

325  
2hj

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL,  
NATURALEZA Y FUNCIONES**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**EDUARDO LEON SANDOVAL**

**ASESOR DE TESIS:**  
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA.

1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

325  
20j

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

**EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL,  
NATURALEZA Y FUNCIONES**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**EDUARDO LEON SANDOVAL**

ASESOR DE TESIS:  
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ





FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.


Muy Distinguido Señor Director:

El compañero LEON SANDOVAL EDUARDO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NATURALEZA Y FUNCIONES" bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 13 de septiembre del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 17 de 1996.

  
DR. FRANCISCO VENEGAS  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Facultad de Derecho  
Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director del Seminario de  
Derecho Constitucional  
y de Amparo.

Presente.

Distinguido doctor:

Con toda atención informo a usted que he dirigido y revisado la tesis profesional intitulada "EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NATURALEZA Y FUNCIONES", elaborada por el alumno LEON SANDOVAL EDUARDO, la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los requisitos académicos de conformidad al Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 17 de 1996.

*Elife Rosas Martínez*  
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ  
Profesor Adscrito a la Facultad de Derecho  
Derecho Constitucional y de Amparo.

FRM' par

toto nli:  
tia ñaa nda  
mitun quiachan  
lloo diñan  
nda cachun ñan  
dañ'i nani  
tici nán  
daschi ñan  
da cuandó  
cu'a itu  
sanise nani  
vichi dacunini  
lloo llocondo-shinda.

**el rostro que se esconde para mostrarse,  
el nombre que se calla para ser nombrado,  
a los muertos de civildo.  
Hombres y mujeres simples...  
civildos, excludos, intclorados...**

**A la Universidad Nacional  
Autónoma de México:  
cradara permanente, germen, luz,  
cimiento, alma de la patria... la nuestra.**

# EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NATURALEZA Y FUNCIONES.

## INDICE

INTRODUCCION .....	1
--------------------	---

### CAPITULO I

#### LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL PODER JUDICIAL.

1. La importancia de la función judicial .....	2
1.1. Teoría de la división de Poderes .....	2
1.2. Definición de función judicial .....	3
1.3. Importancia .....	6
2. Nombramiento de jueces. ....	9
2.1. Derechos fundamentales de los jueces .....	12
3. La licencia, la renuncia y la destitución de los jueces. ....	16
4. La carrera judicial .....	17
4.1. Las escuelas judiciales .....	21

### CAPITULO II

#### LA JUDICATURA EN EL DERECHO COMPARADO

1 España.	
1.2. Consejo General del Poder Judicial .....	24
1.2.1. Bases Constitucionales .....	24
1.2.2. Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero .....	25
1.2.3. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio .....	26
1.2.4. Ley Orgánica 16/1994 de 8 de noviembre .....	27
2. Francia.	
2.1. El Consejo Superior de la Magistratura .....	28
2.2. Bases constitucionales .....	29
2.2.1. Personal judicial: magistrados y jueces .....	29
2.3. Integración .....	30
2.4. Facultades .....	30
2.5. Selección y carrera judicial .....	31
3. Italia.	
3.1. Consejo Superior de la Magistratura .....	32



3.1.1. Base Constitucional .....	33
3.1.2. Reglas básicas .....	33
3.2. Facultades .....	34
<b>4. Portugal.</b>	
4.1. Consejo Superior de la Magistratura .....	35
4.2. Composición .....	36
4.3. Facultades .....	36
4.4. Selección y carrera judicial .....	37
<b>5. América Latina.</b>	
5.1. Argentina .....	39
5.2. Bolivia .....	42
5.3. Colombia .....	43
5.4. Venezuela .....	44
5.5. Perú .....	45

### **CAPITULO III**

#### **REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.**

<b>1. Integración del Consejo de la Judicatura Federal. Los Consejeros.</b> .....	<b>49</b>
1.1. Consejeros de origen judicial .....	50
1.2. Consejeros designados por los poderes legislativo y ejecutivo .....	52
1.3. Requisitos de elección .....	56
1.4. Prohibiciones .....	58
1.5. Responsabilidad .....	58
<b>2. Funcionamiento.</b> .....	<b>60</b>
<b>3. Facultades.</b> .....	<b>61</b>
3.1. Facultades materialmente legislativas .....	62
3.1.1. Establecimiento de competencia .....	63
3.1.2. Elaboración del Presupuesto .....	63
3.1.3. Acuerdos generales .....	66
3.2. Facultades administrativas .....	68
3.2.1. Nombramiento y adscripción de jueces y magistrados .....	69
3.2.2. Número de Tribunales y Juzgados .....	70
3.3. Facultades jurisdiccionales .....	70
<b>4. Principios de la carrera judicial.</b> .....	<b>74</b>
<b>5. Consejos judiciales locales y del Distrito Federal.</b> .....	<b>74</b>

### **CAPITULO IV**

## LA LEY REGLAMENTARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

<b>1. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 26 de mayo de 1995 .....</b>	<b>78</b>
<b>2. Estructura del Consejo de la Judicatura Federal .....</b>	<b>78</b>
2.1. Pleno .....	78
2.2. Comisiones .....	79
2.2.1. Comisiones unidas .....	81
2.3. De los Consejeros .....	81
2.4. Secretariado Ejecutivo .....	84
2.5. Órganos auxiliares .....	85
<b>3. Facultades .....</b>	<b>85</b>
3.1. Facultades materialmente legislativas .....	86
3.1.1. Facultades reglamentarias .....	86
3.1.2. Acuerdos generales .....	88
3.1.3. Creación de competencia .....	94
3.2. Facultades materialmente jurisdiccionales .....	96
3.2.1. Pleno .....	97
3.2.2. Comisiones .....	100
3.3. Facultades materialmente administrativas .....	103
3.3.1. Creación de órganos jurisdiccionales .....	103
3.3.2. Administración de personal .....	105
3.3.3. Creación de Comisiones y facultamiento de las mismas .....	106
3.3.4. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación .....	107
<b>4. La Carrera Judicial .....</b>	<b>107</b>
<b>5. El Instituto de Especialización Judicial .....</b>	<b>110</b>
<b>6. Naturalismo jurídico .....</b>	<b>111</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>126</b>

## INTRODUCCION

Hoy los reclamos más generalizados de la sociedad civil son democracia, estabilidad económica y justicia, con los problemas propios que cada uno de ellos representa.

Si bien no es privativo de los órganos de procuración y aplicación de justicia, éstos afrontan una crisis que podría resumirse en 3 puntos:

- 1) la desconfianza de los ciudadanos hacia los órganos de impartición de justicia
- 2) su ineficacia, en su funcionamiento.
- 3) el desgaste de las instituciones.

Ante esto el Supremo Gobierno -Supremo por lo del artículo 49 constitucional-, responde de manera "firme, decidida y franco". Ideó un proyecto global de reformas a fin de cimentar y afianzar nuestro *estado de derecho*.

Presenta una iniciativa de ley, que crea instrumentos de defensa contra el Ministerio Público, instala un Sistema Nacional de Seguridad Pública (del que forman parte ejército y marina), exige la aprobación por parte del Senado del nombramiento del procurador general de la República, crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y reforma al Poder Judicial Federal y del Distrito Federal.

En relación a este último punto se implanta en nuestro sistema jurídico un nuevo órgano: El Consejo de la Judicatura Federal.

Su nacimiento no es innovación del derecho mexicano, sino producto de experiencias en países de Europa como Italia, Francia, España o Portugal. Asimismo, su inclusión en el derecho mexicano obedece a una vieja demanda de connotados juristas mexicanos como Fernando Flores García o Héctor Fix Zamudio.

De esta forma con el presente trabajo se pretende realizar un estudio en general de la estructura y del funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y para esto se ha dividido en cuatro capítulos.

En el capítulo I, se describen generalidades que sirven como referencia en el desarrollo de la totalidad del trabajo. Ineludiblemente hablamos de la teoría de la división de poderes y del concepto moderno de separación de funciones.

Siendo el juzgador pilar fundamental de la división funcional, se recuerdan los sistemas históricos de nombramiento de los jueces, así como sus derechos fundamentales. Siguiendo esa lógica se describe el sistema de carrera judicial y los institutos de la judicatura como medios para optimizar su desempeño en la importante función judicial.

En el capítulo II, se acota someramente la regulación constitucional de los consejos judiciales extranjeros, sin abundar sobre las leyes orgánicas, pero remarcando siempre, sus características fundamentales. Si bien se dejan varios cabos sueltos, los límites de este trabajo, impiden una descripción más particular, esto aunado a que dichos consejos, evolucionan constantemente.

Conociendo éstos antecedentes, en el capítulo III se entra al estudio del Consejo de la Judicatura Federal a la luz de la reforma constitucional de 1994 y de agosto de 1996.

Si bien el argumento principal que se usó para reformar la Ley Suprema fue retirar la pesada labor administrativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se dedicara completamente a la función jurisdiccional, esa afirmación no es exacta ya que como se pretende demostrar en este ensayo -lo cual no es difícil-, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta no solo con atribuciones administrativas y, por otra parte, la Suprema Corte sigue teniendo funciones no jurisdiccionales en lo que a su gobierno respecta. Así se propone una clasificación de las funciones que la constitución le marca al Consejo de la Judicatura Federal en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Además, no se deja de observar que la premura con que fue aprobada la reforma constitucional provocó que el Consejo de la Judicatura naciera con serios errores, independientemente de la inconstitucionalidad que se ha comentado en algunos sectores del foro sobre la intervención del ejecutivo en el poder judicial al decretar el "retiro forzoso" de

todos los ministros de la corte, provocando por un buen tiempo la acefalía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aterrizando la visión constitucional sobre el Consejo de la Judicatura, en el capítulo IV, se analiza la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de complementar los aspectos constitucionales generales con las particularidades legislativas. Se continúa con el esquema de estudio propuesto y se abordan las facultades del consejo según sean materialmente legislativas, jurisdiccionales o administrativas. Observemos también los acuerdos generales emitidos hasta la fecha por el Consejo de la Judicatura Federal en uso de éstas facultades.

