magistrados de tribunales unitarios y de tribunales colegiados de circuito, tomando en consideración para participar en el sorteo, que el candidato ocupara el cargo de juez o magistrado y cumplir con los requisitos fijados por la Constitución.

Más adelante, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el mes de mayo de 1995, estableció dos requisitos adicionales para participar en la insaculación: no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa, y haber sido ratificado en el cargo de juez de distrito o de magistrado de circuito. Un artículo transitorio de la Ley Orgánica precisó que:

el presidente del Consejo de la Judicatura federal y los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, procederán a insacular a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocuparán el cargo de consejeros

20 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 72, *in fine*.

21 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 73.

22 “Insacular: 1. Poner en un saco, cántaro o urna, cédulas o boletas con números o con nombres de personas o cosas para sacar una o más por suerte. 2. Introducir votos secretos en una bolsa para proceder después al escrutinio”. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española. En México se colocaron las boletas con los nombres de los jueces y magistrados “insaculables”, en unas “peceras” transparentes, en ceremonia pública y a la luz del día.

cumpliendo con los requisitos de esta ley, quienes desempeñarán el cargo hasta concluir el periodo a que se refiere el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

Lo anterior provocó una polémica que no llegó a dirimirse ante los órganos jurisdiccionales, toda vez que los primeros consejeros provenientes del Poder Judicial presentaron su renuncia, como dio cuenta la prensa nacional en artículos de fondo.<sup>23</sup>

Una de las críticas más comentada sobre la disposición transitoria la formuló el profesor Ignacio Burgoa en su cátedra, en entrevistas y en artículos periodísticos.<sup>24</sup> Para él, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación violó diversas disposiciones constitucionales a propósito de la insaculación de jueces y magistrados. Burgoa consideraba entre varios argumentos que si la carta magna no establecía requisitos para la insaculación de jueces y magistrados, la ley no debió haberlo hecho y vaticinó que lo anterior: “producirá efectos muy graves en la composición y funcionamiento del propio Consejo”. Los requisitos que la ley fijó y que no contiene la Constitución, consistían en:

a) Los jueces y magistrados deberían haber sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y

b) Los jueces y magistrados no deberían haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.

La crítica periodística de Burgoa es, en mi opinión, ligera, superficial y alejada de la objetividad, equilibrio y profundidad de sus textos académicos. El reconocido profesor atendió exclusivamente a una faceta del asunto sin analizarlo de manera integral.

En efecto, la Constitución no señaló requisitos para participar en la insaculación y el primer sorteo se aplicó a jueces y magistrados con ese simple carácter, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente en ese momento, no disponía ni podía decir nada al respecto. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es un instrumento que sirve para continuar la transformación del sistema de justicia que planteó en sus grandes líneas la reforma constitucional de 1994. No era posible que la Constitución se ocupara de tantos detalles y por ello la Ley fijó requisitos para darle efectividad a aquella, que el texto constitucional no prohíbe, y tiene como propósito limitar el universo de jueces y magistrados que participarán en la imbursación.

23 Entre otros articulistas y con la lucidez de siempre, los maestros Sergio García Ramírez, Ignacio Burgoa y Carlos Sodí Serret.

24 Burgoa, Ignacio, “El senado violó la Constitución al aprobar la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, *Excelsior*, 13 de mayo de 1995, pp. 1, 14.

El doctor Burgoa no consideró en su crítica que el objetivo de la reforma legal era una mejor integración del Consejo a partir de la inconveniencia de que jueces demasiado jóvenes, en etapa de formación, no ratificados aún y, por ello, no sometidos a la evaluación por un cuerpo colegiado, accedieran al cargo consejil sin la experiencia necesaria. Por otra parte, el propósito del legislador de limitar la incorporación al Consejo de jueces con faltas graves, ocasionadas con motivo de quejas administrativas, es adecuado y tiende al fortalecimiento del Consejo.

