
CAPÍTULO III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN MÉXICO

1. EL MODELO TRADICIONAL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES

A partir de 1917, en que la Constitución federal suprimió la Secretaría de Justicia, a la que se consideró un instrumento de intervención y subordinación de los tribunales al Poder Ejecutivo durante la dictadura del general Díaz, todas las funciones de gobierno, administración y disciplina de los tribunales, e incluso de nombramiento de los jueces inferiores, quedaron en manos del propio Poder Judicial y específicamente de su órgano supremo, la Suprema Corte de Justicia. Otro tanto ocurrió en las entidades federativas, donde las correspondientes funciones eran ejercidas (y lo son todavía en la mayoría de ellas), por los tribunales superiores de justicia.

Fix-Zamudio y Cossío Díaz, 1996.

De acuerdo con la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1988), el gobierno, la administración y la disciplina de la Suprema Corte y de los demás tribunales federales, incluyendo el nombramiento de los jueces federales inferiores, correspondían al pleno de la propia Corte (artículo 12), el cual nombraba anualmente la Comisión de Gobierno y Administración formada por el presidente de la Corte y dos ministros (fracción XI). Las funciones no jurisdiccionales de la Corte eran, pues, muy amplias

Cossío Díaz, 1992.

y su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial federal (lo que sucedió sobre todo en los años ochenta), de modo que empezó a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y administración del mismo.

Fue hasta fines de 1994 cuando se reformó la Constitución federal para crear un organismo especializado en tal sentido: el Consejo de la Judicatura Federal. La recepción relativamente tardía de esta institución en nuestro país seguramente se debió al desconocimiento y a las escasas propuestas para su introducción en nuestro ordenamiento, no obstante que en 1966 el IV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas, aprobó, entre sus conclusiones, una recomendación de creación de este órgano. Por otro lado, no es difícil suponer que al desconocimiento de la institución se debe haber agregado la natural desconfianza de los propios integrantes de los poderes judiciales hacia órganos que pudieran considerar extraños y como una forma de intromisión en sus asuntos internos, para no hablar de la pérdida de poder e influencia que esto significa para los actuales órganos de gobierno y administración.

2. ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN MÉXICO: LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN SINALOA Y COAHUILA

Existen únicamente dos antecedentes recientes en nuestro país de órganos especializados que intervienen, en mayor o menor medida, en el gobierno y la administración de los tribunales. Se trata de los consejos de la judicatura creados en Sinaloa y Coahuila en 1988. Al parecer ambos consejos, o por lo menos el primero, se crearon bajo el influjo de la reforma de 1987 a la fracción III del artículo 116 constitucional, que introdujo garantías judiciales para los integrantes de los poderes judiciales locales. Resulta comprensible que las facultades de ambos órganos parezcan ahora modestas en comparación con otros consejos de la judicatura, pero por la novedad de la institución y por el momento, seguramente fueron significativas. Además, es preciso recordar que el texto de la fracción mencionada les impedía nombrar jueces y magistrados, impedimento que desapareció en la reforma de 1994.

A. Sinaloa

Por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 25 de marzo de 1988, en virtud de una iniciativa enviada al Congreso por el Supremo Tribunal de Justicia, se establece el Consejo de la Judicatura en el artículo 97 de la Constitución local. Dicho artículo remite a la ley orgánica respectiva, la cual habrá de establecer su "organización, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de capacitación, nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, con objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los magistrados y jueces, los beneficios de la carrera judicial". Igualmente se establece a nivel constitucional (artículo 94, segundo párrafo), que corresponde al Consejo de la Judicatura elaborar una terna para el nombramiento, por el Congreso del Estado o por la Diputación Permanente, de los magistrados del Supremo Tribunal.

El Consejo de la Judicatura está reglamentado por los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa.

Periódico Oficial del 10 de abril de 1995.

Conforme a este ordenamiento, el Consejo de la Judicatura está integrado exclusivamente por siete jueces: el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo será también del consejo; por dos magistrados del mismo tribunal, electos por el pleno; por tres jueces de primera instancia, electos por sus pares, y por un juez menor electo por el pleno, todos lo cuales deben tener cuando menos tres años en el ejercicio del cargo. Salvo el presidente del consejo, sus demás miembros duran tres años en el cargo.