Finalmente una vez conocidas -aunque de forma general-, la estructura, facultades y funcionamiento del Consejo, se reseñan las diversas teorías que sobre su naturaleza jurídica se han ventilado por los estudiosos del derecho.

Agradesco la información proporcionada y los comentarios hechos por el Lic. Jean Claude Tron Petit, Juez de Distrito e integrante del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal. De igual forma expreso mi gratitud al Licenciado Felipe Rosas Martínez, asesor de tesis, y al Dr. Francisco Venegas Trejo, por el tiempo dedicado a la revisión de este trabajo y sus observaciones a lo largo de la elaboración del mismo.

## CAPITULO I

### LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL PODER JUDICIAL.

#### 1. La importancia de la función judicial.

##### 1.1. Teoría de la división de Poderes.

El Estado contemporáneo es un producto social, que tiene como finalidad la de organizar y servir a sus individuos. En busca de estos  *fines*  dicho ente realiza diversas  *funciones* , a las que la doctrina ha dividido en tres, como resultado del principio de la división del trabajo, aplicado a la teoría constitucional.

Si bien Montesquieu no es el primero en plantear la necesaria separación de los poderes si es el primero que lo hace como el camino único para poner fin a los absolutismos y despotismos, y para asegurar la libertad de los hombres.

Ya Aristóteles en  *La Política* , decía: "Todo régimen tiene tres elementos... una cuestión se refiere a cuál es el que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda, a las magistraturas... y la tercera a la administración de justicia".

Maquiavelo sostenía en  *El Príncipe* , al hablar del reino de Francia, que el poder se ha dividido con fines pragmáticos y afirmaba de la función de juzgar que: "los príncipes deben hacer administrar las cosas odiosas a otros; y las gracias a sí mismos".

John Locke en su  *Ensayo sobre el gobierno civil* , propone la triple división: a) el legislativo, encargado de elaborar las normas generales de conducta; b) el ejecutivo, cuya misión era la ejecución de las normas, y c) el federativo, que amase los asuntos referidos a la defensa, seguridad y relaciones extranjeras.

Pero es en Inglaterra donde Montesquieu observó la existencia de un parlamento, un gabinete -compuesto por el primer ministro y sus ministros de estado- y de la corona, es decir, el Rey. Del estudio de esa experiencia concreta, propone la teoría de la división de poderes.

En "El espíritu de las Leyes" señala:

*En cada Estado hay tres especies de poderes (pouvoirs): la potestad (la puissance) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil.*

*Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares... En la mayor parte de los reinos de Europa, el gobierno es moderado, porque el príncipe, que ejerce los dos poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. Entre los turcos, ahí donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un despotismo espantoso.<sup>1</sup>*

Esto no debe entenderse hoy con la rigidez concebida por Montesquieu en el sentido de la imposibilidad de que un órgano ejecute las funciones de otro, sino que nos debe servir para distinguir tres funciones estatales: la legislativa, por la que se crean normas generales, abstractas e impersonales. La función ejecutiva, que las ejecuta. Y la jurisdiccional, que se encarga de la aplicación e individualización de las mismas.

De esta forma no es difícil comprender que estas atribuciones no son limitativas, sino preferenciales, esto es, existe la posibilidad de que un poder realice actos que se creen exclusivos de los otros, a fin de realizar con eficiencia las funciones encomendadas preferencialmente.

Los autores alemanes emplean un método selectivo que permite determinar con claridad la naturaleza de las funciones. Se distingue, en primer término, un criterio formal considerando al acto jurídico en relación al órgano que realiza legalmente la función. En

---

<sup>1</sup> Tomado de De la Cueva, Mario, "LA IDRA DEL ESTADO", Facultad de Derecho de la UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, página 98

segundo lugar, se habla de un criterio material que tiene características objetivas y que prescinde del órgano que realiza la función, considerando al acto jurídico en sus elementos naturales y propios.

Esto queda más claro si lo aplicamos a nuestro derecho positivo.

Formalmente la función legislativa ha sido confiada preferentemente al Congreso de la Unión, pero el ejecutivo realiza actos *materialmente legislativos* como cuando reglamenta las leyes que aprueba el Congreso de la Unión. Asimismo el judicial, materialmente legisla, cuando establece jurisprudencia.

La función ejecutiva se confía preferentemente al presidente de la República, pero el Congreso de la Unión tiene facultades para promulgar su propia ley orgánica; y el judicial emite acuerdos generales sobre diversos asuntos.

Los tribunales de la federación son los titulares principales de la función jurisdiccional, pero los otros poderes realizan funciones materialmente jurisdiccionales, como explicaremos más adelante.

Cada grupo de actividades del Estado o autonomías funcionales se manifiesta en un acto fundamental. La *sentencia*, corresponde a la función judicial, al igual que la *ley* corresponde a la función legislativa y la *decisión* a la función administrativa<sup>2</sup>.

## 1.2. Definición de función judicial

Los Estados contemporáneos adoptaron la tesis de la división de poderes buscando evitar que el poder cometa abusos, o, expresado con otras palabras que son ya clásicas entre los expositores, se buscó un sistema de frenos y contrafrenos, de pesos y contrapesos<sup>3</sup> en las actividades de cada uno de los poderes.

---

<sup>2</sup> Serra Rojas Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa. S.A., sexta edición, Torno I, México, 1974, pág. 139.

<sup>3</sup> Metáfora que introdujo la doctrina constitucional norteamericana como principio de *checks and balances*



Ante esta meta el poder judicial, o más técnicamente dicho, la función judicial, está determinada según la sociedad de que se trate.

En el antiguo régimen comunista de la URSS, a la función judicial se le atribuyen fines políticos revolucionarios: el mantenimiento del orden social proletario, de la solidaridad entre los trabajadores, la educación jurídica de las masas de obreros y la observancia de la legalidad revolucionaria.

En nuestro "Estado de Derecho", el poder judicial tiene como función esencial la jurisdiccional<sup>4</sup>, entendida como la facultad de dirimir con fuerza vinculativa para las partes una controversia<sup>5</sup>.

En la constitución, el artículo 17 impide la justicia por propia mano trasladando a los tribunales esa atribución.

Hans Kelsen explica que la función jurisdiccional son los actos encaminados a la preparación o realización del acto coactivo.

El maestro Fix Zamudio explica que la jurisdicción es la función pública que tiene como propósito resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que debe resolver un órgano del Estado en forma imperativa y en una posición imparcial<sup>6</sup>.

Entonces, la facultad jurisdiccional es aquella que la ley otorga a un órgano, a fin de resolver una controversia suscitada entre partes, de manera imparcial y con fuerza coactiva a fin de hacer cumplir su decisión.

---

<sup>4</sup> Como para estar a tono con el neoliberalismo en boga y las ideas de globalización, hoy existen tesis economicistas de la función judicial, que lejos de aspectos, sociales y políticos, es vista simplemente como un servicio o como un bien capaz de producir satisfacción a una clientela, en donde si contribuye a reducir los costos de transacción será eficiente. Por ejemplo, la existencia de precedentes judiciales (que son bienes públicos) puede reducir los costos de transacción al aumentar la certidumbre en la celebración de acuerdos privados. El derecho en tales tesis es una gigantesca máquina de precios que establece incentivos o desincentivos a las conductas humanas. Ver North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, o bien el trabajo de Héctor Fix Fierro en Cuadernos para la Reforma de la Justicia # 1, titulado "La eficiencia de la justicia".

<sup>5</sup> Arzaga Nova Eliaz, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, página 432.

<sup>6</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *FUNCION DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES LATINOAMERICANOS*, Serie B. Estudios comparativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1977.

En México, los Tribunales de la Federación son los titulares principales de la función judicial; sin embargo, paralelamente ejercen estas de jurisdicción otro tipo de órganos que no forman parte del poder judicial, lo que rompe con el principio de unidad de la jurisdicción.

Al presupuesto del ejecutivo se encuentran las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal Electoral, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la Comisión Nacional Bancaria. A nivel local se encuentra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública.

Estos resuelven conflictos entre los órganos administrativos y los particulares, verbigratia, en materia de contribuciones, problemas agrarios, infracciones de tránsito, a los reglamentos de construcción; o bien problemas obrero-patronales, clientes bancarios-banqueros, o servidor público-Distrito Federal.

En los procedimientos se aplica, además, una normatividad particular: Ley Federal del Trabajo, Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, e incluso reglamentos interiores de las dependencias administrativas, lo que ha llevado al rebautecimiento del derecho administrativo<sup>7</sup>.

También los órganos legislativos ejercen la función jurisdiccional cuando deciden sobre la responsabilidad política de los altos funcionarios.

---

<sup>7</sup> Los órganos administrativos nacen con la intención de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad en su conjunto, como para cada uno de sus miembros. Así, por ejemplo, en el período de la Revolución Constitucionalista, Cándido Aguilar, convencido de que los jueces civiles eran un instrumento de opresión de la burguesía sobre el trabajo, austro la justicia obrera del poder judicial local. Es famoso la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de primero de febrero de 1924, *La Corona, S.A. sobre la naturaleza de las Juntas de conciliación y arbitraje*, en la que se les reconoció la categoría de tribunales dotados de imperio para conocer y resolver todos los conflictos de trabajo y ejecutar sus resoluciones (ver *EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO*, Tomo II, del maestro Mario de la Cueva, México, 1993, páginas 528 a 545).

Sin embargo, dada la magnitud que en la actualidad ha alcanzado la "jurisdicción" de la administración pública, tiende a considerarse como independiente, dentro de un poder con función formalmente contraria que se desarrolla al margen de la normatividad constitucional (ver a García Rentería, *REVOLUCIÓN FRANCESA Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA*). El juicio de imperio administrativo es el único medio con que cuenta el Poder Judicial, para equilibrar las facultades del ejecutivo en la función jurisdiccional.

El Poder Judicial de la Federación, entendido en sentido orgánico como el conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia, lleva a cabo diversas funciones jurisdiccionales.

- a) Función judicial propiamente dicha. Cuando resuelve un problema jurídico sin que los tribunales se sitúen en una posición hegemónica sobre los demás órganos del Estado y sin que pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos.
- b) función judicial originaria. se da cuando resuelve controversias entre poderes, municipios y órganos de gobierno o cuando resuelve controversias entre los tribunales locales (entre sí) y con los federales (salas y colegiados)
- c) función de control constitucional. Tiene como objetivo primordial la protección y el mantenimiento del orden constitucional; entrelaza una relación política de poder a poder.

