

## **EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y LA REFORMA AL PODER JUDICIAL DE MÉXICO**

*Mario Melgar Adalid*

*Sumario: I. Antecedentes; II. El poder y su división; III. La tesis de Montesquieu; IV. El poder judicial y la división de poderes; V. Otros criterios de clasificación; VI. La preponderancia de un poder sobre los otros; VII. La colaboración entre poderes; VIII. La creación del consejo de la judicatura federal; IX. Naturaleza jurídica del consejo de la judicatura federal; X. El consejo de la judicatura federal y la división de poderes; XI. Atribuciones del consejo de la judicatura federal; XII. Integración de la judicatura, requisitos, impedimentos; XIII. Notas relevantes sobre consejos de judicatura en el derecho comparado.*

### **I. ANTECEDENTES**

México inició en diciembre de 1994 una reforma judicial en dos vertientes principales: la reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal. La primera consiste en la nueva composición de la Corte Suprema que se redujo de 26 ministros a 11 y en nuevas reglas para la designación de sus integrantes, quienes ya no son designados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, sino por el Senado de la República de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal. La segunda vía es la creación del Consejo de la Judicatura Federal y las nuevas reglas para el gobierno del Poder Judicial Federal, a saber: la implantación de la carrera judicial, las normas para la selección de jueces y magistrados federales y el gobierno autónomo del Poder Judicial <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Se utiliza este término en lugar de autogobierno conforme a la terminología de Sainz de Robles que se adecua a la reforma mexicana en que el Consejo de la Judicatura es independiente de los demás poderes de la Unión. Cfr. Antonio Beltrán Pelayo, «El Consejo General del Poder Judicial de España», en Montevideo Uruguay, *Revista uruguaya de derecho procesal*, 1, 1987, p.29.

La sociedad mexicana había expresado, desde hacía decenios y con insistencia, su reclamo por un sistema de justicia que permitiera el pleno ejercicio de las libertades y garantías que consagran las leyes y el estado de derecho en que imperen normas de convivencia que integran el marco jurídico. En muchas ocasiones, tanto en el rigor de la academia como en la libertad de la tribuna parlamentaria o de la plaza pública, se ha cuestionado nuestro sistema de administración de justicia y se ha dicho que el problema no ha sido tanta ausencia de leyes sino de hombres justos que las apliquen con sabiduría y probidad.

En este contexto y después de una campaña política a la presidencia de la República en que uno de los ejes temáticos fue precisamente la justicia, el Ejecutivo Federal envió a la H. Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional para reformar el Poder Judicial Federal, a la que seguirán reformas a las leyes reglamentarias.

La iniciativa del Ejecutivo Federal tuvo como propósito el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia. Entre las reformas previstas por la iniciativa se propuso revisar las funciones sustantivas y las de carácter administrativo de la Suprema Corte de Justicia y la creación del Consejo de la Judicatura Federal, organización que recibió la influencia de órganos similares en el derecho comparado, entre los que destacan algunas notas del Consejo General del Poder Judicial de España con el que el órgano mexicano tiene coincidencias.

Antes de la reforma, la Suprema Corte tenía a su cargo el nombramiento de magistrados de Circuito y jueces de Distrito. La Constitución establecía que jueces y magistrados deberían satisfacer los requisitos de ley, durar en su cargo seis años, al término de los cuales podían ser reelecto o promovido a cargos superiores y sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la propia Constitución que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La creación del Consejo de la Judicatura Federal modificó estas disposiciones y estableció un nuevo sistema

que reglamentará la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Este trabajo tiene como propósito presentar algunas notas sobre la dimensión de la reforma judicial de 1994 y en particular sobre la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Por ello se hará una ligera revisión sobre algunos conceptos centrales en la discusión, como los relativos a la división de poderes y al papel que en esta distribución de facultades le corresponde al poder judicial.

Un esquema anexo sobre las características de consejos de judicatura en otros países cierra este trabajo como una guía que permita comparar diversas soluciones a esta novedosa forma de organizar el gobierno autónomo del poder judicial en distintos países con tradiciones jurídicas diversas.

## II. EL PODER Y SU DIVISIÓN

Los sociólogos y quienes se dedican a la ciencia política no han dado todavía una respuesta satisfactoria a la pregunta inicial ¿qué es el poder? <sup>2</sup>. Toda vez que los politólogos y otros científicos sociales no revisan los conceptos desde el punto de vista jurídico, se ha considerado que ni la ciencia política ni la sociología tienen una respuesta adecuada para esta interrogante.

Montesquieu no llegó a explicar en qué consiste exactamente el poder, aun cuando sí precisó, y ésa es su aportación fundamental, la necesidad de su división. El Maestro Mario de la Cueva consideró que aún cuando no se ha indagado suficientemente sobre el significado que atribuye Montesquieu al poder, el término significa función o actividad. La interpretación del sabio jurista mexicano la basa en la

---

<sup>2</sup> Giménez, Gilberto, **Poder, estado, discurso**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Tercera edición 1989, p.11.

forma como están construidas las frases de Montesquieu en el capítulo sexto de su obra:

«Por el poder legislativo, el príncipe o magistrado hace las leyes, esto es el poder legislativo no es el príncipe, ni el magistrado encargado de hacer las leyes, sino la potestad de hacerlas, de lo que se infiere que el término poder no significa persona u órgano encargado de la función legislativa»<sup>3</sup>.

Montesquieu se propuso separar las funciones y crear un sistema de asignación de tareas en el que cada función se le encomienda a un órgano distinto. Adicionalmente las funciones legislativa, ejecutiva y judicial presuponen el concepto del poder, toda vez que se refieren a actividades de los órganos que detentan precisamente el poder. En realidad se debería hablar de una división de funciones y no tanto de la participación del poder que es unitario y lo ejerce el Estado.

Una aproximación también certera para desentrañar las notas relevantes sobre el poder es la del análisis jurídico-constitucional. No en vano la doctrina constitucional surge al mismo tiempo que la tesis de la división de poderes y encuentra en ella su parte medular, como es la organización del Estado. Las constituciones que surgieron en Francia y en los Estados Unidos son la expresión de un pacto sobre el reconocimiento de los derechos individuales pero también sobre la parte orgánica del Estado que garantiza la libertad de los individuos. La organización del Estado es la organización del poder público y la distribución de sus facultades y competencias.

Cualquier análisis sobre el poder, entendido como la capacidad de hacer, requiere desde el punto de vista constitucional, una referencia a la división de poderes. Los poderes, desde esta óptica, son facultades o potestades que se asignan a órganos del Estado para el ejercicio de la soberanía hasta determinadas competencias.

---

<sup>3</sup> Cueva, Mario de la, **Teoría de la Constitución**, México, Editorial Porrúa, 1982, p.198.