En cuanto a sus atribuciones (artículo 80), éstas no son propiamente de tipo decisorio, sino de recomendación y propuesta:

--- *en materia de nombramientos y ascensos*: formular la terna para el nombramiento de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, promover ante el pleno la designación de jueces de nuevo ingreso, así como solicitar se les otorguen categorías superiores a aquellos que lo merezcan; --- *carrera judicial*: presentar al pleno, para su aprobación, programas de capacitación del personal del Poder Judicial; --- *inspección, vigilancia y disciplina*: vigilar, inspeccionar, procurar que se guarde disciplina y decoro en los tribunales, haciendo llegar sus observaciones al pleno.

Otras funciones se refieren, por ejemplo, a la independencia y la inamovilidad judicial, las que el consejo debe contribuir a garantizar a los magistrados y jueces mediante el ejercicio de las acciones legales que juzgue convenientes (artículo 80 fracción VII). Otras más se refieren al funcionamiento interno del mismo consejo, como la facultad de calificar incompatibilidades de sus miembros y de solicitar al pleno sustitución de uno o más consejeros, cuando exista causa justificada.

B. Coahuila

El Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila fue creado mediante reforma a la Constitución local en 1988 y reglamentado en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Periódico Oficial de 11 de diciembre de 1990.

El Consejo de Coahuila está compuesto también por siete miembros, de los cuales sólo tres son jueces (presidente del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado de Tribunal Unitario de Distrito y un juez de primera instancia), mientras que de los otros cuatro miembros, uno es el Procurador General de Justicia del Estado; otro, un abogado nombrado por el Congreso del Estado; los dos miembros restantes son los decanos de los abogados y notarios del Estado que se encuentren en activo (artículo 56 de la Ley Orgánica).

El Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila tiene también atribuciones relativamente limitadas en materia de nombramiento, inspección y disciplina de los tribunales. La organización de la carrera judicial, así como el gobierno y administración propiamente dichos de los tribunales, no están a cargo de este órgano, sino del Tribunal Superior de Justicia (artículos 11, 61 y ss. de la ley).

En cuanto a su intervención en el nombramiento de jueces y magistrados, el consejo está facultado para proponer al gobernador del estado listas de cuando menos tres candidatos por cada vacante de magistrado numerario o supernumerario del Tribunal Superior de Justicia. En el caso de los demás magistrados y jueces, que son nombrados por el mismo Tribunal Superior de Justicia, el consejo debe emitir opinión fundada sobre los candidatos, misma que en caso de ser unánimemente adversa, sólo puede ser superada por el voto de

dos tercios de los magistrados que integran el tribunal (artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica).

En cuanto a la función de vigilancia y disciplina, ésta se reduce a solicitar a la autoridad competente el estricto cumplimiento de sus atribuciones relacionadas con la carrera judicial, con actos arbitrarios que afecten la permanencia de los miembros del Poder Judicial en sus funciones, así como con la disciplina de éstos (artículo 60 de la Ley Orgánica). Sin embargo, no se prevén modos o mecanismos que refuercen el peso y la autoridad de la opinión del consejo.

3. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El 31 de diciembre de 1994 apareció en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas a la Constitución federal en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia. Entre las novedades más importantes de estas reformas se encuentra la creación del Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación (artículo 94), encargado de la "administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" (artículo 100).

El Consejo de la Judicatura Federal fue reglamentado primero de manera provisional a través de las reformas y adiciones hechas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988,

Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1995.

las que le permitieron funcionar hasta la expedición de una nueva ley. Posteriormente, se publicó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995.

la cual reglamenta el consejo y sus órganos auxiliares en su título sexto, artículos 68 y siguientes.

A. Integración

El Consejo de la Judicatura Federal está compuesto de siete miembros. Cuatro de ellos provienen del propio Poder Judicial (presidente de la Suprema Corte, que lo es también del consejo; dos magistrados de circuito -uno por los tribunales colegiados y otro por los unitarios- y un juez de distrito, designados por insaculación); los otros tres son nombrados por el Senado (dos) y por el Ejecutivo Federal (uno) entre "personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas" (artículo 100).

