
CAPÍTULO I. SURGIMIENTO Y MODELOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

1. INTRODUCCIÓN

En la segunda posguerra, que ha sido pletórica de cambios y modificaciones sustanciales en todos los ámbitos de la vida social, se ha advertido la necesidad de introducir modificaciones, en ocasiones radicales, a los ordenamientos jurídicos, con objeto de adaptar y canalizar dichos cambios. Entre estas modificaciones se han establecido instrumentos que permitan obtener sistemas adecuados para el gobierno y la administración de los organismos jurisdiccionales, ya que los tradicionales han demostrado su insuficiencia frente a las exigencias contemporáneas.

En efecto, podemos señalar dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales. El de carácter angloamericano o del *common law*, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, el *ministerio de justicia*.

Podemos afirmar que los países latinoamericanos han experimentado ambas influencias, pues si bien han otorgado facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales, han establecido también ministerios o secretarías de justicia que comparten con el organismo judicial estas funciones, con lo cual se producen en ocasiones interferencias recíprocas. Debido a estas invasiones del Ejecutivo en el Poder Judicial, el artículo 14 transitorio de la actual Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, suprimió expresamente la Secretaría de Justicia, la que no se ha restablecido.

Debido a estos problemas, resulta explicable que las reformas sobre los aspectos administrativos del organismo judicial se iniciaran en los ordenamientos de Europa continental, con algunos ensayos anteriores, en las constituciones expedidas en la segunda posguerra, como lo demuestran los ordenamientos de Francia, Italia y Portugal, que fueron seguidos por otros países europeos y más recientemente por la mayoría de los latinoamericanos, de acuerdo con los sistemas mixtos, de influencias angloamericanas y europeas que hemos señalado. Surgieron entonces los llamados consejos superiores de la magistratura o de la judicatura, como organismos que limitaron los poderes tradicionales de los ministerios de justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que configura lo que se ha denominado el "*autogobierno de la magistratura*".

Dichos consejos de la magistratura o de la judicatura han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento e inclusive respecto a sus atribuciones, pero en términos genéricos podemos señalar que se les ha

encomendado la selección y proposición de nombramiento de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados.

Si bien los mencionados organismos no carecen de inconvenientes, que se han procurado superar, en términos generales han sido favorables a la solución de los complicados problemas del gobierno y la administración moderna de los tribunales contemporáneos, cuyo número y especialización se han hecho cada vez más complejos. También han contribuido a una mayor independencia del organismo judicial frente al Ejecutivo, al limitar las atribuciones tradicionales de los ministerios de justicia, los cuales han conservado únicamente las facultades relativas a las relaciones indispensables entre el Ejecutivo y el Judicial.

El objeto de este sencillo y superficial estudio es señalar brevemente el surgimiento y consolidación de estos organismos de gobierno y administración llamados consejos de la magistratura o judicatura, primero en los ordenamientos de Europa continental, según se ha dicho, y posteriormente por medio de su paulatina introducción y con modalidades propias, en las legislaciones latinoamericanas, inclusive a nivel constitucional, en un desarrollo que se ha acelerado en los últimos años.

2. SURGIMIENTO DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ORGANISMOS JURISDICCIONALES EN EUROPA CONTINENTAL

Hemos dicho que en las constituciones expedidas en Europa continental al término de la segunda guerra mundial y en los años subsecuentes, se ha introducido este nuevo organismo, denominado Consejo de la Magistratura o de la Judicatura, como un intento para limitar las facultades tradicionales de los ministerios de justicia, que eran considerados el vehículo de la interferencia y el predominio del organismo ejecutivo en el funcionamiento de los tribunales, con lo cual se afectaba su independencia.

En el clásico libro del tratadista R.C.K. Ensor, *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*,

Madrid, 1935, pp. 54 y ss.

se señala esta 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. Recuérdese la conocida frase de Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, en *El Espíritu de las Leyes* en

el sentido de que los tres "poderes", el judicial era el más débil, "prácticamente nulo"

.1961, libro xi, capítulo VI, p. 206.