No se entiende la crítica del autor de los libros sobre amparo y garantías, puesto que la ley propició un cuerpo colegiado mejor integrado, en tanto que es indudable el provecho de insacular a jueces ratificados y sin falta grave por queja administrativa en su contra que a aquellos carentes de estas calificaciones, como había sucedido en un caso particular. Si la Constitución hubiera contemplado todos los supuestos no hubiera sido necesario producir leyes, como la que rige orgánicamente al Poder Judicial de la Federación.<sup>25</sup>

Los nuevos consejeros fueron insaculados, como mandó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, encabezados por el presidente del Consejo de la Judicatura federal, y a partir del análisis de los expedientes y previa certificación de satisfacer del todo los requisitos señalados.<sup>26</sup>

Vale la pena revisar si el método de insaculación es adecuado para integrar el Consejo de la Judicatura federal. El sistema de insaculación de consejeros provenientes del Poder Judicial es contrario al propósito de la carrera y al profesionalismo del servicio judicial. Si los consejeros tienen a su cargo tareas constitucionales tan relevantes como las de designar, adscribir, promover, remover, suspender o ratificar a jueces y magistrados, no parece congruente que tres de los integrantes del Consejo desempeñen el cargo por azar.<sup>27</sup>

Debe tomarse en cuenta además que los otros consejeros son designados por el Senado y por el Ejecutivo federal, uno, por lo que la designación aleatoria de tres consejeros judiciales no tiene equilibrio. Adicionalmente, hemos visto que el presidente del Consejo proviene de una terna inicial sugerida por el Ejecutivo

25 En cuanto a los demás argumentos del profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM sobre este asunto, debe recordarse que los tres consejeros presentaron su renuncia antes de que se aprobara la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que tuvo que hacerse la insaculación en los términos constitucionales y legales.

26 La ceremonia fue pública, en un espacio abierto; se dispone de pruebas que acreditan que el procedimiento fue legal, limpio y sin falla. Existen padrones, listas y actas circunstanciadas, así como el testimonio de decenas de personas —jueces de distrito y magistrados de circuito— que además de su investidura tienen fe judicial. Ello a pesar de los negros vaticinios de Carlos Sodi Serret, buen abogado, pero crítico periodístico apresurado, que auguraba un “desaguisado” y que (la insaculación) se llevaría “seguramente en secreto, en alguna obscura y perdida habitación, sin afluencia de extraños”. “La CNDH, impotente, sigue el autoritarismo”, *Excélsior*, pp. 7 y 8.

27 *Cfr.* opinión de José Ovalle Favela en la cita 3.

federal, está sujeto a un proceso de selección colegiada, a través de comparecencias públicas, y más adelante, ya designado ministro de la Corte, de una elección que hacen sus pares para nombrarlo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en consecuencia, presidente del Consejo de la Judicatura federal.

La designación por insaculación podría causar diferencias en el Consejo, en apariencia difíciles de resolver y conciliar, pues si bien cada consejero es independiente y tiene el mismo voto, prerrogativas, fuero, responsabilidades y prestaciones económicas, el origen es diverso y la designación al azar resulta poco saludable para el equilibrio político del órgano. Se entiende que, en tanto no existiera éste, y con la Suprema Corte de Justicia de la Nación recién integrada, no se tuvo otra alternativa que la de insaculación y será necesario que el Poder Legislativo o Ejecutivo revise esta solución.

Algunas alternativas que pueden considerarse para la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial podrían ser las siguientes:

### 1. *Designación por voto de sus pares*

La elección de jueces y magistrados para el cargo de consejero de la Judicatura, por votación de sus pares podría politizar el proceso, generar compromisos entre el consejero electo y sus electores, así como propiciar consecuencias políticas y división entre el grupo ganador y los perdedores. Está presente el problema, no de fácil solución, de que los pares vigilen y ejerzan la función disciplinaria de los propios pares elegidos.

No obstante, si consideramos que se trata de jueces y magistrados que tienen no sólo una sólida formación profesional, sino cuentan en su favor con sus calidades intelectuales, morales y de buena fama, podría pensarse en elecciones transparentes y confiables que vayan acordes a los propósitos democratizadores de la sociedad mexicana. Si jueces y magistrados deciden sobre la libertad, posiciones y derechos de los mexicanos conforme a la justicia federal, no parece tan grave que ellos mismos decidan quiénes deben ser consejeros.