Desde antes de Montesquieu existieron organizaciones más o menos democráticas, más o menos descentralizadas o totalmente autoritarias o centralizadas. Estas formas de organización política pudieron haber llegado a una separación de funciones por razones de utilidad o división del trabajo, pero la propuesta del autor **Del espíritu de las leyes** tuvo como eje no solamente la utilidad de la separación de poderes, desde el punto de vista práctico, sino la defensa de los ciudadanos del abuso de quien en una sola mano detente dos o más poderes.

John Locke, cuyo pensamiento tuvo una influencia notable en el desarrollo de la ciencia política, es el precursor de la teoría de Montesquieu. Para el filósofo inglés existen cuatro poderes que guardan entre ellos relación de preeminencia. El poder legislativo ha de ser supremo en tanto tiene la función ordenadora de la sociedad. Su tarea debe ejecutarse y cuidar el cumplimiento de sus resoluciones por lo que debe existir el ejecutivo que cuide el cumplimiento de las órdenes del poder legislativo al cual está subordinado. En conexión con este último, existe un poder que se encarga de funciones exteriores, el poder federativo que tiene a su cargo la declaración de guerra, los tratados de paz, las alianzas; y con base en la tradición inglesa existe un cuarto poder el de «prerrogativa» que es un poder residual que conservaba la Corona inglesa, que al actuar libremente lo podía hacer aun en contra de la ley <sup>4</sup>.

Locke dio un adelanto a la teoría de Montesquieu al referir que sería conveniente que el Ejecutivo y el Legislativo estuvieran separados, pues es peligroso que las personas que tienen a su cargo la confección de las leyes también dispusieran de la facultad de ejecutarlas. No es fácil separar por otra parte, al Ejecutivo y al Federativo. En realidad su propuesta es solamente un adelanto, pues Locke, siendo liberal, no justificó la división que proponía en aras de la libertad, como lo haría el autor de la teoría de la división de poderes.

---

<sup>4</sup> Pérez Serrano, Nicolás, **Tratado de Derecho Político**, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1984, p.371.

### III. LA TESIS DE MONTESQUIEU

Charles de Secondat, barón de la Bréde et de Montesquieu vivió inmerso en la filosofía de la Ilustración y recibió la influencia del naciente pensamiento científico del enciclopedismo francés. Su paso por Inglaterra y su profundo conocimiento del gobierno inglés y de las instituciones políticas inglesas imprimieron un sello definitivo sobre su teoría que habría de convertirse en una de las decisiones políticas fundamentales y piedra angular del constitucionalismo que habría de normar la vida política del mundo por venir. Los dos temas que Montesquieu plantea son:

1) La libertad de la persona humana.

2) La separación de poderes destinada a procurar el aseguramiento de la libertad<sup>5</sup>. No obstante, en el fondo lo que deseaba que perdurara como doctrina es la separación de poderes, como técnica para asegurar la limitación de un poder por otro para el aseguramiento de la libertad. Existe coincidencia doctrinal en varios axiomas:

a) la teoría de la división de poderes nace en 1748;

b) su autor es Montesquieu; y

c) obedece a la necesidad de garantizar un régimen de libertades mediante el desdoblamiento del poder y el control recíproco de los órganos del Estado que reciben las facultades.

La nota que distingue la propuesta de Montesquieu de las previas, incluyendo las tesis clásicas de griegos y romanos, y en particular de Locke, es que la división que propone tiene como propósito alcanzar la libertad de los ciudadanos y no es un simple asunto técnico de organización del poder.

---

<sup>5</sup> Cueva, Mario de la, *op.cit.*, p.195.

La teoría de Montesquieu tuvo una influencia notable en el constitucionalismo moderno. Expuesta en un momento propicio, imprimió un sello que se extendería de Europa a América en unos cuantos años. Efectivamente, en la **Declaración de Virginia** en 1776 se establece: «Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben estar separados y ser distintos». La Constitución de los Estados Unidos desarrolla esta tesis a lo largo de sus disposiciones y la Declaración de Derechos de Francia proclama la conocida máxima: «Una sociedad en donde la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes establecida carece de Constitución». La Constitución francesa de 1791, en contra de la teoría de la indisolubilidad de la soberanía, ve en cada poder una fracción de tal soberanía.

La división de poderes debe atribuirse a Montesquieu en su estudio clásico **Del espíritu de las leyes**. El edificio político del enciclopedista francés sirvió a los sistemas políticos modernos y está estructurado sobre algunas premisas que sirven para explicar el sentido y propósito de los procesos democráticos:

1. Las leyes políticas y su ordenamiento producen libertad; el liberalismo es el movimiento inspirador del tránsito del viejo régimen monárquico y autárquico a las nuevas repúblicas.
2. El ordenamiento consiste en la separación de los poderes principales del Estado, de manera que uno no absorba a otro.
3. El espíritu general o la voluntad general a la que se refirió Rousseau se manifiesta siempre, de tal manera que la política no es sino la expresión popular.
4. El cuerpo político, las estructuras políticas, las instituciones sociales son dinámicas. La manera en que se manifiestan estos cuerpos es a través de la representación, por medio de intermediarios elegidos, de representantes del pueblo que van a los cuerpos colegiados. Montesquieu es quien defiende la representación y particularmente el bicameralismo como la fórmula más acertada. Así lo expresa:

«El poder legislativo corresponderá a un brazo de nobles o personas que se distinguen de los demás por su nacimiento, riqueza u honores y un brazo que representará al pueblo. Cada uno de estos brazos tendrá diferentes asambleas, votaciones e intereses»<sup>6</sup>.

Montesquieu, basado en Locke, planteó la división de poderes como fórmula para alcanzar la libertad. El poder que garantiza la libertad y el ejercicio de derechos individuales es el Poder Judicial, y para que opere requiere que la jurisdicción se eleve a condición de función pública independiente y se separe de la función ejecutiva. En el fondo se trataba evitar lo que ocurría en el viejo régimen en que el rey era al mismo tiempo justicia y en que la concentración de los dos poderes impedía la protección efectiva de los derechos humanos.

El principio de la división de poderes que adoptan las constituciones del siglo XIX se establece como dogma y ha tenido un desarrollo ulterior. Por una parte se han reducido los poderes sistematizados por Montesquieu, o bien se han incrementado con otras formas que no imaginó. La reducción ha obedecido al criterio de considerar que únicamente existen dos caminos: la creación de la ley y su aplicación; y en el concepto de aplicación se incluyen tanto la función administrativa como la jurisdiccional.

En México, en los **Sentimientos de la Nación**, de Morelos, quedó plasmada la división de poderes en los términos propuestos por Montesquieu y que otras constituciones habrían de refrendar. El sexto *Sentimiento* así lo consigna: «Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos». Este Sentimiento de la Nación está ahora vigente en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos de este precepto a cada una de las ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las funciones del Estado y garantiza la independencia entre los poderes.