A. Francia

Aun cuando existen algunos antecedentes en las legislaciones de España y de Italia, el organismo de gobierno y administración de los tribunales en sentido moderno fue establecido por la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946, que consagró en el Título IX, artículos 83-84, al *Consejo Superior de la Magistratura*. Estos preceptos fueron reglamentados por las leyes de primero y 22 de febrero de 1947.

Dicho organismo se integraba por catorce miembros, presididos por el presidente de la República, y como vicepresidente el ministro de justicia; otros seis integrantes titulares y los suplentes, que eran designados por un período de seis años por la Asamblea Nacional, por mayoría de dos tercios, pero no entre sus miembros. Además, eran nombrados otros seis miembros, cuatro de los cuales y sus suplentes debían tener la calidad de magistrados, como representantes de las diversas categorías de funcionarios judiciales, y otros dos nombrados por el presidente de la República, lo mismo que sus suplentes, fuera de los miembros del parlamento y de la magistratura, pero dentro del personal judicial.

Entre las atribuciones de dicho consejo merecen destacarse las relativas a la presentación al presidente de la República, para su designación, a los candidatos a ser jueces y magistrados, excluyendo a los miembros del Ministerio Público; así como dictar medidas disciplinarias, vigilar la independencia de los jueces y ocuparse de la administración de los tribunales judiciales. La experiencia de este organismo no fue satisfactoria, en virtud de que existía una preeminencia de los miembros designados por el parlamento y el gobierno en relación con los miembros de la judicatura, lo que se tradujo con frecuencia en graves atentados a la independencia del Poder Judicial .

Daga, 1973, p. 39.

La situación fue modificada en la actual Constitución francesa de la Quinta República, de 4 de octubre de 1958. De acuerdo con el texto original del artículo 65 de dicha Carta Fundamental, reglamentado por la Ordenanza de 22 de diciembre del mismo año de 1958, que contiene la Ley Orgánica del Consejo Superior de la Magistratura, dicho organismo se integraba por el presidente de la República y el ministro de Justicia, como presidente y vicepresidente, respectivamente, y por otros nueve miembros designados por el primero por un período de cuatro años. Tres de ellos debían ser miembros de la Corte de Casación, entre ellos un abogado general; y tres magistrados de otras categorías, elegidos de una lista de al menos tres candidatos por cada puesto, elaborada por la citada Corte de Casación. Otro de los designados debía serlo entre los consejeros de Estado dentro de una lista de tres candidatos elaborada

por la Asamblea General de dicho organismo. Finalmente, los dos últimos eran electos entre personas de prestigio que no pertenecieran a la función judicial.

Entre sus principales facultades se encontraban las de proponer al presidente de la República los candidatos para los cargos de magistrados de la Corte de Casación, así como el primer presidente de las Cortes de Apelación; y proporcionar su opinión respecto a las propuestas del ministro de Justicia en relación con los otros cargos judiciales. Actuaba también como tribunal disciplinario respecto de los jueces y magistrados de las diversas categorías, pero en ese supuesto, el consejo era presidido por el primer presidente de la Corte de Casación.

Dalle, 1985, pp. 185-195.

La reforma constitucional de 19 de julio de 1993 modificó de manera importante la composición del Consejo Superior de la Magistratura. De acuerdo con el nuevo texto del artículo 65 de la Constitución, integran ahora dicho Consejo, además del presidente de la República y el ministro de Justicia (presidente y vicepresidente del órgano, respectivamente), dos secciones con distinto ámbito de competencia. Una sección es competente respecto de los magistrados judiciales (*magistrats de siège*) y la otra respecto de los magistrados del ministerio público (*magistrats du parquet*), dependientes del Ministerio de Justicia.

Cada sección se integra ahora por 12 miembros, que no pueden sesionar simultáneamente, ya que varios de sus integrantes forman parte de ambas secciones. La sección competente respecto de los magistrados judiciales está compuesta, además de por el presidente de la República y por el ministro de Justicia, por cinco magistrados judiciales y un magistrado del Ministerio Público (ahora electos entre ellos, y antes designados por el presidente de la República), por un consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado, y por tres personas distinguidas que no pertenezcan al orden judicial ni al parlamento, nombradas respectivamente por el presidente de la República, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el presidente del Senado.