La nueva Ley Orgánica estableció, en su artículo 81, fracción III, que otorga al propio consejo facultades para fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación de jueces y magistrados para cubrir las vacantes del consejo, que para formar parte del consejo dichos jueces y magistrados deben ser de los ratificados conforme al artículo 97 y no deben haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. Si bien se trata de un requisito no exigido por la Constitución, puede argüirse que tiene sentido exigir buena conducta de los jueces y magistrados insaculados, y que de aquellos que han sido ratificados puede y debe esperarse mayor imparcialidad e independencia.

B. Atribuciones

Conforme al nuevo texto constitucional y al artículo 81 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal posee funciones muy amplias que se pueden clasificar en los siguientes rubros:

i) gobierno y administración de los tribunales: esta función 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 competencia de los tribunales federales; elaborar el proyecto de presupuesto de los tribunales federales, con excepción de la Suprema Corte, y ejercerlo; 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; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, etcétera;

ii) preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados, así como resolver sobre su ratificación. Para ello se establece la carrera judicial, que deberá regirse "por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia". De manera específica, la ley (artículos 105 y siguientes) prevé 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, los que son nombrados por los titulares de los órganos de que se trate;

iii) 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;

iv) reglamentarias: el consejo tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares;

v) *otras*: el consejo posee además otras importantes facultades, como la de resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y sus servidores públicos.

C. Funcionamiento

Los miembros del Consejo de la Judicatura duran cinco años en su encargo (con excepción de su presidente, que dura cuatro, sin reelección inmediata), son sustituidos en forma escalonada y no pueden ser nombrados para un segundo período.

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en pleno o en comisiones, que podrán ser permanentes o transitorias, de composición variable, según determine el pleno. De acuerdo con la ley (artículo 77), habrá al menos las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción (además de las anteriores, el consejo ha establecido una comisión de vigilancia). Cada comisión de las mencionadas por la ley se forma por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Senado y el Ejecutivo Federal. Las resoluciones de las comisiones se toman por mayoría (artículo 78).

Corresponden fundamentalmente al pleno, que requiere al menos cinco consejeros para deliberar, las decisiones más importantes, entre las que se encuentran la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados; la expedición de reglamentos; el nombramiento de los titulares de los órganos auxiliares, etcétera. Estas resoluciones deben tomarse por mayoría calificada de cinco votos (artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, salvo las que se refieren al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de jueces y magistrados, las cuales pueden impugnarse ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa (artículo 122 de la Ley). Dicho recurso tiene como único objeto "determinar si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o a un juez de distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos" por el consejo. Sin embargo, el pleno de la Suprema Corte, en un muy reciente criterio de interpretación

Tesis XXI/96.

ha decidido que su facultad de revisión se extiende al "análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma".

D. Órganos auxiliares

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con cuatro órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial; y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

La Unidad de la Defensoría del Fuero Federal es el órgano encargado de la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal, garantizado en la fracción IX del artículo 20 constitucional (artículo 89).

El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de los aspirantes a pertenecer a él (artículo 92).

La Visitaduría Judicial es el órgano 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 (artículo 98).

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los tribunales y servidores públicos del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte (artículo 103).

4. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La reforma constitucional de diciembre de 1994 estableció un Consejo de la Judicatura para el Distrito Federal. A los estados no se les impone la obligación de crear consejos de la judicatura locales, aunque se prevé su existencia en el artículo 108 constitucional, tercer párrafo, en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos locales, y al suprimir el párrafo del artículo 116 que atribuía al Tribunal Superior de cada Estado la facultad de nombramiento de los jueces locales inferiores, abrió la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura estatal ejerza directamente esta atribución.

Sin embargo, la reforma alentó la creación de dichos consejos en varias entidades federativas, siguiendo en buena medida los lineamientos del Consejo de la Judicatura Federal, aunque no siempre de manera consistente. Hasta el momento, y hasta donde tenemos conocimiento, han instituido dicho consejo, aparte de Sinaloa y Coahuila, Aguascalientes, Baja California, México, Morelos y Nayarit, y se encuentra en estudio en varias entidades más.