---

<sup>6</sup> Montesquieu, **Del espíritu de las leyes**, introducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p.XLIII.

#### IV. EL PODER JUDICIAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES

Para este apartado interesa el carácter que Montesquieu otorga al Poder Judicial, por las repercusiones que su postura tendría en el desarrollo de la doctrina constitucional.

Montesquieu dudó que el Poder Judicial fuera efectivamente un poder; no obstante su carácter de magistrado, no le confirió plenamente tal carácter. Cuando se habla del Poder Judicial como un poder auténtico es «para situarlo en condiciones de independencia que lo desvinculen de sumisiones indebidas al Ejecutivo»<sup>7</sup>.

En México, Emilio Rabasa consideró que la declaración constitucional de la división de poderes de la Constitución de 1837 constituye un error que ha conducido a deducciones equívocas. En su opinión, la Constitución debió únicamente limitarse a determinar las funciones de cada departamento dejando a la academia, el análisis de las condiciones de cada uno de los poderes. Puso como ejemplo lo que entonces ocurría en Europa, «en que cuanto más se elevan —escribió— los Tribunales menos idea hay de que la administración de justicia sea un poder». El autor de **La Constitución y la dictadura**, escribe que la división de poderes es cómoda, pero falsa en tanto que:

«El departamento judicial nunca es poder, porque nunca la Administración de Justicia es dependiente de la voluntad de la nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos y el derecho individual es superior al interés común porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que en nombre de la ley y porque la voluntad libre, que deben es la esencia del órgano del poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de justicia»<sup>8</sup>.

La justicia sí es, en opinión de Rabasa, una emanación del poder popular pero no en su aplicación sino en su concepción. Lo que constituye parte del poder es la determinación de los principios sobre lo

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.374.

<sup>8</sup> Rabasa, Emilio, **La Constitución y la dictadura**, México, Editorial Porrúa, 1956, p.188.

que el Congreso legisla, pero no sobre lo que los tribunales fallan. Se confunde y en ello está el error, dice Rabasa; el *jus* con el *judicium*.

Esta misma idea la deriva Rabasa del planteamiento del propio Montesquieu contenido en el libro XI, capítulo VI, para quien, de los tres poderes, el judicial es en cierto modo nulo. Los jueces no son sino instrumentos que pronuncian las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes. Esta concepción instrumentalista del poder judicial no responde a la categoría histórica que ha tenido la administración de la justicia, ni a la tesis de Aristóteles sobre la equidad y el papel animado de los jueces. Don Emilio Rabasa tenía, no obstante, la más elevada opinión de la Suprema Corte de Justicia, pues le corresponde la función más alta en el orden interior de una República, como es mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno por la autoridad que le confiere ser intérprete única de la Constitución.

En México el abogado José María Truchuelo refutó a Rabasa al revisarse en el Congreso Constituyente de 1917 la tesis contenida en **La Constitución y la dictadura**. Para Truchuelo, la propuesta de Rabasa era una idea absurda pues el judicial no es un departamento sino un verdadero poder. Cuando el monarca era dueño absoluto de la vida de los hombres y por tanto también de la justicia, se justifica que se limitara a ser un simple departamento como había ocurrido en todas las dictaduras. Truchuelo argumentó que existen los tres poderes por distintas y cercanas razones: el legislativo porque el pueblo quiere buenas leyes, el judicial porque la nación quiere que se imparta justicia y el ejecutivo porque los hombres quieren que se cumplan las leyes. Es ilustrativo que en defensa del Poder Judicial haga diferencias con los otros dos poderes: mientras el ejecutivo puede revocar sus actos, el legislativo puede reformar sus leyes, pero el poder judicial no puede volver atrás, pues:

«En tanto sus sentencias tienen firmeza indiscutible por encima de cualquier acto de todos los demás poderes y su obra no puede ser cambiada por ningún otro poder, lo que confirma su alto, invariable y trascendental poder y su superioridad sobre los otros dos».

Montesquieu consideraba que el legislativo debe estar separado del ejecutivo salvo tres excepciones que pretenden asegurar el interés particular de quien debe ser juzgado. Por una primera parte y conforme a su criterio aristocratizante, Montesquieu estima que no es conveniente que los nobles sean juzgados por el pueblo sino por sus iguales, y por ello deben ser juzgados por parte del cuerpo legislativo. Los legisladores deben también intervenir cuando la ley sea demasiado rigurosa y deben moderarla en beneficio de la propia ley. Montesquieu considera en tercer término que pudiera ser que un ciudadano violara los derechos del pueblo en un asunto público y cometiera delitos que los jueces no quisieran o pudieran castigar y entonces correspondería a los legisladores intervenir <sup>9</sup>. Las tres hipótesis son una clara intromisión de un poder en otro y que violenta el desarrollo de la teoría planteada inicialmente por Montesquieu.

La tesis de Montesquieu sentó las bases para evitar el abuso del poder y de su forma primitiva de expresión que es la dominación del déspota. Frente a la dominación sólo existe como reacción la rebelión que lleva a la muerte o a la cárcel. Otras formas de organización del poder como la autoridad o la dirección que los sociólogos han caracterizado, recibieron la influencia de Montesquieu y de los desarrollos posteriores de su teoría <sup>10</sup>. La propuesta tuvo una influencia notable en el desenvolvimiento del constitucionalismo de los siglos XIX y XX y dejó firme la tesis de la división o distribución de poderes como requisito para la plena libertad, la preservación de abusos del poder y la conveniencia de una separación para alcanzar un sistema de pesos y contrapesos. Montesquieu buscaba un gobierno de leyes y dentro del gobierno la libertad como la facultad de hacer todo lo que la ley no prohíbe.

El nacimiento de la moderna administración pública, monocrática, unipersonal y neutra es también resultado de tal separación, lo mismo que la condensación organizativa de la jurisdicción como poder

---

<sup>9</sup> Montesquieu, *op.cit.*, p.112.

<sup>10</sup> Cfr. Giménez Poder, Gilberto, *op.cit.*, sobre una discusión más acabada sobre «el poder», pp.9-36.

independiente, que es concebido como potestad pública. La aspiración de independencia y autonomía del Poder Judicial deriva de la necesidad de contraponer pesos al poder público.

## V. OTROS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Algunos autores han sistematizado la división del poder más con el ánimo de aportar a la doctrina académica que con verdadero sustento en la realidad fáctica. Por ejemplo, hay quien ha considerado que el papel que juega la prensa en la sociedad es el de un cuarto poder. En México, en un exceso de ánimo descentralizador se llegó también a considerar al municipio como un cuarto poder. En efecto, en Francia en 1789 durante las sesiones de la Asamblea Nacional se presentó el principio de la división de poderes con el objeto de «prevenir el despotismo y asegurar el imperio de la ley, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben estar separados». En una de las sesiones, Thouret hizo una clasificación tetrapartita agregando a los tres tradicionales un poder departamental o municipal. Este poder que propuso Thouret, escribe el profesor De la Cueva, se ocuparía de la ejecución local de las leyes relativas a la administración general del reino. De ahí las asambleas provinciales y municipales en las que reside el poder administrativo <sup>11</sup>.