La composición de la otra sección es prácticamente la misma, con la diferencia de que la relación entre magistrados judiciales y magistrados del Ministerio Público se invierte. La Ley Orgánica número 94-100 del 5 de febrero de 1994, sobre el Consejo Superior de la Magistratura, reglamenta la elección (en asamblea de los magistrados o en forma indirecta, a través de colegios electorales) de los magistrados judiciales y del Ministerio Público.

Las funciones del consejo no se alteran en lo esencial. En lo referente a la propuestas de nombramientos de jueces, la competencia del consejo se amplía para incluir no sólo a los magistrados judiciales de la Corte de Casación y a los primeros presidentes de Cortes de Apelación, sino también a los presidentes de todos los tribunales de gran instancia. Sobre el nombramiento de los demás jueces y de los magistrados del Ministerio Público, el consejo rinde una opinión sobre la propuesta del ministro de Justicia, fundada en un dictamen de uno de sus miembros (artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica). El consejo conserva sus funciones disciplinarias, que ejerce respecto de ambas clases de magistrados.

En suma, la revisión constitucional de 1993 resalta la unidad del cuerpo de la magistratura, de la que forma parte el Ministerio Público y de la cual el consejo constituye un cuerpo común, aunque la diferencia de funciones específicas requiere mantener la subordinación jerárquica de los magistrados del Ministerio Público al ministro de Justicia.

Renoux y de Villiers, 1994, pp. 502 y ss.

B. Italia

En cierta manera, bajo la influencia de la mencionada Constitución francesa de 1946, pero también de acuerdo con algunos antecedentes propios, la Carta Republicana que entró en vigor el primero de enero de 1948, introdujo en Italia el *Consejo Superior de la Magistratura* en sus artículos 104 y 105, reglamentados por diversos ordenamientos, que se iniciaron con la ley de 24 de marzo de 1958 y culminaron con las de 1975 y 1981, las cuales han sufrido algunas modificaciones posteriores.

De acuerdo con los preceptos constitucionales y reglamentarios, el número total de integrantes del citado Consejo Superior de la Magistratura asciende a treinta y tres, de los cuales tres son de oficio, es decir, el presidente de la República, así como el presidente y el fiscal general de la Corte de Casación. De los restantes, las dos terceras partes son elegidos en forma directa por los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías judiciales, y la otra tercera es designada por el Parlamento entre profesores en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio profesional cuando menos.

De acuerdo con las disposiciones más recientes, se ha fijado en veinte el número de los componentes judiciales, y en diez los de origen parlamentario. En la elección de los miembros judiciales del consejo participan todos los jueces y magistrados sin distinción de categorías, con voto personal, secreto y directo, incluidos los "auditores judiciales", y además se utiliza un sistema de carácter proporcional (método d'Hondt). Este sistema democrático de elección de los representantes de los jueces y magistrados influyó en el Consejo Superior de la Magistratura portugués, en la primera etapa del Consejo General del Poder Judicial español (ver infra), y más recientemente, en las reformas al Consejo Superior de la Magistratura francés.

Entre las facultades esenciales que se atribuyen al citado Consejo Superior italiano, destacan las que se refieren al estatus de los jueces y magistrados, puesto que ese órgano resuelve sobre la incorporación de nuevos juzgadores; sobre los destinos a plazas o a funciones; sobre los traslados, los ascensos, etcétera, así como respecto al nombramiento o revocación de los jueces honorarios o de los expertos que forman parte de algunos órganos judiciales. Las decisiones que el consejo adopta en ejercicio de estas atribuciones se toman a instancias del Ministro de Justicia o bien de oficio, oído el informe de la comisión competente del propio consejo y emanan por medio de los

correspondientes decretos del presidente de la República, refrendados por el ministro de Justicia, o bien sólo de este último.

También corresponde al citado consejo imponer sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados por conducto de una comisión especial integrada por nueve miembros titulares y seis suplentes. Los titulares son el vicepresidente del Consejo Superior que la preside, a menos que decida hacerlo el presidente mismo; dos miembros elegidos por el parlamento; dos magistrados de casación; dos magistrados de tribunal, y los restantes seleccionados con independencia a su categoría. Esta función disciplinaria se ejerce a iniciativa del ministro de Justicia o del fiscal general de la Corte de Casación. Las sanciones que pueden aplicarse a cada hecho constitutivo del ilícito, son por orden de gravedad: la amonestación, la pérdida de antigüedad, la remoción y la destitución.