### 1.3. Importancia

Algunos autores, como Emilio Rabasa<sup>6</sup>, piensan que el judicial no es un poder -restándole importancia-, porque carece de tres elementos con los que sí cuentan los otros dos: a) iniciativa, en el sentido de obrar por sí solos; b) unidad, porque además de la corte, los tribunales inferiores tienen autoridad propia; c) autoridad general, en cuanto a que sus resoluciones sólo se refieren al caso controvertido y no afectan sino a las partes intervinientes.

Sin embargo, nosotros no compartimos estas consideraciones, en razón de que, si bien en México no existe una verdadera división de poderes, esto se debe no a la equidad del sistema, sino a su inobservancia.

Dicho sea de paso, el sistema político mexicano ha estimulado la existencia de complicidades y simulaciones entre los poderes de la unión; en nuestro "Estado de derecho" se castiga "ejemplarmente" a los "transgresores de la ley" a los "profesionales de la violencia" a

---

<sup>6</sup> LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1956, pag. 189.

los "industriales de la reclamación", pero se deja con la mayor impunidad a funcionarios déspotas y corruptos.

En el México de la Paz de 65 años, al autoritarismo se lo llama democracia; al presidencialismo sin límites, política-moderna; al partido de estado, partido de las mayorías; al control de los resultados electorales por el gobierno, reforma política; a la concentración de medios del ingreso, política solidaria; al neoliberalismo salvaje, liberalismo social; al mantenimiento o creación de grandes monopolios privados, economía de mercado; a la competencia con la especulación, negociación.. En los discursos se proclama la independencia del Poder Judicial, y en los entretelones sigue prevaleciendo la "razón de estado", culto al poder de consign<sup>9</sup>. La dictadura perfecta, pasa.

Sin embargo, ¿Qué mayor iniciativa y autoridad general de la Suprema Corte de Justicia, que la facultad de destituir de su cargo, incluso a los Secretarios del Despacho, o al Presidente de la República, cuando incumplan con las resoluciones de amparo?

Reiteramos, no es la equidad del sistema lo que provoca que el Judicial carezca de verdadera independencia, sino su inobservancia, por convivencia o temor reverencial. Los juegadores son parte del sistema y de la clase dominante sin olvidar que deben su cargo, a la designación de una persona: el presidente de la república.

Resulta imprescindible que, en palabras de Mauro Cappolotti, *los tribunales se eleven al nivel de los otros dos poderes, que se conviertan en un "tercer gigante", a fin de controlar al mastodonte legislador y al leviatán administrador*<sup>10</sup>.

Es cierto que en los regímenes totalitarios la función del Poder Judicial es de mera legitimación pues se conceden ciertos derechos y libertades a fin de conservar el poder. Decía

---

<sup>9</sup> La intervención del poder ejecutivo en el judicial recibe un nombre ya consagrado por la práctica: consign. Cervantes Alvarado, tiempo hace que afirmó (sin que haya sido el creador del término) que en la gran centralización del poder que padece la República, los hombres han perdido el sentido de su propio valor y cuando hay un interés político, jueces y magistrados olvidan su dignidad y adivinan lo que crean que es la consign (Excelsior agosto 1º de 1966, p. 18-A).

<sup>10</sup> Citado por Fix Fierro Héctor, en LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA ENTRE PROFESIÓN Y ORGANIZACIÓN, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Consejo de la Judicatura Federal, realizado bajo el cuidado editorial de la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, Siguan Editores, México, D.F. 1993.

Maquiavelo que cuando un ciudadano es castigado por tribunales constituidos y de acuerdo con leyes previamente expedidas, poco o ningún perjuicio se acarrea a los detentadores del poder. Castigar a un ciudadano al margen de la ley sin agotar un procedimiento, implica graves consecuencias: es menos perjudicial y más efectivo reprimir con un aparato institucional, especializado e incondicional.

No obstante, en los regímenes civilizados y democráticos la función jurisdiccional es el puente de paso de lo abstracto a lo concreto, entre los derechos naturales del hombre otorgados por la constitución y su vigencia efectiva.

Si se pretende evitar que los particulares se hagan justicia por propia mano, se debe contar con un aparato imparcial que resuelva sus controversias. Asimismo, debe contar con mecanismos que los defiendan contra los excesos en el ejercicio del poder.

Venustiano Carranza afirmó el primero de diciembre de 1916 en la declaración de apertura del único período de sesiones para reformar la Carta de 1857:

"...uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que han carecido hasta hoy".

Es la función judicial la encargada de dirimir dichos conflictos y de proteger del poder absoluto, antes de que se acudan a otras formas -por demás válidas<sup>11</sup>-, desde una desobediencia civil hasta una rebelión armada. El Poder Judicial es el valuarte de la convivencia social.

---

<sup>11</sup> Juan Jacobo Rousseau decía que en tanto un pueblo es obligado a obedecer y obedece, obra bien, pero tan pronto como puede sacudir el yugo y lo sacude, procede bastante mejor. En el mundo se han realizado hazañas revolucionarias inspiradas en estas ideas, en Vietnam, Angola, Cuba, Nicaragua, El Salvador, Argentina, Perú, Colombia, y hoy México.

Cuando un orden jurídico deja de satisfacer las necesidades, aspiraciones e ideales de una comunidad, cuando él se convierte en opresor, entonces nace el derecho a la revolución, pero no como una facultad jurídica, sino como un derecho de la vida, de la realidad<sup>12</sup>.

## 2. Nombramiento de jueces.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, "Juez es la persona designada por el Estado para administrar justicia, dotada de jurisdicción para decidir litigios"<sup>13</sup>.

El juez es una representación que le otorga a un hombre poderes excepcionales sobre sus semejantes. En gran medida esa persona determina la aplicación de la ley.

Para Eduardo Costero, el problema del juez consiste en elegir un hombre a quien ha de asignarse la misión casi divina de juzgar a sus semejantes, sin poder abdicar de sus pasiones, de sus deseos y de sus impulsos de hombre. Ser al mismo tiempo juez y hombre constituye un problema dramático<sup>14</sup>.

En estricta técnica jurídica, los jueces son funcionarios públicos, que pueden ser identificados a partir de los siguientes elementos<sup>15</sup>:

- a) el desempeño de su función tiene carácter obligatorio, previniéndose un régimen disciplinario aplicable en caso de incumplimiento;
- b) la actividad ha de ejercitarse de manera primordial;
- c) la remuneración que haya de corresponderle se hará con cargo a la hacienda pública;
- d) el nombramiento se efectúa mediante un acto jurídico específico.

<sup>12</sup> Ver Carpio, Jorge, **CONSTITUCIÓN Y REVOLUCIÓN**, Estudios Constitucionales, segunda edición, México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983.

<sup>13</sup> **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 1993, pág. 1843.

<sup>14</sup> Citado por Athos Guzmán Carneiro en la ponencia presentada en el seminario Justicia y Sociedad, celebrado en la ciudad de México en 1994, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>15</sup> Cfr. Cosío Díaz, José Ramón, **LAS ATRIBUCIONES NO JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, Primera Edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, página 18.

De ahí la importancia de quién es la persona encargada de aplicar la ley, y por qué a lo largo de la historia se hayan desarrollado diversas formas de nombrar a los juzgadores. Los siguientes son algunos medios.

a) Adquisición pecuniaria o compra del cargo: se compraba el cargo y se integraba "la nobleza de la Robe", existió antes de la Revolución francesa, en el Antiguo Régimen. En Francia los oficios de juez se vendían, se transmitían por herencia, tenían un valor comercial y la justicia que se administra es por ello, onerosa<sup>16</sup>. Este sistema creó anarquía en materia de justicia, pues permitía la existencia de persecuciones por venganza, despojos legitimados, falta de respeto a la propiedad y a las personas.

b) Elección popular: Los jueces son elegidos en base al principio de que todo poder es derivado del pueblo. Tuvo vigencia, por ejemplo, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, cuando se estableció la elección popular de los Ministros de manera indirecta y por un periodo de seis años. Es criticado porque, se dice, al ser electos los juzgadores, éstos carecerán de independencia e imparcialidad, porque estarán ligados al partido que los postuló y subordinados al electorado.

c) Elección por los Congresos o Parlamentos: Casos de Suiza y de Alemania. En México, se dio en la Constitución de Apatzingán, los cinco miembros del Tribunal de Arrio de Rosales eran nombrados por el Congreso Supremo de la Nación, con una duración de tres años.

La Constitución de 1824, establecía la elección de once ministros de la Suprema Corte de Justicia a mayoría absoluta de votos por las legislaturas de los Estados.

---

<sup>16</sup> Foucault, Michel, VIGILAR Y CASTIGAR, Siglo Veintiuno Editores, traducción de Aurelio Garzón del Camino, vigésimo tercera edición en español, México, 1995.

La Constitución de 1917, en un principio, confiaba a las legislaturas de los estados el derecho a proponer al Congreso los candidatos, quienes serían aprobados por los dos tercios de éste.

d) Mixto: El presidente de la República propone y el Senado confirma. Es el sistema empleado en México desde 1928 hasta la fecha con una ligera variante. Antes del 31 de diciembre de 1994 el presidente de la república designaba a los candidatos a Ministros y la Cámara de Senadores los aprobaba. Actualmente el presidente propone a tres candidatos al Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado presentes dentro de los 30 días siguientes. Si el Senado no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro, la persona, que dentro de dicha terna, designe el presidente de la república<sup>17</sup>.

e) nombramiento por el ejecutivo: en este sistema el jefe de gobierno designa directamente a los integrantes del poder judicial. Es el caso de Inglaterra, donde los jueces de los órganos judiciales superiores son nombrados por la reina a propuesta del primer ministro, oído el lord canceller. En México la Constitución lo permite; en caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la república someterá una nueva. Si esta segunda terna rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de ésta última terna designe el presidente de la república.