Existen cuatro criterios de distribución del poder que Fernández Segado —destacado constitucionalista español— atribuye a García Pelayo en relación a la Constitución española de 1978 y que justifican la necesidad de impedir la concentración del poder por ser contrario a la idea de la libertad <sup>12</sup>.

- a) El primer criterio se refiere a la división entre el poder constituyente y el poder constituido. El poder constituido está representado en España por el Tribunal Constitucional cuya función es garantizar que los poderes constituidos actúen dentro de los límites establecidos

---

<sup>11</sup> Cueva, Mario de la, *op.cit.*, p.207.

<sup>12</sup> Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p.112.

por el constituyente. Esta función le corresponde en México a la Suprema Corte de Justicia como intérprete de la Constitución y tiene carácter vinculante de lo que dijo el constituyente. Por ello la función de la Corte es en último término la custodia de la división de poderes.

- b) El segundo criterio se refiere a la división que existe entre el poder estatal y los derechos y libertades de las personas y grupos sociales. Nuestro juicio de amparo tiene un origen individualista y liberal, pero logró adaptarse a la nueva realidad que impuso la Constitución de 1917 y a su contenido social. El amparo mexicano ha logrado mantener su carácter protector y es la Suprema garantía de los derechos y constituye por ello una forma de distribución del poder y de contrapeso del poder público.
- c) El tercer criterio corresponde a la división clásica entre los poderes y se expresa en la distribución de competencia a órganos del mismo rango en el elenco constitucional. Se trata de una división de poderes en sentido estricto a la que deben agregarse nuevas formas diversas y además distintas de las que derivan de la división tripartita y que corresponden a funciones de órganos creados por la Constitución, a los que hicimos referencia líneas arriba.
- d) Otro criterio es el que se refiere a la división vertical de poderes y que se expresa en la distribución de competencias entre órganos jurídicos coextensos como son el orden federal y el de las entidades federativas. En esta discusión el tema del federalismo es insoslayable y en particular el del municipio.

Recientemente la doctrina constitucional mexicana ha incorporado la figura de la colaboración entre poderes. Así la naturaleza jurídica de órganos como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o la Comisión Nacional de Derechos Humanos han enriquecido la doctrina con instituciones creadas constitucionalmente que no forman parte de ninguno de los tres poderes de la división clásica ni responden a la división clásica y tripartita del poder. Diego Valadés ha planteado que el esquema original de la división de poderes ha tenido adecuaciones

que permiten la consolidación del estado de derecho. Entre ellas encuentra al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que no tienen conexión con ninguno de los tres poderes y cuya existencia responde a dichas adecuaciones <sup>13</sup>.

## **VI. LA PREPONDERANCIA DE UN PODER SOBRE LOS OTROS**

Existen épocas en que por razones históricas y políticas, un poder predomina sobre otro. En México es evidente que después de una influencia determinante del poder legislativo sobre el ejecutivo en el siglo pasado, la preponderancia del ejecutivo sobre los demás es indubitable <sup>14</sup>.

Ahora bien, existe el criterio de la división de poderes que consagra nuestra Constitución General en su artículo 49, pero no se trata de un precepto absoluto. La misma Constitución otorga al presidente de la República facultades de orden administrativo, pero también le confiere, dentro de ciertos límites y bajo determinadas circunstancias, facultades en la función legislativa y también le otorga, en una determinada materia, facultades para realizar actividad jurisdiccional.

Efectivamente, el sistema de nuestra Constitución no es rígido sino flexible. Los tres poderes están facultados para desarrollar, si bien excepcionalmente, funciones distintas a las que les corresponden en un sistema rígido de división de poderes. El poder legislativo desempeña funciones administrativas cuando concede licencias al presidente de la República <sup>15</sup>; cuando admite nuevos Estados a la Unión Federal <sup>16</sup>; en la formación de Estados dentro de los límites de los existentes <sup>17</sup>. El Congreso de la Unión también realiza actos

---

<sup>13</sup> Valadés, Diego, **Constitución y Política, México**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición 1984, p.20.

<sup>14</sup> Cfr. El trabajo clásico de Jorge Carpizo, **El presidencialismo mexicano**, Siglo XXI Editores, 1979, p.240.

<sup>15</sup> Artículo 73, fracción XXVI.

<sup>16</sup> *Ibidem*, fracción I.

<sup>17</sup> *Ibidem*, fracción III.

administrativos cuando resuelve diferencias que se producen entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias, situación en la cual el asunto se convierte en jurisdiccional<sup>18</sup>. Otra facultad administrativa del Congreso que no está vinculada a su función preponderante que es la legislativa, es la posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales a otra parte del territorio nacional<sup>19</sup>.

El poder judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, cuando la Constitución otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de expedir los reglamentos interiores de la propia Corte o faculta al Consejo de la Judicatura Federal a hacer lo propio en cuanto a sí mismo, o bien cuando faculta a este órgano a expedir acuerdos generales. El nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados que corresponde al Consejo de la Judicatura Federal es asimismo una atribución materialmente administrativa.

Ya se había comentado la facultad jurisdiccional que la Constitución otorga a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación.

El Poder Ejecutivo puede ejercer funciones legislativas en los términos excepcionales previstos constitucionalmente<sup>20</sup>.

## VII. LA COLABORACIÓN ENTRE PODERES

Además de la colaboración que existe entre poderes y que consignan los textos constitucionales, se han generado nuevas formas de colaboración entre órganos que no forman parte de la división clásica. En algunos países, como España, se ha considerado por ejemplo, que

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, fracción IV.

<sup>19</sup> *Ibidem*, fracción V.

<sup>20</sup> Artículos 29 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la independencia del poder judicial se puede alcanzar de mejor manera dándole al Tribunal Constitucional o al Consejo General del Poder judicial un carácter autónomo independientemente del poder judicial.

La aparición de órganos nuevos que no pertenecen a ninguno de los poderes de la división clásica no significa que se constituyan en instancias de control, sino que se trata de formas de colaboración, cuya ubicación fuera de los poderes de la división tripartita, facilita la tarea sustantiva que deben realizar, pues se encuentran en posición de autonomía no solo técnica sino jurídica, financiera y sobre todo jerárquica.

Ha existido la preocupación de si los poderes divididos por la fórmula clásica al ser iguales, tener la misma jerarquía constitucional y estar en equilibrio, pueden enfrentar una atonía o parálisis que ponga en conflicto su existencia. Se ha buscado, en esos casos un nuevo poder que resuelva la divergencia y que se convierta en motor de todo el organismo del Estado.