Biscaretti di Ruffia, 1983, pp. 537-542; Pizzorusso, 1984, pp. 657-683; 1985, pp. 167-181; Pizzorusso, Zagrebelsky y Carbone, 1991-1992; Spatolisano, 1985, pp. 728-795.

C. Portugal

El artículo 223 de la Constitución portuguesa de abril de 1976 estableció el *Consejo Superior de la Magistratura*, el cual, de acuerdo con el texto de dicho precepto, debía incluir entre sus miembros a los representantes electos por los jueces, y le correspondía la adscripción, transferencia y promoción de los miembros de la judicatura, así como el ejercicio de la acción disciplinaria.

Este precepto fue regulado por dos ordenamientos, calificados ambos como Estatuto de los Magistrados Judiciales, expedidos por la Asamblea Legislativa. De acuerdo con el primero, de 31 de diciembre de 1976, se integraba dicho consejo exclusivamente con jueces, y como miembros de oficio, los presidentes del Tribunal Supremo de Justicia y de los Tribunales de Apelaciones, y los restantes electos tanto por los jueces de apelación como los de primera instancia. También formaban parte del consejo cuatro funcionarios judiciales electos por ellos, pero sólo intervenían en los asuntos que les afectasen.

El segundo estatuto está contenido en la ley 85-77, de 13 de diciembre de 1977, capítulo X, artículos 139-186, que regulaban con bastante minuciosidad la organización y el funcionamiento de este organismo. De acuerdo con el artículo 139 del citado ordenamiento, el Consejo Superior de la Magistratura era el órgano superior de gestión y disciplina del organismo judicial, así como de sus funcionarios. El artículo 140 disponía que formaran parte del citado consejo tanto miembros *ex officio* como electos. Entre los primeros se encontraban el presidente de la República, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, los presidentes de los tribunales de apelación y el promotor de la justicia (*ombudsman*).

Los miembros electos eran cuatro personas designadas por la Asamblea Nacional; dos jueces del Supremo Tribunal de Justicia electos entre todos sus integrantes en servicio activo; seis jueces ordinarios; y cuatro funcionarios judiciales (artículo 144). De acuerdo con el artículo 143 del mencionado

ordenamiento, los miembros judiciales eran electos por sufragio secreto y universal de acuerdo con el padrón establecido por el propio consejo y se admitía el voto por escrito. En los términos del artículo 145, los jueces y funcionarios judiciales eran electos de las listas elaboradas por las organizaciones sindicales de magistrados y funcionarios judiciales, con un candidato titular y un suplente por cada distrito judicial.

Entre las funciones bastante amplias que le asignaba al consejo el artículo 152 de la ley mencionada, destacan las de nombrar, transferir, promover, exonerar, apreciar los méritos profesionales de los jueces y magistrados; y, en general, practicar actos similares, sin perjuicio de las disposiciones relativas a la designación por la vía electiva. También le correspondía apreciar el mérito profesional y ejercer acción disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales. Además, estaba facultado para proponer al ministro de Justicia las providencias legislativas para la eficacia y el perfeccionamiento de las instituciones judiciales, así como para ordenar inspecciones, investigaciones y encuestas sobre los servicios judiciales.

La Constitución portuguesa sufrió una profunda revisión mediante la Ley Constitucional 1/82, del 30 de septiembre de 1982. El actual artículo 220 de la Constitución fija una nueva composición del Consejo Superior de la Magistratura, que es presidido por el presidente del Tribunal Supremo. Forman parte de él, además, dos vocales designados por el presidente de la República, de los cuales uno debe ser magistrado judicial; siete vocales electos por la Asamblea de la República; y siete jueces electos por sus pares, según el principio de representación proporcional. Pueden integrarse al consejo, según lo prevea la ley, funcionarios de la justicia, electos por sus pares, cuya intervención estará limitada a la discusión y votación de las materias relativas a la evaluación del mérito profesional y al ejercicio de la función disciplinaria sobre los funcionarios de la justicia.