---

<sup>17</sup> El actual sistema de elección en México, bien podría encuadrarse en el siguiente "Nombramiento por el gobierno", pues el Senado lo único que hace es indicar cual de las 3 personas elegidas por el presidente será designado Ministro, o incluso, si el Senado no lo hace o rechaza dos veces las ternas del presidente de la república, es él quien nombrará directamente a los Ministros de la Suprema Corte. Más aún, en el artículo tercero transitorio, del decreto de reforma a la Constitución que dio origen a la "nueva Corte de Justicia" se dispuso que el "titular del Ejecutivo Federal propondrá ante la Cámara de Senadores, a 18 personas, de entre las cuales dicha Cámara aprobará, en su caso, los nombramientos de 11 ministros...". Lo único que el Senado hizo fue confirmar a 11 de los 18 "Ministros del Presidente".



f) nombramiento por el Poder Judicial: no existe intervención de los otros poderes. En la opción usada en Bélgica y Uruguay e incluso en México, en el caso del nombramiento de magistrados y jueces federales. Se le ha criticado que en este sistema los criterios de selección obedecen a motivos políticos, de amistad, turno de magistrados, influencias sindicales, etc. Además se critica el ir favoreciendo la formación de castas.

g) otros sistemas: son viejas las voces que piden el nombramiento de los jueces por los colegios y asociaciones de abogados, por las universidades o por algún cuerpo colegiado que sustraiga las designaciones a las necesidades, designios e intereses políticos del momento.

### 2.1. Derechos fundamentales de los jueces.

La independencia del juzgador está referida a múltiples aspectos que suponen derechos fundamentales, considerando que la organización y administración de justicia debe vigilar la real vigencia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Si los jueces son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos por consiguiente, es necesario garantizar su función en relación con el sistema de justicia y la importancia de su selección, capacitación y conducta.

La doctrina nacional y extranjera desde antiguo a planteado la necesidad de dotar a los jueces de facultades o derechos subjetivos, para el mejor desempeño de su alta y delicada misión social de juzgar a los demás.

La Organización de las Naciones Unidas, considerando que los jueces son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos, ha emitido documentos en donde se establecen principios básicos relativos a la independencia de la judicatura<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. "Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura", aprobado por la ONU en resolución 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Prácticos son los estudios de Fernando Flores García, quien refiriéndose al estatuto legal de los funcionarios judiciales, divide a estos "garantías judiciales" en funcionales, honoríficas, disciplinarias y económicas<sup>19</sup>.

El doctor Cipriano Gómez Lara, habla de los siguientes tipos de garantías: 1) económicas, 2) sociales y 3) de independencia y de autonomía en el ejercicio del cargo<sup>20</sup>.

Del análisis de la doctrina, de documentos de circulación interna del Poder Judicial y de las normas internacionales relativas al Poder Judicial<sup>21</sup>, podemos sugerir las siguientes garantías mínimas de los juegadores:

#### a) Políticos.

\* unidad de jurisdicción: entendiéndose con ello que la potestad de aplicar la ley corresponde exclusivamente a los jueces. No deben tener injerencia los otros dos poderes asignando funciones claramente jurisdiccionales a órganos gubernativos o legislativos<sup>22</sup>. Se debe resolver basándose únicamente en los hechos y en consonancia con el derecho. Asimismo, debe existir unidad de la jurisdicción, evitando la proliferación de "focos jurisdiccionales".

<sup>19</sup> Flores García Fernando, "La Carrera Judicial", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XVII, Enero-marzo 1967, número 63.

<sup>20</sup> Gómez Lara, Cipriano, *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*, Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Octava Edición, México, 1991, páginas 231 a 234.

<sup>21</sup> De estas, fundamentalmente las contenidas en los "Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura", aprobado por la ONU en resolución 40/146 de 13 de diciembre de 1985, y "Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y un Nuevo Orden Económico Internacional", aprobado por la ONU en su Séptimo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985.

<sup>22</sup> Un ejemplo de esta injerencia se encuentra en la "Secretaría de Justicia" que, por 1850, dependiendo del ejecutivo, se encargaba de los nombramientos, renuncias y licencias de los integrantes del judicial. En las posteriores reformas constitucionales, se eliminó. Sin embargo no están prohibidas por la Constitución. Por ello, el dieciséis de enero de este año se anunció en Baja California Norte, estado gobernado por el Partido Acción Nacional, la creación de una Secretaría de Justicia, lo que de inmediato provocó la reacción de los colegios de abogados, principalmente de la Federación Mexicana de Colegios de Abogados (FMCA) y del Colegio de Abogados Emilio O. Rabasa (LA JORNADA, miércoles 17 de enero de 1996, página 37).

\* **independencia selectiva:** esto se refiere a la preeminencia de los jueces técnicos sobre los jueces legos. Para acceder a la judicatura se debe contar con título de licenciado en derecho. El sistema de Jurado Popular, es más bien demagógico y populista<sup>23</sup>.

\* **independencia económica:** en dos sentidos; primero que la función jurisdiccional cuente con el presupuesto necesario para sus fines. Por otra parte, significa que los jueces tengan remuneraciones que garanticen vivir en la republicana honrada mediana y luego, una jubilación honrosa.

#### b) **Subjetivas.**

\* **inmovilidad:** supone el derecho a la permanencia del juez en el cargo, si no existen motivos de orden legal que lo impidan. Jueces seguros en el cargo suponen mayor independencia en sus resoluciones. En cuanto a sus ascensos, se debe basar en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia, sin discriminaciones de raza, color, sexo, religión, opinión política, posición económica o nacimiento.

Toda acusación o queja formulada por su actuación judicial o profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente, donde podrá ser oído.

\* **plena e ejecutoriedad:** significa que las resoluciones dictadas por él, invariablemente se habrán de cumplir. Se busca la existencia de jueces, no de árbitros.

\* **secreto profesional:** tienen, la obligación y el derecho a guardar el secreto profesional, con respecto a sus deliberaciones y a la información confidencial que hayan obtenido en el desempeño de sus funciones.

\* **libertad de expresión y asociación.** los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión, debiendo conducirse de manera que

---

<sup>23</sup> Habría que precisar que al referimos a los jueces doctos, letrados o técnicos, hablamos de aquellos que son profesionales del derecho, que han recibido un título universitario y autorización del estado (cédula profesional) para ejercer la profesión. En oposición se encuentran los jueces legos o profanos que, aun sin tener alguno de los 3 elementos antes mencionados resuelven situaciones jurídicas determinadas que son puestas a su consideración, por ejemplo como jurados populares.

se preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura. Podrán constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial<sup>24</sup>.

° Desarrollo personal: en tres ámbitos

moral: se debe garantizar evitando el temor, el interés, la consigna, el favor.

cultural: el juzgador debe renovar incesantemente sus conocimientos jurídicos, pero no sólo ellos, porque en su ejercicio profesional se enfrenta a temas que inciden en lo político, en lo histórico, artístico, técnico, científico, etc.

social: el juez debe conocer el medio social y vivirlo, mantener un contacto estrecho con esa realidad, con sus problemas generacionales, políticos, filosóficos. Debe además estar rodeado de una atmósfera de solemnidad y respeto, que permitan destacar la alta función social que se le encomienda<sup>25</sup>

En nuestro sistema judicial, si bien no todos estos principios han sido recogidos, muchos ya han sido adoptados en el Poder Judicial de la Federación, lo que se ha reflejado de

---

<sup>24</sup> Esta garantía es casi inexistente en México, a pesar de que ya funciona en países como España. A nivel federal, lo más que ha sido formado son pequeños grupos de secretarios de juzgado que se reúnen periódicamente con el fin de comentar problemas a que se enfrentan en la práctica profesional, llegando a conclusiones que únicamente trascienden al interior de ese 'colegio', pero que de ninguna manera forman precedente o criterio dentro del Judicial Federal. Por otra parte, en cuestiones profesionales, los funcionarios judiciales como secretarios y actuarios de juzgado y tribunales colegiados son sindicalizados y ante la ineficacia y pavididad del sindicato, también han formado pequeños movimientos a fin de conseguir mejoras profesionales en cuanto a salarios o prestaciones, pero que únicamente ha quedado como movimientos de coyuntura y carecen de una verdadera fuerza; lo máximo que han logrado son promesas de mejores salariales y pequeñas contribuciones para el desempeño de sus labores como dotación de leyes o de discos de jurisprudencia. A nivel de jueces y magistrados, aun cuando existen funcionarios que han promovido la creación de colegios, la constante es el temor a la reacción de los superiores. La ONU, ha manifestado que "En consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y al igual que los demás ciudadanos, los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión... Los jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como del derecho a afiliarse a ellas (Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura", Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas).

<sup>25</sup> Es lo que Flores García califica como "garantías honoríficas". Así, medita sobre la importancia de la toga y los distintivos judiciales de que gozaban los jueces, como las pelucas que, y cita a Alcalá Zamora, hacen desaparecer al profesional, que puede hasta ser calvo y canoso, bajo la profesión, que tiene siempre la misma edad y el mismo prestigio.

inmediato en la administración de justicia, sin embargo, en materia local queda un considerable atraso que debe ser superado<sup>26</sup>.

### **3. La licencia, la renuncia y la destitución de los jueces.**

La licencia es el acto por el cual el superior jerárquico permite a los inferiores la suspensión temporal de la obligación de desempeñar sus funciones o cargo encomendado, con o sin goce de sueldo.

La figura de la licencia permite al juzgador, ante situaciones excepcionales -que pueden ser políticas, de salud o personales-, una especie de excusa por un lapso de tiempo determinado en el desempeño de su alta responsabilidad.

La renuncia es la facultad concedida al funcionario para dar por terminada voluntariamente la relación de trabajo, por convenir así a sus intereses particulares.

Destitución es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo.

La destitución (antítesis del principio de inmovilidad de los jueces) permite que en caso de conductas carentes de probidad, éstas no se mantengan impunes. En la época de las primeras tentativas realizadas para su implementación llegó a ser combatida fundándose en que los jueces perderían independencia al poder ser removidos de sus cargos. Sin embargo se impuso la idea de que independencia no significa amparar la ineptitud, la venalidad o incluso la corrupción.

La forma de operar de las anteriores figuras en nuestro sistema jurídico, será analizado capítulos más adelante.