A. Distrito Federal

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es el órgano de "administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás

órganos judiciales" en esta entidad federativa (artículo 122 fracción VII de la Constitución).

Por su composición y funciones, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es muy similar al Consejo de la Judicatura Federal. Se integra igualmente por siete consejeros (presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo es también del consejo; un magistrado del propio tribunal, y dos jueces, uno de primera instancia y otro de paz).

Ejerce funciones tan amplias como las del Consejo de la Judicatura Federal, con la diferencia de que su intervención en la administración y vigilancia del Poder Judicial del Distrito Federal se extiende también, en algunos aspectos, a la cabeza de éste, es decir, el Tribunal Superior de Justicia, pues de acuerdo con la Constitución, interviene en la designación de los magistrados y en la administración de este tribunal. Así, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del 9 de enero de 1996, concede al consejo la facultad de dar opinión al jefe del Distrito Federal sobre los nombramientos y ratificaciones de magistrados; para adscribir y remover a los mismos y a los demás jueces; para preparar el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Superior y demás órganos judiciales del Distrito Federal; etcétera.

La ley establece un Instituto de Estudios Judiciales, cuyos planes y programas deben ser aprobados por el consejo (artículos 178 y ss.) y reglamenta también la carrera judicial (artículos 187 y ss.), cuya administración se encuentra a cargo del propio consejo.

B. Aguascalientes

Aguascalientes creó el Consejo de la Judicatura mediante reforma a su Constitución publicada el 26 de marzo de 1995. De acuerdo con el artículo 55 de dicha Constitución, el Consejo de la Judicatura Estatal se integra por siete miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo es también del consejo; por dos jueces de primera instancia, electos entre ellos mismos; por dos miembros designados por el Congreso del Estado, que no podrán ser diputados, y por otros dos nombrados por el Ejecutivo Estatal. Según el artículo 51 de la propia Constitución, el consejo tendrá, entre otras, facultades administrativas, así como en materia de carrera judicial.

Corresponde al consejo nombrar a los jueces mediante concurso de oposición, así como determinar el número, categoría y especialidad de los juzgados (artículos 55 y 56 de la Constitución). El nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior lo hace el Congreso de una terna que le envíe el Ejecutivo Estatal. El consejo interviene en la selección de los candidatos a magistrados mediante concurso de oposición (artículo 56) y proposición de cinco candidatos al Ejecutivo (artículo 51).

El consejo está reglamentado en el capítulo VI del título III (artículos 94 y 95) de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, en la que apenas se desarrollan las funciones del consejo establecidas en la Constitución. Así, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, además de las facultades ya señaladas,

corresponde al consejo: comisionar a sus miembros para proponer programas de capacitación del personal del Poder Judicial; conocer de las denuncias que formulen sus miembros contra la mala actuación de los abogados litigantes, a fin de que sean sancionados; otorgar a los servidores públicos del Poder Judicial reconocimientos por el buen ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con la fracción I del artículo 97, corresponde también al consejo proponer al director del Instituto de Capacitación del Poder Judicial del Estado, pero su nombramiento corresponde al presidente del Supremo Tribunal de Justicia. En cuanto a las correcciones disciplinarias, se desprende de los artículos 61 y 63 de la Ley Orgánica que debe remitirse copia al consejo de las quejas que se presenten contra los servidores públicos del Poder Judicial, pero la imposición de las sanciones es facultad del pleno del Supremo Tribunal de Justicia. El consejo igualmente recibirá los resultados de las evaluaciones, fiscalizaciones y auditorías que realice la Contraloría del Poder Judicial del Estado (artículo 100 fracción X).

C. Baja California

El Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California se creó por reforma a la Constitución de esa entidad publicada el 22 de septiembre de 1995. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado está publicada en el *Periódico Oficial* del 4 de octubre del mismo año y reglamenta lo relativo al consejo, sus órganos auxiliares y la carrera judicial, en sus artículos 155 y siguientes.

El consejo mencionado está formado por seis miembros: tres pertenecen al Poder Judicial, en la persona del presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien preside también el consejo; de un magistrado del propio Tribunal y un juez de primera instancia, seleccionados por insaculación. Los otros tres miembros son designados por el Congreso del Estado, entre personas que se hayan distinguido en el desempeño de la profesión jurídica (artículo 66 de la Constitución). Los consejeros, salvo el presidente, duran cinco años en su cargo y no pueden volver a ser nombrados.