Según el artículo 219, son competencia del Consejo el nombramiento, la adscripción, el traslado y la promoción de los jueces, así como el ejercicio de la acción disciplinaria.

El nuevo Estatuto de los Magistrados Judiciales está contenido en la Ley número 30-85, del 30 de julio de 1985. Dicho estatuto reglamenta en sus artículos 136 a 179 todo lo relativo a la estructura, organización, competencias y funcionamiento del Consejo. En términos generales, este ordenamiento contiene disposiciones muy similares a las de los estatutos anteriores, ya citados.

D. Turquía

De acuerdo con los modelos de Italia y Francia, la República de Turquía introdujo el *Consejo Superior de la Magistratura*, en los artículos 143 y 144 de la Constitución de 1961. El primero de los preceptos mencionados, indica que el citado consejo se compondrá por dieciocho miembros titulares y cinco suplentes. Seis de los titulares serán elegidos por el Tribunal de Casación, reunidas sus salas, y seis por los magistrados de primera clase, entre ellos

mismos y en escrutinio secreto. La Cámara Nacional y el Senado de la República elegirán, respectivamente, tres miembros en escrutinio secreto y por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, entre las personas que hubiesen ejercido las funciones de juez en los tribunales superiores o que reúnan las condiciones exigidas para formar parte de dichos tribunales. De conformidad con esas normas, el Tribunal de Casación, reunidas todas sus salas, elegirá dos miembros suplentes; los jueces de primera clase, la Cámara Nacional y el Senado de la República, elegirán respectivamente los otros dos.

Por lo que se refiere a las atribuciones del citado Consejo Superior de la Magistratura, el artículo 144 constitucional dispone que le corresponde decidir acerca de todas las cuestiones de calificación de los jueces, pero la resolución que por cualquier motivo prive a un juez del ejercicio de su profesión, será dictada por la mayoría absoluta de la Asamblea General. El ministro de Justicia podrá, en el caso de que lo juzgue necesario, dirigirse al Consejo Superior para que se impongan medidas disciplinarias respecto a un juez. Será sometida a la aprobación del mismo consejo la supresión de un tribunal. El control de los jueces corresponderá a los de una clase superior habilitados por el referido consejo, con fines precisos.

E. Grecia

También de acuerdo con el paradigma de Francia e Italia, la Constitución griega de 1975 estableció el Consejo Supremo Judicial, formado por el presidente de la Alta Corte respectiva y los miembros de la misma, escogidos por sorteo entre los magistrados que tengan al menos dos años de servicio. Forman parte del mismo, el fiscal de la Corte Suprema y el comisionado de Estado ante el Consejo de Control. El citado Consejo Supremo tiene competencia para decidir sobre las promociones, designaciones y traslados de los miembros de la judicatura, los que serán formalizados por decreto presidencial.

3. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL ESPAÑOL

El Consejo General del Poder Judicial español establecido en la Constitución democrática de diciembre de 1978, además de inspirarse, según la doctrina, en los modelos de Italia y Portugal, posee algunos antecedentes en la legislación anterior, que lo establecieron como *Consejo Judicial* en las leyes de 17 de mayo de 1917 y 21 de junio de 1926. Esta institución se mantuvo con altibajos en la tormentosa vida política española hasta el arribo del franquismo, e inclusive durante la dictadura se restableció con facultades limitadas, en la base 10a. de la Ley de 28 de noviembre de 1974, de Bases Orgánicas de la Justicia.

Fairén Guillén, 1969, pp. 145-147.

Pero en el sentido moderno de instrumento de autogobierno de los tribunales españoles, la institución se consagró en los incisos 2 y 3 del artículo 122 de la Constitución promulgada el 28 de diciembre de 1978. No obstante los

precedentes -antes mencionados- de Francia, Italia y Portugal, se eligió una denominación peculiar, *Consejo General del Poder Judicial*, para elevar a la función judicial al mismo nivel político de los otros organismos del Estado.

Según el inciso 2 del artículo 122 de la Carta constitucional española, El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

De acuerdo con el inciso 3 del mismo precepto fundamental, el Consejo debe integrarse por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos establecidos por la ley orgánica; cuatro a iniciativa del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión.