La doctrina francesa sostiene la necesidad de un poder real o neutro distinto del Ejecutivo, dotado de facultades propias que le permitan mantener a los demás poderes en su ámbito de órbita. Es un poder que normalmente se asignaba al monarca constitucional y se le vinculaba a la Suprema magistratura del país.

Otros poderes que no tienen esa función coordinadora son por una parte el poder constituyente, que juega un papel distinto como puente entre los momentos en que una comunidad política se organiza y ejercita facultades omnímodas al crear la nueva organización de un Estado y el momento normal en que esa nueva estructura y las normas constitucionales empiezan a operar. Por la otra, el llamado poder electoral que permite el tránsito de un gobierno a otro y la renovación periódica del Legislativo, así como la resolución de conflictos entre los contendientes en los procesos electorales no es propiamente un poder, sino una forma de colaboración en que no predomina ninguno de los poderes que confluyen en la integración de sus órganos.

## **VIII. LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

La reforma de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal y asignó a este órgano la tarea de nombrar magistrados y jueces y determinar, al término de seis años, si deberían continuar en el cargo. La reforma, si bien recoge experiencias de otros países, particularmente la de España antes mencionada, es acorde a las características del foro mexicano y a nuestras prácticas políticas <sup>21</sup>.

La doctrina ha aconsejado y la práctica política ha considerado conveniente que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y se encarguen las tareas gubernativas a órganos neutros, especializados, para que con plena imparcialidad e independencia procuren el fortalecimiento de la judicatura y el autogobierno del Poder Judicial. El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano independiente que tiene como misión central precisamente la de garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto. La independencia que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Consejo de la Judicatura Federal tiene por objeto velar por la independencia de los jueces en el cumplimiento de la función de juzgar. Esta independencia que confiere la Constitución al Consejo de la Judicatura tiene varias manifestaciones entre las que se encuentran su independencia en relación al Gobierno, es decir al Poder Ejecutivo, en relación al Poder Legislativo y en el ámbito local en relación a los poderes de las entidades federativas.

La exposición de motivos de la iniciativa expresa que con la liberación de las cargas de trabajo administrativo el Pleno de la Suprema Corte contaría con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales. Con este sentido la iniciativa propuso que las atribuciones

---

<sup>21</sup> Marés, Francisco, *et al.* **Agentes de la Administración de Justicia**, Valencia 1990, Editorial Tirant lo Blanch oposiciones, p.24.

administrativas se asignarían a un órgano de nueva creación. La propuesta incluía también que la designación de las personas que integrarían tal órgano provendría de los tres poderes de la Unión.

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal son velar por la independencia de los jueces y magistrados, cuidar que se apliquen en todo tiempo los principios de la carrera judicial y garantizar la adecuada calificación de las personas encargadas de la elevada tarea de impartir la justicia federal. El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo de la Judicatura Federal tendrá a su cargo el nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados federales. El propósito utilitario de la reforma es elevar la calidad profesional de los juzgadores y elevar a rango constitucional la carrera judicial, vieja aspiración universal expresada en la academia y en los foros en distintas épocas. Se procurará que el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a criterios generales, objetivos e imparciales que determinen las leyes, en particular la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura tendrá también el encargo constitucional de delimitar territorialmente los circuitos y distritos judiciales, el número de órganos y las materias que deben conocer. Otra atribución de la mayor relevancia es la formulación del presupuesto de egresos del Poder Judicial, excepción hecha del que corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Con ambos proyectos se integra el presupuesto del Poder Judicial de la Federación. El Consejo tiene una tarea administrativa, de vigilancia y disciplinaria de los órganos jurisdiccionales, así como de la conducta de jueces y magistrados federales.

Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables. Las resoluciones que emita sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia,

únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece la ley.

## **IX. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

¿Cuál es la naturaleza jurídica del órgano Consejo de la Judicatura Federal que creó el poder constituyente con la reforma al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? ¿Cómo se inserta la reforma en el principio de división de poderes que consagra la propia Constitución General?

Se trata de un órgano que forma parte del Poder Judicial de la Federación pues así lo establece la propia reforma cuando agrega como integrante del Poder Judicial de la Federación al Consejo de la Judicatura Federal, además de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito <sup>22</sup>.

Si bien se integra por la designación que hacen de sus integrantes los tres poderes, es decir, ocurre la colaboración entre poderes para el efecto del nombramiento de los consejeros, una vez designados, se rompe el vínculo de representación entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara; entre el consejero designado por el Ejecutivo Federal y el Presidente de la República, y entre los tres consejeros designados por insaculación y el Tribunal Colegiado de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito respectivamente. El Presidente de la Suprema Corte funge como Presidente del Consejo de la Judicatura y es el punto de confluencia entre los dos órganos por él presididos.

---

<sup>22</sup> Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma de 30 de diciembre de 1994.

## X. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES

La división de poderes constituye una de las decisiones políticas fundamentales a que hacía alusión Carlos Schmitt y es uno de los dogmas del Derecho Constitucional mexicano y en general del constitucionalismo moderno. La ciencia política explica el nacimiento de la división de poderes como una división del trabajo de los órganos del Estado. El principio de Carlos de Secondat, célebre Barón Montesquieu radica en una visión clara de la naturaleza humana y que es la tendencia al abuso del poder y por ello la necesidad de que el poder limite al poder. Así lo propuso:

«Cuando los poderes Legislativo y Judicial se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo no puede haber libertad. Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo. Todo estaría perdido —sentencia Montesquieu— si el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares»<sup>23</sup>.

El Consejo de la Judicatura es un órgano que forma parte del Poder Judicial, pero que no tiene función jurisdiccional sino una función administrativa. La doctrina española que ha estudiado la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, que es la figura de Derecho comparado más cercana al Consejo de la Judicatura Federal, considera a ese órgano como «un órgano que no es judicial, ni legislativo, sino administrativo o, mejor constitucional administrativo»<sup>24</sup>. En España el Consejo General del Poder Judicial es una administración paralela y autónoma, jurídicamente por completo independiente del gobierno y no es una autoridad gubernamental.

---

<sup>23</sup> Montesquieu, **Del espíritu de las Leyes**, introducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, Editorial Tecnos 1987, pp.107-108.

<sup>24</sup> **El Poder Judicial**, Dirección General de lo Contencioso del Estado; Guaita, Aurelio, **El Recurso de Amparo contra Tribunales**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, p.1560.

En el fondo el hilo conductor, el núcleo del principio de la división de poderes es la búsqueda de la libertad. Ahora bien, conviene preguntar cómo se inserta la creación del Consejo de la Judicatura Federal en el principio que consagra nuestra Constitución:

«No podrán reunirse dos o más de estos Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial ) en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión...»<sup>25</sup>.