---

<sup>26</sup> Sobre esto, en un documento elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dice que los jueces federales han superado a los locales en eficiencia, honestidad e integridad, por las siguientes razones: a) su designación ha sido hecha por quienes son conocedores de las personas y de la función; b) han existido procedimientos de control que aseguran la legalidad de la función; c) posibilidades de ascenso y desarrollo del personal; d) preparación y capacitación constante de los miembros; e) sueldos y prestaciones respetables f) inmovilidad en la función.

#### **4. La carrera judicial.**

El problema de la administración de justicia es contar con los elementos materiales y humanos adecuados para el óptimo ejercicio de sus funciones.

Como antes decíamos, para una efectiva práctica de la independencia judicial se requiere contar con un individuo que lleve determinadas características. La característica principal es su real independencia.

Esto requiere de la respuesta a dos interrogantes: ¿A quién se ha de nombrar? y ¿Cómo ha de realizarse su nombramiento? Un esbozo de respuesta a estas interrogantes la dimos al referirnos a los sistemas de nombramiento de los jueces.

Si analizamos los sistemas empleados en el mundo, encontramos que en los Estados Unidos existen elecciones partidistas, no partidistas, designaciones gubernamentales o designaciones parlamentarias.

En Inglaterra, la Corona elige a los jueces a través del canciller, de entre abogados. En Alemania el legislativo. En España un Consejo Judicial forma a los cuadros a través de institutos y de ellos designa a los jueces.

Sobre esto, la experiencia en nuestro país nos ha mostrado que cuando es el poder político el que designa en forma directa a los jueces, del nivel que sea, la reacción natural de aquél, es congraciarse con quien lo designó. Además queda un explicable temor hacia quien tenga facultades para destituirlo.

En México, el Poder Judicial era un trampolín o refugio de políticos. Quienes tenían un destacado papel en la "jurisdicción", podían esperar como recompensa, saltar al Poder Ejecutivo como secretario del despacho, director de alguna empresa parastatal o gobernador de algún estado. Por el contrario si algún político está en desgracia, dicho en términos deportivos, lo mandaban a la banca, como Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Ser Ministro también significaba un premio para políticos menores, una placentera jubilación para otros o bien una prebenda para algún grupo o "sector" del grupo en el poder<sup>27</sup>.

Antes de las reformas constitucionales la facultad discrecional que tenían los Ministros de la Corte para nombrar a jueces y magistrados provocó un "turno empírico" de designación de jueces y magistrados. Esto es, cada uno de los 21 ministros tenía cierto número de puestos para llenar con gente cercana a ellos, lo que provocaba que para acceder a una plaza de Magistrado, Juez, o incluso de secretario, se requiriera el visto bueno y la influencia de uno de los residentes de la Corte para que pudiera acceder y además que el Ministro lograra colocar a su allegado, con preferencia a los allegados del resto de sus colegas.

Esta situación trae invariablemente aparejada la deficiencia en la administración de justicia.

Así, se han buscado métodos para tener buenos jueces y magistrados, por los que se logren disponer de personas con cualidades técnicas y morales que cumplan óptimamente con la función de juzgar.

Nace así la idea de la carrera judicial.

*Para algunos autores, "carrera judicial" significa la simple permanencia o continuidad en la función de juzgar. Otros entienden que es la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados desde el más inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales, o bien, el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial<sup>28</sup>.*

Es decir, existen criterios que van en el ascenso escalafonario, a la carrera judicial, bastando entonces, para que a un funcionario se le considere "de carrera", que transite por los cargos de actuario, secretario, juez, magistrado, etc., independientemente de sus conocimientos

---

<sup>27</sup> A tal grado llegó esta situación que hasta Fidel Velázquez, líder de la Confederación de Trabajadores de México, logró hacer Ministro de la Corte a uno de sus políticos. Un día tuvo la oscuridad de decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación era patronal... y logró colocar como Ministro, a su amigo Juan Molino Calleja García, jefe del departamento jurídico de la CTM, y tres veces diputado federal en la XLVI, la XLVIII y LIII Legislaturas, siempre por el sector obrero del Partido Revolucionario Institucional. (consultar Revista Proceso #195, 28 de marzo de 1982, páginas 20 a 23).

<sup>28</sup> Flores García, Fernando. "La Carrera Judicial", Revista Jurídica Veracruzana, Tomo XIV, números 5 y 6, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1963.

y aptitudes para desempeñar estas funciones. Este tipo de carrera judicial impediría el acceso directo de profesionistas con un desempeño brillante en el derecho y convertiría al judicial en un grupo cerrado y conservador.

Independientemente de la capacidad de los funcionarios así nombrados, únicamente quienes tienen el visto bueno de los superiores, ya sea por amistad, simpatía, motivos políticos o compromisos, podrán ir ascendiendo en el escalafón judicial, prevaleciendo criterios subjetivos en el nombramiento de los funcionarios judiciales.

Por supuesto que la permanencia en el puesto proporciona experiencia en su desempeño. El ascenso en el escalafón judicial permite suponer un conocimiento mayor e integral en la función jurisdiccional. Sin embargo, se requiere además de experiencia, conocimientos que únicamente el estudio proporciona.

Nootros entendemos a la carrera judicial, como un conjunto normativo de manejo de personal en el oficio judicial, que transita por escalafones progresivos, en donde se acreditan conocimientos suficientes, con el propósito de garantizar el profesionalismo de sus miembros y la independencia de su función.

Hoy a la carrera judicial se le ve como formadora de una bolsa de trabajo, dimensión de un mercado interno mayoritariamente, aun cuando se permita el acceso externo, para lo cual se forma todo un conjunto de reglas objetivas que fijan los medios de ascensos y promociones, que pueden ser:

- a) medios selectivos a través de:
  - a') Carrera (estudios, desempeño y formación profesional, experiencia)
  - b') escalafón.
- b) medios no selectivos

Haciendo un recorrido por el derecho comparado, podemos obtener las conclusiones siguientes sobre la carrera judicial.

Puede ser restringida o amplia.



Restringida cuando se ocupa preferentemente del entrenamiento, formación y preselección de futuros jueces y secundariamente del mejoramiento de los actuales cuadros de la magistratura o del ministerio público.

Amplia, cuando se ocupa casi exclusivamente de la actualización y del perfeccionamiento de magistrados y funcionarios de justicia, atendiendo además la preparación inicial de ellos.

El ingreso en la carrera judicial se realiza por medios ordinarios (oposición libre y por concurso) y especiales.

En el de oposición libre se ingresa a la carrera judicial por la categoría de juez. Se ingresa a una escuela judicial para seguir en ella diversos cursos y realizar prácticas en un órgano judicial. Sólo superado el curso y las prácticas se da el nombramiento.

El medio de ingreso ordinario por concurso es el reservado a los profesionistas que ejercen la profesión de abogado, fuera del poder judicial, esto es, a los juristas de reconocido prestigio, buscando con ello que la judicatura no se convierta en un cuerpo cerrado o en una casta.

En relación a éste último, se han buscado diversos mecanismos para su acceso. Por ejemplo, que en las convocatorias de oposición libre se reserven una tercera parte de las plazas para ser cubiertas por concurso de méritos entre juristas de reconocida competencia. Otro consiste en que de cada cuatro vacantes que se producen en el poder judicial, en la categoría de magistrado, una es cubierta por concurso de méritos entre juristas de reconocida competencia<sup>29</sup>.

Sólo puede hablarse de la existencia de una genuina carrera judicial, en aquellos sistemas en los que se garantizan, por una parte, la institucionalidad (esquemas) y objetividad (transparencia) en la designación y ascenso de la judicatura, y por otra, las garantías del juzgador, señaladas anteriormente.

---

<sup>29</sup> Son los sistemas empleados en España y que se conocen como *turno tercero* y *turno cuarto*, respectivamente.

#### 4.1. Las escuelas judiciales.

Previo al ingreso en la carrera judicial se requiere un periodo de formación, de capacitación, y de adiestramiento para los candidatos que sería dado por las escuelas judiciales. Durante ese tiempo, los aspirantes tendrían que asistir a una escuela judicial donde se impartirían cursos especializados sobre teoría y sistemas de valoración de la prueba, vías de impugnación, clínica procesal, ética profesional, redacción de resoluciones jurisdiccionales, derecho comparado, manejo de personal, administración judicial, etc.

El nacimiento de las escuelas judiciales se remonta a mediados del presente siglo<sup>30</sup>, buscando perfeccionar la formación de los juzgadores, debido a la insuficiencia de las universidades para enseñar estas tareas. Se requiere un entrenamiento específico que permita administrar un cuerpo de conocimientos especializados, no siendo suficiente para ello la formación universitaria.

En busca de una efectiva carrera judicial, tenemos conocimiento de que han sido creadas escuelas de capacitación en Japón, en 1939; España, 1944; Alemania Oriental, 1947; Francia, 1958; Estados Unidos, 1965.

En nuestro país, desde antes de la reforma constitucional de 1994, existían escuelas judiciales como el Instituto de Especialización Judicial, a nivel federal, o el Centro de Estudios Judiciales del Distrito Federal<sup>31</sup>.

Estas escuelas funcionaron con escaso presupuesto, con maestros improvisados y sin programas adecuados. Los cursos eran dictados por los propios jueces o magistrados, que sin dudar de sus conocimientos, carecían de experiencia docente. Las materias se limitaban a ser un repaso, por ejemplo de cursos de amparo divididos en penal, civil, administrativo y laboral,

---

<sup>30</sup> Flores García en diversos trabajos dentro de la Revista de la Facultad de Derecho de México, ha explicado que en los pueblos indígenas de Anahuac, este periodo del aprendizaje judicial era conocido y respetado por las vestijas que reportaba, siendo admirable para los historiadores hispanos. Los aprendices de jueces antiguos, dice el Doctor, eran nobles educandos instruidos por los ancianos en las asambleas de la Cámara Judicial, encontrándose entre jóvenes nobles que aprendían el oficio de jueces y que existían diariamente a todas las audiencias que desarrollaba el juez titular, para que llegado el momento, pudieran estar en aptitud de reemplazarlo.