En cuanto a sus atribuciones, las de este consejo parecen ser las más amplias posibles (artículos 66 de la Constitución y 168 de la ley): se refieren no sólo a todos los aspectos de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial estatal, incluyendo al Tribunal Superior de Justicia, sino que el consejo tiene a su cargo la selección y nombramiento de los magistrados, los jueces, y demás funcionarios de la carrera judicial (secretarios y actuarios). Los magistrados son seleccionados mediante concurso de méritos, previa convocatoria pública que haga el consejo (esta función ya era ejercida, conforme al anterior texto constitucional, por el pleno del Tribunal Superior; y el jurado para el concurso se integraba por un representante de cada uno de los tres poderes). Su período es de seis años y pueden ser ratificados previo dictamen del consejo (artículo 60 de la Constitución estatal, segundo párrafo). A diferencia del anterior texto constitucional, que estaba en consonancia con el actual párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, nada se dice sobre la inamovilidad de los magistrados una vez que hayan sido ratificados.

Sobre el nombramiento de jueces de primera instancia y jueces de paz parece haber una contradicción entre lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica. De acuerdo con el artículo 64 de la primera, para ser nombrados por el consejo, dichos jueces deben aprobar un "examen de méritos", mientras que la ley, en su artículo 202, se refiere a un verdadero "concurso de oposición", consistente esencialmente en la solución de un cuestionario escrito, cuando ambos modos no son equivalentes. De acuerdo con el citado artículo de la ley, los nombramientos de secretarios y actuarios se sujetan al mismo procedimiento.

D. Estado de México

El Estado de México, mediante reforma constitucional en vigor desde el 2 de marzo de 1995, introdujo la institución del Consejo de la Judicatura. De acuerdo con el nuevo texto del artículo 106 de la Constitución del Estado: "La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Estado de México, conforme a las bases que señala esta Constitución y las leyes respectivas".

El Consejo de la Judicatura está integrado exclusivamente por cinco jueces (el presidente del Tribunal Superior de Justicia, dos magistrados del mismo tribunal y dos jueces de primera instancia, designados estos últimos cuatro por insaculación). Desarrolla amplias funciones, siguiendo en lo esencial a la Constitución federal (por ejemplo, elección por insaculación de algunos miembros del consejo, o su funcionamiento en pleno y comisiones). Estas funciones incluyen el nombramiento de todos los jueces, incluyendo los magistrados del Tribunal Superior, cuya designación, sin embargo, está sujeta a la aprobación por la Legislatura del Estado o por la Diputación Permanente, en los recesos de ésta (artículo 61 fracción XV de la Constitución del Estado).

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México

Publicada en la *Gaceta del Gobierno* de 8 de septiembre de 1995.

regula de manera específica las atribuciones y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura en sus artículos 52 y siguientes. Resulta importante señalar, que de acuerdo con el artículo 157 de la Ley mencionada, el ingreso y promoción para las categorías que conforman la carrera judicial se realizarán invariablemente mediante concursos de oposición, previa aprobación de los cursos impartidos por el Instituto de Capacitación Judicial.

E. Morelos

Por decreto del 14 de febrero de 1995, se reformaron varios artículos de la Constitución del Estado de Morelos para establecer el Consejo de la Judicatura, como órgano del Poder Judicial estatal (artículos 92 y 89). Está compuesto por cinco miembros, de los cuales uno es el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo preside; por un magistrado numerario, por un juez de primera

instancia, por un representante designado por el Poder Ejecutivo y por otro de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Morelos. Los consejeros, salvo el presidente, duran en su cargo cinco años, y pueden ser designados para un período más (artículo 103).

Según el artículo 92-A, son facultades del consejo, entre otras:

--- presentar a la consideración del Congreso terna para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia;

--- convocar a concurso de méritos y a examen de oposición para nombrar a los jueces integrantes del Poder Judicial;

--- tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial;

--- elaborar el proyecto de presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales;

--- nombrar y remover a los empleados y funcionarios del Poder Judicial, con excepción de los que corresponda nombrar y remover al Tribunal Superior de Justicia o a sus salas (secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios).