En efecto, el Consejo se integra por un presidente que es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, por tres personas seleccionadas por el método de insaculación y que proceden del Poder Judicial, así como por la designación que hagan el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores de los demás integrantes. ¿Cómo es que la designación de estas personas por dos poderes distintos al Poder Judicial no rompe el principio de división de poderes? ¿No constituirá una intromisión de dos poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones?

Creemos que no ocurre así porque las designaciones se hacen para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia que es una forma de conservadurismo. Se trata de una colaboración entre poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del Poder Judicial y consecuentemente con el principio de división de poderes. No rompe tampoco sino que consolida la unidad del Estado. La colaboración se da para garantizar la independencia y libertad de actuación del Poder Judicial. Así lo declara la Constitución al mencionar expresamente que el Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial. La designación de las personas a cargo de los poderes ocurre un momento previo a la integración del Consejo y a partir de ese momento, deja de existir cualquier vínculo entre los designados y el poder designante. No se trata de representantes, ni de personas que adquieran obligaciones

---

<sup>25</sup> Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

con los Poderes Ejecutivo o Legislativo, a través de una de sus cámaras, la de Senadores; se trata, por el contrario, de funcionarios que se integran al Poder Judicial con el que contraen obligaciones.

El mecanismo para garantizar el equilibrio de los poderes es el de pesos y contrapesos que introdujo la doctrina constitucional norteamericana<sup>26</sup>. El procedimiento para la integración de los consejeros es acorde a este principio, pues permite la inclusión de algunas personalidades ajenas en sentido formal al Poder Judicial e introduce la sana práctica de colaboración entre poderes, así sea esta colaboración de manera única y de carácter instantáneo, pues se agota en el momento de la designación y no quedan vínculos jurídicos o políticos que vinculen al designado con el poder que lo designa. Lo anterior es precisamente lo que garantiza la independencia de los consejeros, cuya misión es, a su vez, garantizar la independencia de jueces y magistrados en el desempeño de su elevada misión.

La independencia del Poder Judicial respecto a los demás poderes es una declaración constitucional y abstracta; sin embargo la independencia que interesa al desarrollo del valor justicia es la de cada juez y cada magistrado en su función jurisdiccional y la independencia del Consejo de la Judicatura Federal. La independencia con que cuenta constitucionalmente el Consejo de la Judicatura Federal tiene por objeto cumplir con la misión de velar por la independencia de los jueces en el cumplimiento de la función de juzgar.

El Consejo de la Judicatura Federal es una innovación en el derecho mexicano que responde a la corriente moderna de rescatar las bondades de la tarea de los cuerpos colegiados. Con notas diversas y salvedades se puede aducir como antecedente inmediato del Consejo de la Judicatura Federal en nuestro país, el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la

---

<sup>26</sup> El llamado principio de «*checks and balances*».

Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos y a cuyo cargo está la organización de las elecciones federales <sup>27</sup>.

La naturaleza y estructura de consejos encabezados por un presidente que es *primus inter pares* resulta adecuada para la delicada tarea de nombramiento, decisiones disciplinarias y dictámenes y acuerdos generales. La pertinencia de consensos y disconsensos respetuosos y en libertad es posible a través del mecanismo del *collegium*. Como lo ha planteado un distinguido 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>28</sup>.

## **XI. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

La función del Consejo de la Judicatura Federal no es directamente la misma función jurisdiccional que tienen los órganos del orden judicial y tampoco en un sentido amplio la misma que corresponde a los del orden administrativo. El Consejo no decide en su seno las pretensiones de los integrantes de la sociedad que se interponen basadas en el derecho objetivo, esto es, no dice el derecho, aun cuando sí participa de varios principios que regulan la actividad de los órganos jurisdiccionales, como es ejercer su función con independencia e imparcialidad. La función disciplinaria que debe realizar y la revisión de quejas administrativas podrían considerarse como

---

<sup>27</sup> Se trata del Instituto Federal Electoral. Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>28</sup> Oliva Santos, Andrés de, **Justicia y Sociedad, H. Consejo General del Poder Judicial en España**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p.49.

actividad jurisdiccional en tanto resuelve controversias jurídicamente trascendentes y susceptibles de solución jurídica <sup>29</sup>.

La función del Consejo es fundamentalmente administrativa —administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación— y se atribuye a órganos distintos a los de la administración pública que corresponden al Poder Ejecutivo, precisamente para salvaguardar la unidad e independencia del Judicial. Efectivamente los jueces y magistrados federales deben reunir los requisitos de imparcialidad, capacidad y honestidad, así como la de respetar la Constitución y las leyes emanadas de dicho cuerpo, por lo que si se les promueven quejas administrativas y éstas resultan fundadas se sanciona jurisdiccionalmente la comisión de conductas graves en un procedimiento sujeto a reglas. Niceto Alcalá Zamora considera que la *seudo jurisdicción* disciplinaria es tan próxima, en no pocos aspectos, a la marcha del proceso (jurisdicente) penal <sup>30</sup>.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene la tarea que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y en su caso especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito <sup>31</sup>. La Ley Orgánica del Poder Judicial y los acuerdos generales que tome el Consejo de la Judicatura Federal reglamentarán estas facultades tan relevantes para la organización del Poder Judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene también a su cargo, por encomienda constitucional, el nombramiento y adscripción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito <sup>32</sup>. La vigilancia de la conducta de algún juez o magistrado federal está a cargo del Consejo de la

---

<sup>29</sup> Alcalá Zamora, Niceto, *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972)*, Tomo I: Números 1-11, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, primera reimpresión, p.29.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.40.

<sup>31</sup> Artículo 94.

<sup>32</sup> Artículo 96.

Judicatura Federal y puede iniciarse la averiguación a cargo del Consejo por solicitud que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los jueces de Distrito y los magistrados de Circuito protestarán ante el Consejo al entrar a ejercer su encargo. La Constitución establece que lo pueden hacer ante el Consejo o la autoridad que establezca la ley.

## **XII. INTEGRACIÓN DE LA JUDICATURA, REQUISITOS, IMPEDIMENTOS**

La integración del Consejo de la Judicatura Federal expresa una novedosa forma de colaboración de los poderes de la Unión. Compuesta por cuatro miembros del Poder Judicial, a saber: uno que es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, se agregan tres personas más: dos designadas por el Senado de la República y una por el Presidente de la República <sup>33</sup>.

Los requisitos para la designación de consejeros se asimilan a los que se exigen para la elección de los Ministros de la Corte. Los requisitos obedecen a las exigencias profesionales y de conducta que son propios de quienes habrán de desempeñar el altísimo cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La iniciativa modificó los requisitos que acreditan la probidad y el conocimiento de la ciencia jurídica. Los requisitos e impedimentos para ocupar el cargo de ministro de la Corte se modificaron para hacer un marco más exigente que asegure, de mejor manera, la calidad profesional y vocación judicial para el cumplimiento de la responsabilidad que se les confiere. La reforma considera la función de los consejeros de la Judicatura de tal relevancia que estableció para su desempeño los mismos requisitos que para los Ministros de la Suprema Corte.