### 2. *Por órgano político*

La designación de consejeros de la Judicatura federal a cargo de un órgano político, como el Senado de la República, tiene ventajas y algunas desventajas por la presencia excesiva que podría suponer la influencia del Senado en la integración de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

No obstante, si tomamos en cuenta que el Senado designa a los ministros de la Corte de la terna que le presenta el Ejecutivo federal, así como a dos de los consejeros de la Judicatura federal, no vemos por qué no podría designar para

desempeñar el cargo consejil a jueces y magistrados de terna que les presentara la propia Corte, o bien el Consejo de la Judicatura federal.

### 3. *Designación por el Ejecutivo federal*

A causa del carácter unipersonal del órgano, las condiciones en que opera el sistema presidencialista mexicano, tanto por las facultades constitucionales como por las metaconstitucionales a que aludió el profesor Jorge Carpizo,<sup>28</sup> por ser el Ejecutivo federal el promotor de la reforma judicial, su participación en el proceso de elección de consejeros sería una intromisión que vulneraría el principio de división de poderes por lo que no parece deseable.

### 4. *Por el Consejo de la Judicatura federal*

La designación del órgano de sus propias cabezas tiene el inconveniente de propiciar endogamia, al ser el propio órgano quien se reproduce a sí mismo. Ofrece la ventaja del conocimiento a detalle y de la información de los jueces y magistrados, así como su desempeño dentro de la carrera judicial.

Es natural que la primera y hasta la segunda designación de consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación hubiera estado sujeta a insaculación, por no existir un órgano previo; no obstante, parece recomendable emitir un método más adecuado que sacar de un “saco”, de una “bolsa” o de una “pecera”.

### 5. *A cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Este método resulta adecuado por el rango superior de la Corte y se apega a la tradición, si bien es contrario al propósito de la reforma judicial de 1994 de relevar a los ministros de tareas distintas de las estrictamente jurisdiccionales. El senador Juan de Dios Castro, presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, declaró que existe una propuesta base derivada de los trabajos de esa Comisión, en el sentido de que sea el pleno de la Corte, el órgano que proponga a diez magistrados de tribunales colegiados, diez magistrados de tribunales unitarios y diez jueces de distrito, para elegir entre ellos a los consejeros.<sup>29</sup>

El artículo 100 constitucional dispone que el Consejo funcionará en pleno o en comisiones y en consecuencia la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confirma esta regla general. Independientemente de las cuestiones re-

<sup>28</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 190-199.

<sup>29</sup> “Vital, cambiar la selección de magistrados: Castro”, *El Universal*, 28 de diciembre de 1995, p. 4.

lacionadas con la procedencia de los consejeros para efectos de la integración de las comisiones, las mismas pueden ser, como ocurre con los cuerpos colegiados, de carácter permanente o transitorio. Se denominan por lo general comisiones especiales y sirven para atender un asunto en particular o grupo de asuntos de la misma índole.

De hecho, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el Consejo de la Judicatura federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el pleno del mismo, pero deben existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y de adscripción.<sup>30</sup> El Consejo creó la Comisión de Vigilancia, con carácter permanente y con el mismo rango que las comisiones “legales”, a partir de la atribución que le confiere la Constitución de vigilar el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación excepto la Suprema Corte.<sup>31</sup>

Las comisiones preparan el trabajo del pleno, pero también tienen atribuciones propias y reglas de funcionamiento. El Consejo emitió un acuerdo general que reglamenta el funcionamiento de sus comisiones. Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Acuerdo General que reglamenta el funcionamiento de las comisiones del Consejo de la Judicatura federal,<sup>32</sup> éstas se integran por tres miembros designados por el pleno por mayoría calificada de cinco votos, bajo la fórmula de que uno de los integrantes provendrá de los consejeros del Poder Judicial de la Federación y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

La presidencia de las comisiones está determinada por consenso de los consejeros que las integran, para periodos anuales, sin posibilidad de reelección inmediata. Las demás reglas de funcionamiento son las propias de los órganos colegiados en cuanto a convocatoria, carácter de las sesiones, excusas e impedimentos, reglas de votación, facultades y funciones de los presidentes de comisiones y de las secretarías técnicas.