---La correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial fue publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 12 de abril de 1995. Dicha ley reglamenta en su título VII lo relativo al consejo (artículos 113 a 119).

F. Nayarit

El Consejo de la Judicatura del Estado de Nayarit fue creado mediante reforma constitucional publicada el 26 de abril de 1995. De acuerdo con dicha reforma, el consejo se integra por cinco miembros: por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo es también del consejo; por dos magistrados del Tribunal, nombrados preferentemente uno por cada sala; por un juez y un secretario, designados por insaculación (artículo 85). Los consejeros, con excepción del presidente, duran cinco años en su encargo y no pueden ser reelegidos. Sin embargo, según se desprende de la redacción del precepto citado, los consejeros deben abandonar el cargo si dejan la función que dio origen a su nombramiento.

El Consejo de la Judicatura del Estado tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial. Nombra y remueve a los jueces y demás servidores públicos, pero no tiene ninguna intervención en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior.

5. PRIMERA EVALUACIÓN

Quizá es pronto para realizar una evaluación del funcionamiento de los consejos de la judicatura en nuestro país. Sin embargo, ya es posible formular algunas observaciones y críticas a su establecimiento y reglamentación en las constituciones y las leyes respectivas.

a) Por lo que se refiere al Consejo de la Judicatura Federal, existen varios aspectos que requieren una nueva reflexión para permitir su perfeccionamiento:

Cfr., Carpizo, 1995.

El número de integrantes del consejo parece reducido, dado el cúmulo de funciones que deben desempeñar. Por ejemplo, si tomamos la composición de las cinco comisiones permanentes señaladas en la ley, a las que se agrega una comisión de vigilancia creada por el consejo, veremos que cada uno de los tres miembros "externos" tendría que participar en al menos cuatro de las seis, es decir, prácticamente en todas. Un número más elevado de integrantes (nueve u once) permitiría una distribución más eficaz del trabajo.

La posición del presidente de la corte y del consejo, que tiene el propósito de mantener la coordinación entre ambos órganos y la unidad del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, no sólo podría presentar algunas situaciones de conflicto en relación con el ejercicio de sus facultades en ambos órganos, sino también respecto del cúmulo mismo de tales funciones. La considerable carga que representa la presidencia de la corte debería equilibrarse con la presidencia más bien simbólica del consejo, cuya dirección efectiva podría ser ejercida por otro ministro de la corte comisionado para tal fin.

La designación de magistrados y jueces por insaculación parece un método anómalo aunque no desconocido del todo en el derecho comparado, pues la imparcialidad que implica no necesariamente conlleva capacidad para ejercer la función. Sin embargo, la elección de los miembros jueces y magistrados por sus pares (según lo establecía la iniciativa presidencial) también puede tener inconvenientes, lo mismo que la designación por un órgano externo (órgano legislativo), pues ninguna excluye del todo los posibles efectos negativos de la politización. Se trata, pues, de un aspecto que debe ser revisado con mucho cuidado y que sin duda puede ser mejorado.

El recurso de revisión ante la Suprema Corte para la impugnación de resoluciones del consejo en materia de nombramiento, remoción y adscripción de jueces y magistrados no es compatible, en principio, con las funciones de la Corte como tribunal constitucional, al que por tal motivo se pretendió desligar del gobierno y administración de los tribunales federales. Si bien en el derecho comparado por lo general son revisables judicialmente las resoluciones de los consejos de la judicatura (con excepción, por ejemplo, del Perú), lo son por los tribunales supremos ordinarios o por tribunales administrativos, no por un tribunal constitucional. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que si las decisiones exentas de revisión jurisdiccional van desapareciendo de nuestro sistema constitucional, no era en principio aceptable que existiera un órgano de rango constitucional sin ningún control de revisión de su actuación y, además, que la Suprema Corte sigue siendo la cabeza de los tribunales federales ordinarios.