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1995, artículos 210 y 211 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Poder Judicial del Distrito Federal.

sin que existieran materias concretas en la función judicial como resolución de sentencias, valoración de la prueba, manejo de personal y administración de recursos, etc.

En el Distrito Federal, para el Centro de Estudios Judiciales del Distrito Federal, se establecieron ramos o sectores de especialización. En principio comenzaron a funcionar el civil-mercantil, el familiar y el penal; a los que posteriormente se han agregado el de arrendamiento inmobiliario, el de justicia de paz en materia penal y el de justicia de paz en materia civil. Los subprogramas son cuatro: el de preparación, el de actualización, de investigación y el de difusión.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Instituto de la Judicatura, antes Instituto de Especialización Judicial, es un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

Con la creación del Consejo de la Judicatura Federal se busca instaurar una efectiva carrera judicial teniendo como base una sólida academia. En concordancia con esto han sido nombradas personas con un gran prestigio en la academia, quienes se encargaran de instrumentarla. Sin embargo tienen una gran tarea por delante, pues actualmente en los países en donde las instituciones de carrera judicial tienen más tradición, se buscan ya nuevas formas de profesionalización de los jueces que garanticen el perfeccionamiento de la actividad jurisdiccional.

## CAPITULO II

### LA JUDICATURA EN EL DERECHO COMPARADO

Si la función jurisdiccional requiere la independencia judicial, los jueces no han de tener otra obediencia distinta de la que deben a la Constitución o a las leyes. Exige excluir toda intervención externa de los demás poderes del estado. Pero no sólo de ellos, sino que tampoco admite el sometimiento de un juez a las instancias judiciales superiores.

En el presente siglo, en el mundo se ha vivido una crisis de legitimidad y de eficacia de los sistemas de justicia, por lo que se pretende derivar a la jurisdicción de toda dependencia respecto de los demás poderes del Estado y, en especial, del ejecutivo o, por lo menos, lograr que dicha dependencia sea lo menor posible.

En los países europeos existía un despacho encargado de los asuntos relacionados con la función jurisdiccional conocido como *Secretaría de Justicia*<sup>32</sup>.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, se vio la necesidad de establecer un órgano particular que eliminara la injerencia del ejecutivo en la función judicial y que se encargara de su administración. A esto se lo ha llamado el gobierno del poder judicial.

La doctrina<sup>33</sup> en los países europeos enumera tres tipos de autogobierno del Poder Judicial, que si bien nunca se dan completamente puros, sí tienen características que los diferencian unos de otros.

---

<sup>32</sup> Como ya apuntáramos, en nuestra legislación un artículo transitorio de la Constitución de 1917 desapareció a la Secretaría de Justicia. No obstante, en 1988 surgió la idea en la *Revista de Abogados* de volver a ella, fundamentada para ello en: 1) la necesidad de crear asociaciones profesionales, 2) la necesidad de eliminar comisiones estatales y organizaciones sociales con los órganos judiciales y 3) su utilidad como fuente de información en lo relacionado con la justicia. Todavía en 1994 surgieron opiniones que veían a esta secretaría como el "último período" de la administración pública mexicana. Sin embargo, la creación del Consejo de la Judicatura cancela, por el momento, esta posibilidad.

<sup>33</sup> Estas ideas son tomadas de la monografía del autor (titulado de derecho constitucional) de la Universidad de Córdoba, España, publicada en la obra "Colegio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura", que se realizó bajo el cuidado editorial de la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, en diciembre de 1993, páginas 190 a 196.

El primero se ha denominado externo, porque en él las decisiones sobre el régimen judicial están atribuidas a órganos externos al Poder Judicial, por lo regular a través del ejecutivo; el caso típico es el Ministerio o Secretaría de Justicia.

Al segundo se lo llama interno, y opera a partir de la figura juez-funcionario que se integra en una carrera a la que se accede tras acreditar la solvencia técnica. Son las propias instancias judiciales las que resuelven las cuestiones que afectan a su régimen.

Por último, el modelo institucional, se distingue por encomendar al gobierno del Poder Judicial a órganos creados *ex novo* por el constituyente para desempeñar ese cometido: los Consejos Judiciales.

En este capítulo se examina los Consejos Judiciales a la luz del derecho comparado.

## **1. España**

### **1.2. Consejo General del Poder Judicial.**

Fue introducido por la constitución de 1978, y creado en 1980, inspirado en los antecedentes franceses e italianos. El objetivo era despojar al poder ejecutivo de toda decisión sobre el estatus personal de los jueces y preservar en mayor medida la independencia judicial.

#### **1.2.1. Bases Constitucionales.**

La Constitución Española fue aprobada por las Cortes en sesiones plenarios del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el 31 de octubre de 1978; ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S.M. el rey ante las cortes el 27 de diciembre de 1978.

El apartado 1 del artículo 117, primero de los del título VI, establece:

**"La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley".**

El apartado 2 del artículo 122 de la Constitución Española dispone:

**"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 sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario".**

El Consejo es pues un órgano colegiado, dotado de una posición de autonomía constitucionalmente garantizada, que se ocupa básicamente del gobierno y de la administración del Poder Judicial. Esto se, adopta todas las decisiones relativas a la selección, formación, carrera judicial, inspección y responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados, sin más condicionantes ni subordinaciones que los debidos a la constitución y a las leyes.

Aunado a estas facultades administrativas, se encuentran otras que se analizan páginas adelante.

Su composición se encuentra establecida en la carta magna española en su artículo 122: veinte vocales y su presidente, que es el del Tribunal Supremo. Duran cinco años en su encargo, sin lugar a reelección el próximo periodo, a excepción del presidente, que puede reelegirse por una sola vez.

Corresponde a las cámaras de las cortes generales la elección de todos los vocales, 10 al Congreso y 10 al Senado. De ellos 4 entre juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio profesional y 6 entre jueces y magistrados en activo. En ambos casos se requieren 3/5 de sus miembros.

### 1.2.2. Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero

El primer desarrollo legal de las disposiciones constitucionales fue la Ley orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.

Este Consejo tenía las siguientes competencias:

- a) Selección, provisión de destinos, ascensos situaciones administrativas y régimen disciplinario de los jueces, magistrados, secretarios de juzgados y tribunales, así como nombramientos discrecionales de los más altos puestos de la Magistratura;
- b) Sistema de selección, formación y perfeccionamiento del personal auxiliar y colaborador de la administración de justicia;
- c) Elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del Consejo;
- d) Facultades de iniciativa legislativa y de previo informe o dictamen respecto de las principales materias relacionadas con la administración de justicia;
- e) Potestad reglamentaria, no sólo *ad intra* o para su organización y funcionamiento, sino también *ad extra*, esto es, sobre las demás materias de su competencia, por ejemplo aspectos administrativos de la justicia;
- f) Nunca se señaló como función del Consejo, la defensa de la independencia judicial.

Establecía un mecanismo electivo para la designación de los doce vocales de procedencia judicial, según el cual no sólo debían ser escogidos entre jueces y magistrados en activo, sino que tenían que ser electos por todos los jueces y magistrados.

El artículo 127 constitucional prohíbe a los jueces, magistrados y fiscales, pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Sin embargo dispone que la ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los jueces, magistrados y fiscales.

Así, el número mínimo de miembros para formar una asociación es de 15% del total, debiendo contar con un proyecto de estatutos, que anoten en el correspondiente registro. Debe tener presencia nacional, sin perjuicio de la existencia de secciones cuyo ámbito coincida con el de una audiencia territorial o tribunal superior.

1.2.3. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio.

Esta ley disminuyó las competencias del Consejo y estableció un nuevo sistema de designación de sus miembros.

En esta ley le fueron retiradas sus facultades de:

- Selección, provisión de destinos, ascensos situaciones administrativas y régimen disciplinario de los jueces y magistrados, y de secretarios de juzgados y tribunales.
- Facultades de iniciativa legislativa y de previo informe o dictamen respecto de las principales materias relacionadas con la administración de justicia.
- La potestad reglamentaria pasó a ser únicamente *ad intra*.

Irónicamente la Ley orgánica señaló como función del Consejo, la defensa de la independencia judicial.

Como es lógico suponer, estas reformas desprestigian al Consejo General del Poder Judicial en la sociedad civil y en los ambientes jurídicos independientes.

#### 1.2.4. Ley Orgánica 16/1994 de 8 de noviembre.

En la Ley orgánica de 1980, el nombramiento de los jueces correspondía al Consejo. En la de 1985, se atribuyó al Ministerio de Justicia. En la Ley Orgánica 16/1994, vigente hoy en día, del 8 de noviembre de 1994, devuelve la competencia exclusiva de selección de los jueces al Consejo General del Poder Judicial. También, fuera del ámbito meramente administrativo cuenta con las siguientes facultades:

- a) dispone de potestad reglamentaria en todo lo que se refiere al desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el estatuto de los jueces, el gobierno de los tribunales, las actuaciones judiciales.
- b) colabore en la producción normativa, a través de su informe, sobre todos aquellos anteproyectos de disposiciones generales, sea del Estado, sea de las Comunidades Autónomas, que versen sobre el estatuto de los jueces, la organización judicial, la demarcación y planta de los órganos judiciales, el proceso, el régimen penitenciario y, en general, sobre la tutela de los derechos humanos. Ejerce una función consultiva que el consejo ejerce con



critérios estrictamente jurídicos, al legislativo cuando de normas legales se trata y al ejecutivo, en el momento de preparar los proyectos.

c) integra a otros órganos del Estado. En la formación del Tribunal Constitucional, dos de cuyos magistrados designa. Opina sobre el nombramiento del fiscal general del Estado. Nombró a ocho miembros de los trece que componen la Junta Electoral Central, y a tres de los cinco miembros de las juntas electorales provinciales, que desempeñan un protagonismo muy señalado en las elecciones generales.

Desde la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de octubre de 1979, se califica al Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional, lo que permite, suscitar y mantener conflictos sobre sus competencias o atribuciones con los demás órganos constitucionales: las dos cámaras de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado y con el Gobierno.

No es un poder jurisdiccional porque no tiene esas facultades.