Con el objeto de disponer de una instancia previa al pleno que permita el trabajo colegiado, el Consejo creó mediante un acuerdo general el órgano denominado “Comisiones Unidas”, a fin de coordinar el trabajo de las distintas comisiones y los asuntos cuya decisión rebasa las facultades de cada comisión permanente. Existe, por ejemplo, la necesidad de que algunas propuestas de la Comisión de Carrera Judicial se vinculen a lo que puedan determinar las Comisiones de Adscripción, de Creación de Nuevos Órganos; así, la reunión de comisiones permite atender la diversidad y complejidad de los asuntos que debe conocer el pleno del Consejo de la Judicatura federal.

30 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 77.

31 Acuerdo General número 12/1995, *Diario Oficial de la Federación* de 9 de noviembre de 1995.

32 Acuerdo General número 8/1995, *Diario Oficial de la Federación* de 19 de octubre de 1995.

El Acuerdo General sobre Comisiones Unidas expresa la conveniencia de que los proyectos preparados por las comisiones, grupos de consejeros, o consejeros en lo particular para la consideración del pleno tengan una valoración plural que los pueda enriquecer y afinar. Por ello fijó algunas reglas de funcionamiento:

A. Las propuestas de acuerdo y proyectos formulados por las comisiones, que deban someterse al pleno del Consejo de la Judicatura federal, serán conocidas previamente, en sesión de comisiones unidas para su valoración y análisis técnico.

B. Las sesiones tienen carácter deliberativo propositivo.

C. Las comisiones unidas pueden acordar sobre las propuestas que presenten lo siguiente:

a) mayores elementos de juicio, en cuyo caso se pedirá a la comisión ponente, al grupo de consejeros o consejero, que presenten proyectos en lo particular, donde aporten dichos elementos;

b) las adecuaciones que se estimen pertinentes, si los integrantes de la comisión que los formuló manifiesten su conformidad con las mismas, o

c) en los términos en que están formuladas si no se lograra consenso para incorporar nuevos elementos.

D) Los proyectos de reglamentos, acuerdos reglamentarios, acuerdos generales o cualquier resolución que la sesión de comisiones unidas decida elevar al pleno y conste por escrito, requerirán para su análisis, salvo acuerdo en contra del pleno, de cuando menos siete días hábiles, y

E) Por último, las comisiones, los consejeros o los órganos auxiliares del propio Consejo deberán remitir a la Secretaría del Pleno y Carrera Judicial, cuarenta y ocho horas antes de la verificación de la sesión de comisiones unidas, los asuntos que deseen se traten en ella, amparándolos con los documentos necesarios.

## V. LAS SECRETARÍAS EJECUTIVAS DEL CONSEJO

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación introdujo una figura administrativa en la composición del Consejo de la Judicatura federal: el secretariado ejecutivo.<sup>33</sup> Se trata de instancias administrativas ocupadas de ejecutar y dar seguimiento a las resoluciones del pleno y que guardan estrecha relación con las comisiones del órgano. El Consejo ha creado además de las secretarías previstas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las secretarías ejecutivas de nuevos órganos jurisdiccionales, de adscripción y de vigilancia; a fin de que cada comisión tenga como interlocutora una secretaría ejecutiva.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece requisitos para los secretarios ejecutivos que correspondan a sus responsabilidades. Así, el se-

33 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 86.

cretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial debe tener título profesional de licenciado en derecho, experiencia mínima de cinco años y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Para el secretario ejecutivo de Administración se exigen los mismos requisitos, aun cuando el título y la experiencia profesional no tienen que ser necesariamente de orden jurídico, sino afín a sus funciones. Se entiende que los demás secretarios ejecutivos deben contar con los mismos requisitos fijados por la ley y con los “afines”.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación evitó la creación de un secretario general, lo cual no parece tener mucho sentido. Es conveniente que un secretario realice la función integradora de las secretarías y bien podía hacerlo el secretario del Pleno o un secretario general. No obstante, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación creó la Secretaría del Pleno y además de Carrera Judicial, el funcionario encargado de la tarea de ordenar y ejecutar las decisiones del pleno debe atender además las propias de los asuntos derivados de la carrera judicial, lo que implica una carga excesiva. Además, la relevancia y magnitud de la carrera judicial hacen pensar en la necesidad de separar las dos funciones para mayor racionalidad administrativa.