El Consejo General del Poder Judicial español ha sido objeto de dos reglamentaciones. La primera por medio de la Ley Orgánica 1/80, del propio consejo, promulgada el 10 del mes de enero de ese año y que tuvo carácter provisional, en tanto se expidiera la Ley Orgánica del Poder Judicial que debía comprender también dicho organismo.

El aspecto más importante de ese primer ordenamiento radica en el sistema de nombramiento de los doce integrantes pertenecientes a las diversas categorías de jueces y magistrados, ya que eran electos por los mismos mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo; el sufragio era vigilado por una junta electoral permanente, con sede en el Tribunal Supremo, en la inteligencia de que estos vocales judiciales se distribuyeran entre tres magistrados del citado tribunal, seis magistrados de apelación y tres jueces ordinarios (artículos 8o, 13 y 17 de la citada Ley Orgánica). Como puede observarse, se establecía un sistema electoral directo por parte de los integrantes del poder judicial, similar al implantado respecto de los organismos establecidos en Italia y Portugal.

Las atribuciones y facultades atribuidas por el mencionado ordenamiento de 1980 al Consejo General del Poder Judicial eran muy amplias y se dividían en dos categorías:

a) *Decisorias*, que comprendían: propuestas de nombramiento del presidente del Tribunal Supremo, que lo era también del mismo consejo; de la designación de dos de los integrantes del Tribunal Constitucional (esto último de acuerdo con el artículo 159 constitucional, inciso 1, y el 16, inciso 1, de la Ley Orgánica del propio tribunal, de 3 de octubre de 1979); selección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados; designación, con firma del Rey, de los jueces, y con refrendo, además, del ministro de Justicia, en cuanto a presidentes y magistrados; selección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los secretarios de juzgados y tribunales; sistema de

selección, formación y perfeccionamiento de los jueces, del personal auxiliar y colaboradores de la administración de justicia; nombramiento de secretario general y miembros de gabinetes o servicios dependientes del mismo; designación del director de la Escuela Judicial; elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del referido Consejo General; y finalmente, aquellas otras que le atribuyeran las leyes (artículo 2o de la Ley Orgánica).

b) De iniciativa o propuesta y de informe: determinación y modificación de cualesquiera demarcaciones judiciales, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas reconocidas por el artículo 152 de la Constitución, y en su caso, en los respectivos estatutos; fijación y modificación de la plantilla orgánica de jueces, magistrados y secretarios; régimen atributivo y retributivo de los mismos, proyectos de ley en materias procesales o que afectaran a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales o a su estatuto jurídico; proyecto de ley o disposiciones de carácter general en materia penitenciaria; disposiciones de cualquier rango que afectaran al personal judicial o a la organización y mantenimiento de los servicios de justicia; ser oído previamente en el nombramiento del Fiscal General del Estado; y aquellas otras facultades que le confirieran las leyes (artículo 3o de la Ley Orgánica).

Además de las anteriores, el Consejo General del Poder Judicial debía remitir a las Cortes Generales y al Gobierno una memoria anual sobre el estado y las actividades de la administración de justicia, y podía dictar reglamentos sobre la organización y funcionamiento; así como sobre el régimen del personal y servicios y demás materias de su competencia (artículos 4o y 5o).

Fix-Zamudio, 1981, pp. 261-267.

La segunda reglamentación del Consejo General del Poder Judicial está contenida en el libro II, título II, artículos 107-148, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de primero de julio de 1985. El aspecto más conflictivo de esta nueva y vigente normatividad del citado Consejo General se refiere a la supresión del régimen de elección directa de los miembros representantes de los jueces y magistrados, que ahora son nombrados en su totalidad por las Cortes, además de aquellos que debe designar entre abogados y juristas en los términos del inciso 3 del artículo 122 de la Constitución española.

Esta disposición dio motivo a una controversia cuando se discutía ante el Congreso de los Diputados, ya que el anterior Consejo General del Poder Judicial sostuvo la constitucionalidad del criterio de la Ley Orgánica de 1980 sobre la elección directa de los representantes judiciales, y debido a la respuesta negativa de la cámara, planteó un conflicto constitucional ante el Tribunal Constitucional español. Este conflicto fue desestimado por dicho Tribunal Constitucional en su sentencia 45/1986, pronunciada el 17 de abril de ese año. El tribunal desestimó también el recurso de inconstitucionalidad promovido por 55 diputados en contra de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, entre otros conceptos por el relativo a la supresión de la elección directa de los vocales judiciales, en su sentencia 108/1986, dictada el 29 de julio de ese mismo año.