Sobre su naturaleza jurídica la constitución le da el trato de órgano de gobierno, que de acuerdo a las características señaladas origina un poder judicial no autoadministrado ni autogobernado, porque es el congreso quien nombra a los integrantes de su consejo judicial.

## **2. Francia.**

### **2.1. El Consejo Superior de la Magistratura.**

Por tradición, el ejecutivo en Francia ha tendido a ejercer una fuerte influencia sobre el judicial. Al término de la Segunda Guerra Mundial, la IV República Francesa en 1946 creó un órgano de tipo conciliar que asumiera las tareas de gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, este órgano no ha eliminado la intervención del Poder Ejecutivo en las decisiones que afectan al gobierno de los jueces. Es importante señalar, que el presidente de la IV República, por ser

una de tipo parlamentaria, carecía de los importantes poderes que la Constitución de 1958 ha puesto en sus manos.

La constitución de 1958 no reconoce un Poder Judicial, pero define con precisión a la autoridad judicial. Según las leyes francesas, su independencia está garantizada por la inamovilidad de los juzgadores y por la existencia de órganos especiales a cargo del nombramiento y la disciplina de los magistrados.

En el orden administrativo este órgano es el Consejo Superior de Tribunales Administrativos y de Tribunales Administrativos de Apelación. En el orden judicial es el Consejo Superior de la Magistratura.

## 2.2. Bases constitucionales.

La Constitución de Francia fue adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de ese mismo año.

Aderida a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946, la constitución francesa dedica únicamente tres artículos a "la Autoridad Judicial" y dos a "La Alta Corte".

El artículo 64 de la constitución dispone:

"El Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial.

Le asiste el Consejo Superior de la Magistratura...".

Resulta entonces que el Consejo Superior de la Magistratura, tiene la tarea de asistir al Presidente de la República en el ejercicio de la misión de garante de la independencia judicial que constitucionalmente se le encomienda.

### 2.2.1. Personal judicial: magistrados y jueces

Es necesario precisar que en Francia existen dos tipos de magistrados: Magistrados del Ministerio Público y Magistrados de Justicia. Los primeros toman la palabra durante las audiencias para hacer del conocimiento del tribunal lo que les parece la adecuada aplicación de la ley<sup>34</sup>. Los segundos, o sea los Magistrados de Justicia, tienen como función la de juzgar y dictar sentencia.

Estos magistrados de Justicia pueden ser jueces de instrucción, jueces de aplicación de penas, jueces de instancia o jueces de menores.

Es por ello, que la Ley Constitucional 93-952, de 27 de julio de 1993, estableció dos formaciones distintas del Consejo: una competencia sobre los magistrados y otra sobre los fiscales. A nosotros nos interesa la primera.

### 2.3. Integración.

La integración del Consejo Superior de la Magistratura es mixta, de acuerdo al artículo 65 de la constitución francesa. El número de sus integrantes es de 11. Quien lo conduce es el Presidente de la República y su vicepresidente es el Ministro de Justicia. Sus otros 9 miembros son designados por el Presidente de la República, de una lista elaborada por la Corte de Casación para la elección de 6 magistrados, por el Consejo de Estado para la de consejero de estado, o libremente, para dos personalidades fuera del judicial.

### 2.4. Facultades

Sus facultades constitucionales son, de acuerdo al artículo 65 de la Carta Magna francesa:

1) formular propuestas para los nombramientos de magistrados (jueces de la Corte de Casación, y para la Presidencia de los Tribunales de Apelación, hoy con cerca de 120 puestos);

---

<sup>34</sup> Es lo que se llama *réquisitions*.

- 2) dar su opinión sobre las propuestas del Ministro de Justicia relativas al nombramiento de los otros magistrados-jueces;
- 3) dar su opinión sobre los indultos;
- 4) instituirse como consejo de disciplina de los magistrados jueces.

## 2.5. Selección y carrera judicial.

Los magistrados-jueces franceses hacen sus estudios en la Escuela Nacional de Magistratura (E.N.M.), a donde ingresan mediante concursos. El primer concurso está abierto a los diplomados de licenciaturas<sup>35</sup>, el segundo a los funcionarios con 4 años de antigüedad. La E.N.M. organiza cursos de 31 meses, con un promedio de 230 alumnos por generación. Un jurado independiente clasifica a los "auditeurs de justice" al concluir sus estudios para que, de acuerdo con el orden de clasificación, procedan a escoger su puesto de magistrado dentro de la lista propuesta por el Ministro.

La jerarquía tiene 5 niveles. Para ascender en cada uno de ellos se miden los años de servicio (4-7-10 años), la inscripción en una *lista de aptitudes* y la inscripción en un *cuadro de ascensos*. Estos dos últimos roles son elaborados por la Comisión de Ascensos.

Si varios magistrados, que cumplan con las condiciones estatutarias, se postulan para el mismo puesto, el Ministro de Justicia tiene pleno poder para hacer la selección a su juicio, en un proceso llamado de *transparencia*, consistente en comunicar a todo el cuerpo judicial y a las organizaciones sindicales de jueces<sup>36</sup> los nombramientos propuestos junto con la lista de

<sup>35</sup> La *chancellerie* presta particular atención a la postulación de magistrados ajenos a la jurisdicción en donde se llenará una vacante porque, se dice, pueden aportar una nueva visión y posiblemente cambiar las costumbres adquiridas. También limitan la dependencia del magistrado con respecto del "cuerpo social" y evitan el riesgo de que un demasiado apego a las contingencias y a los intereses locales.

<sup>36</sup> Sobre la sindicación de los jueces, resulta ilustrativo que, según el documento del servicio regional de informaciones de la embajada francesa, "Francis Hechos y Cifras" (No. 30, Septiembre, 1992), la evolución del personal judicial se caracteriza por tres movimientos:

Su *fundación*: las mujeres tienen acceso a la magistratura desde 1946; en 1990 constituían el 60% de los *auditeurs de justice*.

El  *rejuvenecimiento*: el 46% de los magistrados tienen hoy menos de 40 años (en comparación con el 13% en 1976).

La  *sindicalización*: el derecho sindical ha sido implícitamente reconocido por el Consejo de Estado.

postulantes, y en estudiar las observaciones que se emiten, transmitiéndolo posteriormente al Consejo Superior de la Magistratura, cuando se trata de nombramientos para el Tribunal de Justicia.

La Ley Orgánica 94-100, de 5 de febrero de 1994, amplía los casos en los que es el propio Consejo el que propone el nombramiento de Magistrados, en lugar de limitarse a dar su parecer conforme a las propuestas del ministro de Justicia.

Por otra parte, el presidente y el procurador de cada tribunal asignan una nota a cada uno de sus colegas jurídicamente subordinados. La nota adquiere la forma de una descripción precisa y objetiva de la actividad del magistrado.

### **3. Italia.**

#### **3.1. Consejo Superior de la Magistratura**

El 25 de junio de 1944, a los pocos días de la entrada en Roma de los aliados, se estableció que "después de la liberación del territorio nacional, las formas institucionales serán recogidas por el pueblo italiano, que a tal fin eligirá, con sufragio universal, directo y secreto, unas Cortes Constituyentes para deliberar la nueva Constitución del Estado"<sup>37</sup>

El 22 de diciembre de 1947 la Asamblea aprobó el texto definitivo de la Constitución, entrando en vigor el 1º de enero de 1948.

De esta forma, la Constitución Italiana adoptó en 1947, dos principios esenciales: a) "la justicia es administrada en nombre del pueblo", y b) los jueces están sometidos solo a la Ley<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Cf. Reglamento al a. 3 (septiembre-octubre de 1946) de "Vita Italiana - Documenti e Informazioni", impreso por SO.GRA.EO. Società Grafica Romana.

<sup>38</sup> Así lo dispone el artículo 101 de la constitución. Los italianos le dan gran importancia a estos puntos porque, antiguamente, el artículo 64 del Estatuto de Carlos Alberto, establecía: *La justicia se dimana del Rey, en nombre del cual la administran los jueces instituidos por El.*

### 3.1.1. Base Constitucional.

Constitucionalmente la magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro sector.

"Artículo 105. Corresponderán al Consejo Superior de la Magistratura, según las normas de la ordenación judicial, la admisión, la asignación, el traslado, los ascensos y las medidas disciplinarias a cargo de los magistrados".

De lo anterior se desprende que sus funciones son básicamente de administración del poder judicial.

La intervención del gobierno (éste a través del ministro de justicia) se limita a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia en todo aquello que no sea de la competencia del Consejo, de acuerdo al artículo 110.

### 3.1.2. Reglas básicas.

La constitución señala reglas básicas relativas a su competencia y composición y dejó al legislador ordinario la tarea de desarrollar en detalle las demás cuestiones relacionadas con dicho órgano, que fueron reguladas en la Ley de 24 de marzo de 1958, número 195, cuyas determinaciones relativas a su organización y funcionamiento fueron modificadas por las leyes de 13 de julio de 1965, número 838 y de 18 de diciembre de 1967, número 1.198 y en lo referente a la composición y al sistema de elección de sus miembros, por las leyes de 22 de diciembre de 1975, número 695 y de 3 de enero de 1981, número 1.

De acuerdo al régimen establecido por la Ley de 3 de enero de 1981, número 1, es presidido por el presidente de la República. El primer presidente y el procurador general de la corte de Casación son miembros natos. Los restantes 30 consejeros son elegidos: 20 por todos los magistrados entre los jueces de todas las categorías y 10 por el parlamento, en sesión

conjunta, entre catedráticos de las escuelas de derecho y abogados con más de quince años de servicio. De éstos últimos el Consejo elige a su vicepresidente.

De los veinte consejeros togados, diez son elegidos: cuatro entre los magistrados de la casación; dos entre los magistrados de apelación y cuatro entre los magistrados de tribunal.

Al respecto, se desarrolló en Italia un debate en relación a si los consejeros "togados" debían ser designados por las cúpulas judiciales (Corte Suprema, cámaras superiores), o por los jueces en su conjunto, mediante comicios sin distinción de categorías judiciales. Los jueces buscaban la segunda opción, porque matizaría al Consejo de vocales con integrantes menos conservadores y posiblemente más representativos de la mayoría de los integrantes de los cuadros judiciales<sup>39</sup>.