Una de las funciones centrales del Consejo de la Judicatura federal, así como de los consejos que se creen en las entidades federativas del país, es la adecuada selección, designación y permanencia de jueces y magistrados. La reforma de la justicia se inicia cuando la figura del juzgador alcanza los niveles que la sociedad reclama de su trabajo, de su compromiso comunitario. Como lo planteó Carne-lutti: “el juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces”.

La selección y designación de juzgadores es un asunto de relevancia mayor, pues nombrar jueces significa conferirles los valores que regulan una sociedad: la honra, la libertad, la propiedad, en fin, la justicia como valor supremo de la comunidad.

## VI. CONCLUSIÓN

La importancia de la reforma judicial radica en que constituye la base de una reforma más amplia y general, de hecho una reforma de la justicia mexicana. La grave crisis de nuestro país está vinculada al tema de justicia en su más amplia dimensión. La sociedad considera que la corrupción ahoga sus aspiraciones y el Estado ha sido incapaz todavía de resolver la injusticia imperante; más grave aún, se atribuye a los agentes gubernamentales la responsabilidad directa de la crisis de moral pública. Lo anterior es inmerecido para un grupo de funcionarios públicos que han dedicado su vida y su esfuerzo a la función pública, sea ésta



jurisdiccional, política o administrativa. Nunca ha sido más válido el “pagar justos por pecadores”.

Lo más relevante de la reforma judicial ha sido la propuesta de un sistema que llevaría a la designación de jueces, mediante métodos objetivos y en base a principios constitucionales que privilegien la excelencia, imparcialidad, profesionalismo, objetividad e independencia. Con buenos jueces podrán erradicarse los vicios judiciales que aquejan a nuestra sociedad: demora judicial, corrupción, irregularidades en los procesos, ineficacia judicial por la inejecución de sentencias. Con buenos sistemas de organización judicial, con una adecuada selección, designación y adscripción de jueces de distrito y magistrados de circuito podrá reformarse el Poder Judicial de la Federación y mantener el papel paradigmático que ha tenido en nuestro país.

La mejor garantía de una sociedad para llegar a la justicia es la existencia órganos jurisdiccionales autónomos, con funcionarios seleccionados objetivamente, calificados técnicamente, morales, bien remunerados, con una carrera judicial o servicio judicial de carrera que facilite las promociones de los más aptos, que revise las conductas indebidas de los ineptos, negligentes o descuidados, a la vez ha de estimular el trabajo y la dedicación. Un sistema de formación judicial que impulse la dedicación al estudio y la ampliación de su cultura, así como su desarrollo intelectual delinearán lo que deben ser los juzgadores.

Si el Consejo de la Judicatura federal cumple con los nobles propósitos que animaron su creación, si logra involucrar a los destinatarios de sus decisiones y los hace participar en sus programas y propuestas, podrá ser el detonador de una reforma mucho más amplia, que llegue a todos los fueros del país y evitar una justicia federal privilegiada frente a justicias locales incipientes, presas todavía de cacicazgos locales y de las intromisiones de los enemigos poderosos de nuestro tiempo: el poder político corrupto, el dinero corruptor y la injusticia social.

Hace casi un siglo, don Emilio Rabasa consideró que el Poder Judicial no era un verdadero poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la nación, y porque en sus resoluciones, decía el autor de *La Constitución y la dictadura*, no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común, pues los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo.

En la Edad Media fue la voluntad del señor feudal la que prevaleció; en la Edad Moderna, la del rey que personificó al Estado mismo; en el siglo XIX, la voluntad de los parlamentos; en el siglo XX, la de los Ejecutivos encarnados en el presidencialismo, y sería de desear una era de justicia para el siglo venidero.