Porras, 1987; véase también Rodríguez-Aguilera de Prat, 1987.

Por tanto, predominó la tesis de las Cortes. En la exposición de motivos de la citada Ley Orgánica de 1985, se sostuvo en lo conducente:

Para la elección de los doce miembros del Consejo General del Poder Judicial que, de acuerdo con el artículo 122.3 de la Constitución Española, deben ser elegidos "entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales", la ley, informada por un principio democrático, partiendo de la base de que se trata del órgano del gobierno de un Poder del Estado, recordando que todos los poderes del Estado emanan del pueblo y en atención al carácter de representantes del pueblo soberano que ostentan las Cortes Generales, atribuye a éstas la elección de dichos miembros de procedencia judicial del Consejo General. La exigencia de una muy calificada mayoría de tres quintos -pareja a la que Constitución requiere para la elección de otros miembros- garantiza, a la par que la absoluta coherencia con el carácter general del sistema democrático, la convergencia de fuerzas diversas y evita la conformación de un Consejo General que responda a una mayoría parlamentaria concreta y coyuntural...

Fairén Guillén, 1986, pp. 117-217; Prieto Castro, 1986, pp. 392-401.

La nueva forma de designación de los vocales jueces del consejo ha provocado juicios muy negativos en parte de la doctrina, ya que considera que el proceso se ha politizado y los partidos en el parlamento se han repartido las designaciones por cuotas; esta politización se ha reflejado también en las resoluciones del consejo.

De la Oliva Santos, 1994, pp. 35 y ss.; una apreciación menos negativa es la de Sala Sánchez, en Varios, 1995, pp. 43 y ss.

Por otro lado, aunque los artículos 107 a 110 confieren al consejo facultades similares a las de la Ley de 1980, esto no puede ocultar el hecho de que el Consejo sufriera una disminución apreciable de competencias.

De la Oliva Santos, 1994, pp. 24 y ss., sobre las facultades del consejo, véase también Andrés Ibáñez y Movilla Álvarez, 1986, pp. 35-95; Xiol Ríos, 1985, pp. 133-169; Terol Becerra, 1990, pp. 101 y ss.

La Ley Orgánica que se comenta sufrió recientemente una importante reforma mediante la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre de dicho año, que modificó algunos aspectos relativos al consejo. Aparte de añadidos y precisiones secundarias, la reforma reintegró, por ejemplo, la *selección* de jueces y magistrados a las competencias exclusivas del Consejo (artículo 107, inciso 4).

El cambio de mayor alcance se refirió a la facultad reglamentaria del consejo. De acuerdo con el texto original del artículo 110, el consejo estaba facultado para dictar reglamentos "sobre su personal, organización y funcionamiento". Nada se decía sobre la facultad de dictar reglamentos relativos a diversos aspectos del funcionamiento de los tribunales, lo que generó dudas sobre el alcance del texto citado.

De la Oliva Santos, 1994, pp. 24 y ss.; Terol Becerra, 1990, pp. 124 y ss; Porra Ramírez, 1995.

Ahora, el nuevo inciso 2 del artículo 110 autoriza expresamente al consejo a dictar reglamentos de desarrollo de la ley para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar. En particular, dichos reglamentos pueden "regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto". El propio inciso establece una larga lista, no exhaustiva, de 18 subincisos, que se refiere a las materias que de manera especial podrá reglamentar el Consejo.

Con base en dicha autorización legal, el Consejo General del Poder Judicial expidió cinco importantes reglamentos:

Con fecha 7 de junio de 1995 y publicados en el *Boletín Oficial* del Estado de 13 de julio siguiente.

Reglamento de la Carrera Judicial; Reglamento de la Escuela Judicial; Reglamento de los Jueces de Paz; Reglamento de los Órganos de Gobierno de Tribunales; y Reglamento de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales.