---

<sup>33</sup> La iniciativa presidencial preveía una composición igual en número (7), pero confería solamente tres lugares a funcionarios provenientes del Poder Judicial. Dos consejeros serían nombrados por el Presidente de la República y dos por el Senado. El Senado modificó esta composición para darle mayoría al Poder Judicial.

Los requisitos que se modificaron consistieron en que:

- Se canceló la limitación de 65 años para desempeñar el cargo y se confirma que la edad para hacerlo es de cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la elección. Esta práctica de fijar únicamente la edad mínima de ingreso es la que habían seguido las constituciones anteriores y es además adecuada, por una parte a los logros de la medicina que han aumentado el promedio de vida de la población mexicana, y por la otra y no menos importante, a la tradición de nuestra sociedad de reconocer el trabajo, la prudencia y la sabiduría de las personas de edad avanzada.
- Se aumentó de cinco a diez años el requisito de antigüedad mínima del título profesional de licenciado en derecho. Esta modificación propició que las personas electas para los cargos tengan una mayor experiencia profesional, lo que redundó en beneficio de su desempeño.
- Se redujo el término de residencia en el país durante cinco años a dos, reforma que recoge la crítica de la doctrina sobre el texto anterior. Cinco años de residencia en el país es una extensión muy amplia en una época en que la movilidad de las personas y la nueva tecnología de transporte y comunicación han tenido un desarrollo tan notable.
- Se agregó una limitación de orden político consistente en impedir el nombramiento de ministro de la Corte o Consejero de la Judicatura Federal a quienes hayan desempeñado cargos públicos como el de Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.
- Se establecieron otros requisitos específicos para los consejeros que son designados por el Ejecutivo Federal y por la Cámara de Senadores. Estos consejeros, dice la Constitución, deberán haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el desempeño de sus actividades jurídicas.

Existen limitaciones constitucionales derivadas del desempeño del cargo de Consejero de la Judicatura Federal. Los consejeros no podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, o de particulares, salvo cargo no remunerado en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Además los consejeros no podrán, dentro de los dos años siguientes a su retiro, actuar como abogados o patronos en procesos ante el Poder Judicial de la Federación, limitación que es explicable por la influencia que los consejeros habrán de tener al designar, adscribir, ratificar y eventualmente remover jueces y magistrados federales.

### **XIII. NOTAS RELEVANTES SOBRE CONSEJOS DE JUDICATURA EN EL DERECHO COMPARADO**

Héctor Fix Zamudio es el introductor en México del concepto de consejos de judicatura. Al destacado investigador mexicano se debe la incorporación conceptual de este órgano y sus trabajos pioneros dieron justo en las llamadas reformas judiciales.

#### **Francia** <sup>34</sup>

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Además del presidente y vicepresidente, comprenderá nueve miembros designados por el presidente de la República (tres miembros de la Corte de Casación; tres magistrados de otra categoría; un consejero de Estado; dos elegidos entre personas de prestigio que no pertenezcan a la función judicial).

Presidente: Presidente de la República y Ministro de Justicia, como presidente y vicepresidente.

---

<sup>34</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Órganos de dirección y administración en la rama jurisdiccional en los ordenamientos latinoamericanos*, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, pp.8-9. Constitución de Francia, promulgada el 4 de octubre de 1958, artículos 64 y 65.

Duración: Cuatro años.

Atribuciones: Proponer al presidente de la República candidatos para cargos de magistrados de la Corte de Casación, Primer presidente de las de Apelación. Opinar respecto a las propuestas del ministro de Justicia, relativas al nombramiento de otros magistrados. Tribunal disciplinario de jueces y magistrados.

### **Italia** <sup>35</sup>

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Treinta y tres miembros (Tres de oficio, Presidente de la República, Presidente y Fiscal General de la Corte de Casación). Las dos terceras partes elegidas en forma directa por los magistrados, la otra tercera parte designada por el Parlamento, entre profesores y abogados en materia jurídica.

Presidente: Presidente de la República.

Requisitos: Quince años de ejercicio profesional para los designados por el Parlamento.

Atribuciones: Resuelven la incorporación de nuevos jueces y magistrados. Traslados, ascensos, nombramientos y revocación. Imponer sanciones disciplinarias a iniciativa del Ministro de Justicia o del Fiscal General de la Corte de Casación (amonestación, pérdida de antigüedad, remoción y destitución).

### **Portugal** <sup>36</sup>

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

---

<sup>35</sup> Fix Zamudio, Héctor, **op.cit.**, pp.10-12.

<sup>36</sup> Fix Zamudio, Héctor, **op.cit.**, pp.13-14.

Integración: Miembros ex officio –Presidente de la República; Presidente del Supremo Tribunal de Justicia; Presidente del Tribunal de Apelación; y Promotor de Justicia (*Ombudsman*)–. Miembros electos –cuatro personas designadas por la Asamblea Nacional; dos jueces del Supremo Tribunal de Justicia; seis jueces ordinarios y cuatro funcionarios judiciales–.

Atribuciones: Nombrar, transferir, promover, exonerar, apreciar los méritos profesionales de los jueces y magistrados, ejercer acción disciplinaria, proponer al Ministerio de Justicia providencias legislativas para la eficacia y el perfeccionamiento de las instituciones judiciales, ordenar inspecciones, investigaciones y encuestas sobre los servicios judiciales.

### **Grecia**<sup>37</sup>

Denominación: Consejo Supremo Judicial.

Integración: Presidente de la Alta Corte y los miembros de la misma; Fiscal de la Suprema Corte; Comisionado de Estado ante el Consejo de Control.

Requisitos: Mínimo dos años de servicio.

Atribuciones: Decidir sobre promociones, designaciones y traslados de miembros de la Judicatura, los que serán formalizados por decreto presidencial.

### **Turquía**<sup>38</sup>

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Dieciocho miembros titulares y cinco suplentes (seis de los titulares elegidos por el Tribunal de Casación, y seis por los

---

<sup>37</sup> Fix Zamudio, Héctor, *op.cit.*, p.16.

<sup>38</sup> Fix Zamudio, Héctor, *op.cit.*, pp.14-16.

magistrados de primera clase; tres elegidos por la Cámara Nacional y el Senado, respectivamente).

Atribuciones: Decidir la calificación de jueces. A solicitud del ministro de justicia podrá imponer medidas disciplinarias. Aprobar la supresión de tribunales.

### **España** <sup>39</sup>

Denominación: Consejo General del Poder Judicial.