Nuevamente, se trata de un aspecto que requiere perfeccionamiento, para encontrar un sistema que garantice a la vez el estricto apego a la legalidad de las resoluciones del consejo, pero también la independencia funcional de éste, de modo que la corte no acabe recuperando, a través de la revisión, las funciones que la Constitución pretendió otorgar a otro órgano.

b) Respecto de la reglamentación del Consejo de la Judicatura en los ordenamientos de las entidades federativas, también pueden hacerse algunas consideraciones. Por lo pronto, según se dijo, varias de esas entidades han seguido los principales lineamientos de la reforma federal, pero no siempre de manera congruente; las leyes correspondientes presentan en ocasiones lagunas o vaguedades importantes que es preciso colmar; otras veces, la adopción del modelo federal ha dado lugar a disposiciones problemáticas desde el punto de vista de su constitucionalidad. Ejemplo de lo primero es Morelos, cuya Constitución dispone, igual que la Constitución federal, que los consejeros de la judicatura ejercerán su encargo con independencia e imparcialidad, mientras que la ley reglamentaria establece que el "representante" del Ejecutivo local puede ser removido el cualquier momento, lo que es claramente incompatible con su independencia. Ejemplo de lo segundo es la reglamentación legislativa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal que resulta incompleta e imprecisa en comparación con la Ley del Poder Judicial de la Federación. Por último, un ejemplo de lo tercero es el nuevo texto de la Constitución del Estado de México (y otras entidades lo han seguido en esto), que establece un período único y sin reelección para los magistrados del Tribunal Superior, no obstante que el artículo 116, fracción III, de la Constitución establece todavía que pueden ser reelectos y que, en caso de serlo, pasarán a ser inamovibles.

En cuanto a la composición de los consejos de la judicatura en las entidades, hay lo mismo aquellos integrados con mayoría de no jueces (Sinaloa, Aguascalientes) como otros que lo son exclusivamente por ellos (Estado de México, Nayarit, que incluye a un secretario), mientras que Baja California adopta una posición salomónica. La mayoría de no jueces como la composición exclusiva de los consejos por éstos son ambas inconvenientes. La primera, porque puede afectar directamente la autonomía e independencia del Poder Judicial; la segunda, porque facilita el aislamiento del mismo y el desarrollo de relaciones internas de tipo clientelista. La incorporación de otros miembros de la profesión jurídica en los consejos no persigue sólo el objetivo de introducir un elemento de moderación y control externos, sino que fomenta la solidaridad "natural" que existe entre todos los miembros de la profesión jurídica.

Fix-Fierro, en Varios, 1995, p. 82.

Algunos de estos consejos poseen funciones muy limitadas, no sólo en cuanto al gobierno y administración de los tribunales, sino sobre todo en materia de carrera judicial, que constituye en última instancia la justificación y el principal núcleo de actividad de la institución. Así, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila hay una reglamentación bastante detallada de la carrera judicial, pero su administración no se confía en lo esencial al consejo, sino que está a cargo del Tribunal Superior de Justicia. Lo contrario sucede en Sinaloa, donde se ha establecido un Consejo de la Judicatura, pero la Ley Orgánica del

Poder Judicial no hace referencia a la carrera judicial ni a la intervención del consejo en su administración.

En todo caso, los consejos deben poseer facultades de propuesta y de vigilancia con mecanismos de sanción más efectivos.

c) No cabe duda que la institución del Consejo de la Judicatura es muy nueva en nuestro país, y que por tal motivo no podemos esperar que desde un principio adquiera una forma perfecta y definitiva. Las instituciones deben pasar por un proceso de evolución y adaptación, que les irá dando su conformación definitiva. Cuando se trata de una innovación, debe producirse igualmente un proceso de aprendizaje, de la institución hacia la sociedad y las demás instituciones, y viceversa.

Con la introducción del Consejo de la Judicatura a nivel federal y en algunas entidades federativas se abre una etapa de experimentación y perfeccionamiento de la institución. En particular, el hecho de que la reforma a la Constitución federal no haya establecido la obligación de los estados de crear un organismo similar les ofrece a éstos un amplio margen para hacer evolucionar la institución.

En todo caso, puede decirse que es necesario un conocimiento más profundo de la institución, a fin de que su perfeccionamiento y evolución futuros procedan con pasos más firmes.