4. PAÍSES DE EUROPA ORIENTAL Y SUDÁFRICA

Después de la caída de los regímenes socialistas en los países de Europa oriental, éstos han reformado sus constituciones, o han expedido nuevas leyes fundamentales, para aproximarse al modelo constitucional de occidente. En tal virtud, algunos de esos países han introducido también la institución del Consejo de la Judicatura. Algo semejante ocurrió en Sudáfrica, al eliminarse el régimen de separación racial (*apartheid*) y expedirse una Constitución democrática provisional en 1993 (sustituida a principios de mayo de 1996), la cual establece un órgano muy similar a un Consejo de la Judicatura.

A. Bulgaria

De acuerdo con el artículo 129, inciso 1, de la Constitución de la República de Bulgaria, aprobada el 12 de julio de 1991, compete al *Consejo Judicial Superior* nombrar, promover, degradar, trasladar o remover a los jueces, a los procuradores y a los jueces de instrucción. Dicho Consejo está compuesto por 25 miembros. De ellos, son miembros de derecho el presidente de la Corte Suprema de Casación, el presidente de la Corte Administrativa Suprema y el procurador general. Los demás miembros son electos entre juristas que hayan comprobado poseer altas cualidades profesionales y morales y tengan cuando menos quince años de ejercicio profesional. Once de los miembros del consejo son electos por la Asamblea Nacional y otros once por los órganos del Poder Judicial. El mandato de los miembros electivos del consejo dura cinco años y

éstos no pueden ser reelectos en forma inmediata. Las sesiones del consejo son presididas por el ministro de Justicia, quien participa en ellas sin voto (artículo 130).

Véase el texto en *L'État en transition. L'Europe centrale*, 1992.

B. Rumania

La Constitución de Rumania, aprobada por referéndum del 8 de diciembre de 1991, se refiere al *Consejo Superior de la Magistratura* en sus artículos 124, inciso 1, 132 y 133. De acuerdo con el artículo 132, el consejo se compone de magistrados electos, por un período de cuatro años, por la Cámara de Diputados y por el Senado en sesión conjunta. Según el artículo 133, corresponde al consejo proponer al presidente de la República el nombramiento de los jueces y procuradores, en cuyo caso el consejo es presidido por el ministro de Justicia, quien concurre sin voto. También corresponde al consejo la función disciplinaria respecto de los jueces. En tal función es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia. El artículo 124, inciso 1, señala que los jueces no pueden ser promovidos, trasladados ni sancionados sino por el Consejo Superior de la Magistratura, en los términos señalados en la ley. Véase el texto en *L'État en transition. L'Europe centrale*, 1992.

C. Sudáfrica

La Constitución provisional sudafricana de 1993 establece un consejo de la judicatura con el nombre de *Judicial Service Commission* (artículo 105), que se integra con el presidente de la Corte Suprema; con el presidente de la Corte Constitucional, con un juez presidente, designado por los restantes presidentes de los tribunales ordinarios; con el ministro responsable de la administración de justicia, o su representante; con dos procuradores (*advocates*) y dos abogados en activo (*attorneys*), electos por sus respectivos gremios; con un profesor de derecho, nombrado por los decanos de las escuelas de derecho de las universidades sudafricanas; con dos senadores electos por el Senado federal, por mayoría de dos tercios, cuando menos; con cuatro procuradores o abogados en activo, nombrados por el presidente de la República, en consulta con el gabinete. Cuando se tratan cuestiones relacionadas con la competencia de las salas provinciales de la Corte Suprema, también deben formar parte del consejo el juez presidente de la sala respectiva y el primer ministro de la provincia.

El consejo tiene como funciones esenciales formular recomendaciones para la designación, destitución, duración en el cargo y situación de los jueces de la Corte Suprema. De manera específica, el presidente de dicha corte (*Chief Justice*) es designado por el presidente de la República con aprobación del gabinete y previa consulta con el consejo; los jueces restantes de esa Corte son nombrados igualmente por el presidente de la República con la asesoría (*advice*) del consejo. Corresponde al consejo formular también recomendaciones para la remoción de los magistrados de la Corte Constitucional, así como asesorar a los

gobiernos nacional y provinciales en todas las materias relativas a la administración de justicia.