Integración: Presidente del Tribunal Supremo, veinte miembros nombrados por el rey —doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a iniciativa del Congreso de los Diputados; y cuatro a propuesta del Senado—. La legislación vigente de este país suprime el régimen de elección directa de los miembros representantes de jueces y magistrados, que ahora son nombrados en su totalidad por las Cortes (Ley Orgánica del Poder Judicial del 1º de julio de 1985).

Presidente: Presidente del Tribunal Supremo.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Más de quince años de ejercicio profesional.

Atribuciones: Facultades decisorias (propuestas de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, designación de dos de los integrantes del Tribunal Constitucional, selección, provisión de destinos, ascensos, régimen disciplinario, designación con firma del rey de jueces, selección, formación y perfeccionamiento de tribunales, elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto

---

<sup>39</sup> Fix Zamudio, Héctor, **op.cit.**, pp.16-23.

del Consejo). Facultades de iniciativa o propuesta y de informe (determinación y modificación de demarcaciones judiciales, organización, funcionamiento y gobierno de juzgados y tribunales).

### **Venezuela** <sup>40</sup>

Denominación: Consejo de la Judicatura.

Integración: Nueve miembros designados (cinco por la Corte Suprema de Justicia; dos por el Congreso de la República. Cada uno de dichos tribunales tendrá dos suplentes nombrados en la misma forma y oportunidad).

Presidente: Presidente y vicepresidente elegidos anualmente por el Consejo.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Las mismas condiciones que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Atribuciones: Designar jueces de los tribunales superiores colegiados, jueces superiores y de primera instancia, de instrucción. Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales especiales y ordinarios. Conocer de las faltas de miembros del poder judicial. Preparar el anteproyecto de presupuesto del poder judicial y presentarlo al ejecutivo nacional.

---

<sup>40</sup> Fix Zamudio Héctor, *op.cit.*, pp.30-32. **Las Constituciones Latinoamericanas**, Constitución de la República de Venezuela, México, UNAM-FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1994, p.45.

## **Perú** <sup>41</sup>

Denominación: Consejo Nacional de la Magistratura.

Integración: Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos; uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país en votación secreta; dos elegidos en votación secreta por los demás miembros de Colegios Profesionales del país; uno elegido en votación directa por los rectores de las universidades nacionales, y otro por las universidades particulares.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Las mismas condiciones que para ser vocal de la Corte Suprema.

Atribuciones: Nombrar previo concurso y evaluación a jueces y fiscales; ratificar a los jueces y fiscales cada siete años; destituir a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias; extender a jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

## **El Salvador** <sup>42</sup>

Denominación: Consejo Nacional de la Judicatura.

Integración: Diez vocales propietarios —cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia; tres abogados electos por la Federación de

---

<sup>41</sup> **Las Constituciones Latinoamericanas**, Constitución Política del Perú, México, UNAM-FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1994, pp.40-41.

<sup>42</sup> Fix Zamudio, Héctor, *op.cit.*, pp.37-39. **Las Constituciones Latinoamericanas**, Constitución de la República de El Salvador, México, UNAM-FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1994, p.45.

Asociaciones de Abogados de El Salvador—; dos abogados de las facultades o escuelas de derecho de las universidades del país; cada vocal tiene su suplente.

Duración: Tres años sin reelección inmediata.

Atribuciones: Proponer, a la Corte Suprema, candidatos para los cargos de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de Jueces de Primera Instancia.

### **Panamá** <sup>43</sup>

Denominación: Consejo Judicial.

Integración: Presidente de la Corte Suprema de Justicia; Presidentes de las Salas de la Corte y los Procuradores General de la Nación y de la Administración.

Presidente: Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Atribuciones: Asegurar la independencia, eficiencia, disciplina y decoro de los tribunales, garantizar a magistrados, jueces, agentes del ministerio público y personal subalterno los beneficios de la carrera judicial. Formular recomendaciones a proyectos de reglamentos, programas de selección y capacitación, analizar la remuneración del personal, conocer las faltas contra la ética judicial y publicar la jurisprudencia nacional.

### **Colombia** <sup>44</sup>

Denominación: Consejo Superior de la Judicatura.

---

<sup>43</sup> Fix Zamudio, Héctor, *op.cit.*, pp.39-40.

<sup>44</sup> **Las Constituciones Latinoamericanas**, Constitución Política de Colombia, México, UNAM-FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1994, pp.65-67.

Integración: Formado por dos salas; la administrativa integrada por seis magistrados designados, dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional, y tres por el Consejo de Estado; Sala Jurisdiccional Disciplinaria, formada por siete magistrados elegidos por el Congreso Nacional.

Duración: Ocho años en el ejercicio.

Requisitos: Ciudadano colombiano; mayor de treinta y cinco años; abogado; diez años de ejercicio profesional con buen crédito.

Atribuciones: De política judicial. Fijar la división de territorio, crear, suprimir y fusionar cargos, dictar reglamentos, proponer proyectos de ley relativos a la impartición de justicia. De carrera judicial. Administrar la carrera judicial; elaborar listas para la designación de funcionarios judiciales; examinar la conducta y sancionar las faltas de funcionarios judiciales, así como de abogados en el ejercicio de su profesión; elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá remitir al gobierno; dirimir conflictos de competencia entre jurisdicciones.

### **Paraguay** <sup>45</sup>

Denominación: Consejo de la Magistratura.

Integración: Un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; un senador y un diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de la matrícula; un profesor de la facultad de derecho de la universidad nacional, elegido por sus pares; y un profesor de las facultades de

---

<sup>45</sup> **Las Constituciones Latinoamericanas**, Constitución Nacional del Paraguay México, UNAM-FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1994, pp.78-79.

derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las universidades privadas, elegido por sus pares.

Duración: Tres años.

Requisitos: Nacionalidad paraguaya; treinta y cinco años de edad; título de abogado; mínimo de diez años de ejercicio profesional.

Atribuciones: Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; proponer en ternas de la Corte Suprema de Justicia candidatos para los cargos de miembros de tribunas inferiores, los de jueces y los de agentes fiscales; elaborar su propio reglamento.

#### **México** <sup>46</sup>

Denominación: Consejo de la Judicatura Federal.

Integración: Siete miembros de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de Distrito, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Presidente: Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Duración: Cinco años.

---

<sup>46</sup> Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del 31 de diciembre de 1994. Decreto que reforma disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del 3 de febrero de 1995.

Requisitos: Los exigidos para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Atribuciones Constitucionales: Administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia; resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces; expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; elaborar el presupuesto del Poder Judicial, salvo el de la Suprema Corte de Justicia.

Atribuciones Legales: Determinar el número y límites territoriales de los circuitos; determinar el número y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios en cada circuito, así como de los juzgados de Distrito; cambiar la residencia de tribunales y juzgados; conceder licencias a funcionarios judiciales; acordar las renunciaciones que presenten magistrados y jueces; ordenar visitas o investigaciones; resolver las quejas administrativas, y en su caso, imponer las medidas disciplinarias correspondientes.