Su mandato, como el de los consejeros franceses es de cuatro años, no pudiendo ser reelegidos para el periodo inmediato, pero si para posteriores.

### 3.2. Facultades.

El Consejo Superior de la Magistratura tiene facultades reglamentarias en el sentido de la aprobación de su propio reglamento, la facultad de regular las prácticas de los auditores judiciales y la de dictar circulares y directivas sobre el ejercicio de sus funciones que afectan a los jueces y a los ciudadanos que se relacionan con él.

Lleva tareas de propuesta y de asesoramiento al parlamento y al gobierno respecto a los problemas de justicia.

Ejerce una labor de dirección y coordinación en lo relativo a los aspectos administrativos de la jurisdicción.

---

<sup>39</sup> Intervención de Rafael Bartoni, en Consiglio Superiore della Magistratura, "Il ruolo e l'attività...", p. 307 y ss., citado por Néstor Pedro Sagüez en el Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura.

No interviene en lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, en manos de los tribunales administrativos regionales y encabezada por el Consejo de Estado, órgano que conoce de las apelaciones contra las sentencias de éstos.

Desde la Ley de 27 de abril de 1962, su Consejo de Presidencia ejerce las funciones de gobierno sobre la magistratura administrativa, desempeñando un papel análogo al del Consejo Superior de la Magistratura, las garantías de la independencia de quienes integran esta jurisdicción son menos acuciosas que las existentes para los jueces ordinarios.

Sus actos son susceptibles de ser revisados judicialmente. Ante los tribunales administrativos regionales los que afectan al estatuto de los jueces y ante la Corte de Casación los de carácter disciplinario, que se consideran de naturaleza jurisdiccional.

#### **4. Portugal.**

##### **4.1. Consejo Superior de la Magistratura.**

La Constitución de la República Portuguesa en su Parte III, "Sobre la organización del poder político", en su artículo 113 establece:

"Son órganos de soberanía el Presidente de la República, la Asamblea de la República y el Gobierno de los Tribunales...".

Asimismo dispone:

Artículo 114º. 1.- Los órganos de soberanía deben observar la separación y la independencia establecidas en la constitución

2. Ningún órgano de soberanía, de región autónoma o de poder local, puede delegar sus poderes en otros órganos, a no ser en los casos y en los términos expresamente previstos en la constitución y en la Ley.



Vemos entonces que se reconoce una división de poderes, en donde los tribunales son órganos de soberanía con competencia para administrar la justicia en el nombre del pueblo y con independencia, sujetos únicamente a la ley<sup>40</sup>.

Dada esta autonomía, el Consejo Superior de la Magistratura surge como órgano de la gestión y de la disciplina judicial.

#### 4.2. Composición.

En sus orígenes se constituía de miembros natos y electos. Los primeros eran el Presidente de la República, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, los Presidentes de los Tribunales de Relaciones y el Procurador de Justicia.

El resto se elegían: 4 por la Asamblea de la República, 2 jueces del Supremo Tribunal de Justicia, 6 jueces de derecho y 4 funcionarios de justicia.

En 1976, al reformarse la constitución, se dispuso:

Artículo 220.º 1. El Consejo Superior de la Magistratura se presideó por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y compuesto por los siguientes vocales:

- a) Dos designados por el Presidente de la República, siendo uno de ellos magistrado judicial;
- b) Siete electos por la Asamblea de la República;
- c) Siete jueces electos por sus pares, en armonía con el principio de representación proporcional.

Cambiaron también el número de vocales designados por la Asamblea de la República pasando de 4 a 7, y dejaron de integrarlo los Presidentes de los Tribunales de Relaciones y el Procurador de Justicia. Aun con éstos cambios su composición sigue siendo mixta.

#### 4.3. Facultades.

---

<sup>40</sup> Artículos 205 y 206 de la constitución portuguesa.

La ley reglamentaria de los anteriores artículos constitucionales, la número 21/85, del 30 de julio, fija sus atribuciones.

Además de las facultades relativas a la disciplina, nombramiento de los jueces, y organización judicial:

- a) emite su opinión sobre las materias relativas a la administración de justicia
- b) Aprueba el proyecto de presupuesto del Consejo.
- c) Participa en los procesos electorales al adoptar las providencias necesarias para la organización y la buena ejecución de ellos.
- d) Aun cuando no tiene facultades jurisdiccionales<sup>41</sup>, puede modificar la distribución de los procesos en los tribunales con más de un juicio con el propósito de asegurar la igualdad y operatividad de los servicios. En este sentido, tiene facultades para que, en caso de considerar excesiva la duración de un asunto en los tribunales, puede establecer prioridades, sin perjuicio de los procesos restantes de carácter urgente.
- e) Anualmente elabora el programa de inspecciones.
- f) Respecto a las facultades disciplinarias, es interesante el hecho de que los actos del Consejo Superior de la Magistratura son recurribles no en vía administrativa interna, sino mediante juicio ordinario -Contencioso directo lo llaman- ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Los jueces a su vez, pueden ser objeto de sanciones civiles<sup>42</sup>, penales o disciplinarias. Estas sanciones pueden ser independientes unas con otras, pueden existir las tres o sólo una.

#### 4.4. Selección y carrera judicial.

<sup>41</sup> Las también técnicamente en cuanto a la disciplina de los jueces se refiere.

<sup>42</sup> El Código Civil portugués permite la acción a los ciudadanos de pago de daños causados en 4 hipótesis: cuando hayan sido condenados por soborno, autoría o incumplimiento de su cargo; en los casos de dolo; por denegación de justicia; cuando la ley imponga expresamente el pago. Estos daños serán pagados por el Estado, pero éste puede repetir contra el jugador dador.

En Portugal la escuela judicial, llamada Centro de Estudios Judiciales, depende del Ministerio de Justicia.

Los profesionistas, de aprobar con altas calificaciones en los cursos judiciales, son designados jueces de derecho, siendo asignados a comarcas o lugares de ingreso y posteriormente a lugares de ingreso final.

Artículo 219.º 1. El nombramiento, la colocación, la transferencia y la promoción de los jueces de los tribunales judiciales y el ejercicio de medidas disciplinarias competen al Consejo Superior de la Magistratura, en los términos de Ley...

Tomando en cuenta el citado artículo constitucional, se fija una categoría de jueces de la siguiente manera: jueces de derecho, jueces desahogados y jueces consejeros.

Su gestión es calificada con 5 adjetivos: *muy bien*, *bueno con distinción*, *bueno*, *suficiente* y *mediocre*.

Esto se amalgama de la siguiente manera. Una vez nombrado como juez de derecho, se le supervisa en su gestión pudiendo ascender por méritos o por antigüedad. Para serlo por antigüedad se requiere calificativo, por lo menos, de *bueno*. O bien, además de los méritos, calificativo de *muy bien* o *bueno con distinción*. Formará parte entonces de los Tribunales de Relación.

Para aspirar a juez consejero, se convoca a concurso curricular abierto, esto es, pueden participar, los jueces desahogados, magistrados de ministerio público o bien abogados que se desempeñan fuera de la judicatura. De ser aprobados se ingresa al Tribunal de Justicia.

### 5. América Latina.

En términos generales, puede decirse que América Latina se caracteriza por preocupaciones y condiciones de investigación distintas a las que se presentan en Europa y el derecho anglosajón. En ella ocupan un lugar central cuestiones como la función del derecho en el

contexto político general de los países del continente, los derechos humanos, la democracia, el pluralismo jurídico, las instituciones alternativas, los grupos marginados, etcétera<sup>43</sup>.

Pareciera que el nacimiento de los Consejos Judiciales en América Latina estuviera ligada al autoritarismo y a la dictadura, pretendiéndose, más que lograr la independencia de la función judicial, mediatizarla mediante mecanismos que den la imagen de democratización, combate a la corrupción, independencia, pero que permitan al poder político su facultad discrecional de sujeción.

Así, como regla general, éstos antes nacen de dádivas políticas o con decisiones dictatoriales<sup>44</sup>.

### 5.1. Argentina.

Esta figura jurídica fue introducida en la Constitución Nacional argentina en 1994, derivadas del Núcleo de Coincidencias Básicas del Pacto de Olivos, pactado entre el presidente neoliberal Carlos Menem y el líder de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, y cuyo origen fue criticado pues no "provenía de un debate previo ni de una inquietud colectiva o de una demanda genérica de las asociaciones de magistrados y/o académicos o abogados. Se planteó como una demanda de una de las partes del pacto precitado, la aceptó la otra, discutieron sus modalidades a lo largo de un mes, cerraron el trato y nada más se pudo hacer..."<sup>45</sup>.

Argentina es un estado federalista, por lo que existe un Consejo de la Magistratura en el ámbito federal y cada Provincia adopta su propia estructura jurídico política, como lo establece el artículo 5 de la Constitución Nacional.

---

<sup>43</sup> Vía-Frasco, Héctor, op. cit. páginas 55.

<sup>44</sup> Como en la "dictadura perfecta" mexicana, donde se hace retirar forzadamente a la totalidad de Ministros de la Corte, dejando así mismo al judicial, para introducir una nueva organización y una nueva estructura u órgano estatal: el Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>45</sup> Arturo Pella Lanza en CUADERNOS CONSTITUCIONALES MEXICO-CENTROAMERICA, número 19 "La reforma Constitucional en México y Argentina", primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, páginas 93-96.

El Consejo de la Magistratura, de la federación, tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

Art. 114.- ... El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indica la Ley.

Este mismo artículo atribuye al Consejo de la Magistratura facultades para seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores a la Corte Suprema, emitiendo a tales efectos propuestas en ternas al Poder Ejecutivo, que son "vinculantes" para éste. El Presidente escoge un candidato y para él requiere el acuerdo del Senado (artículos 114 incisos 1 y 2, y 99 inciso 4).

Le corresponde administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la Ley asigne a la administración de justicia.

En el orden federal, el Consejo ejerce facultades disciplinarias sobre los magistrados inferiores a la Corte Suprema y decide la apertura del procedimiento de remoción, formulando la acusación correspondiente. Quien resuelve es en definitiva un Jurado de Enjuiciamiento, con fallo irrecurrible, integrado por legisladores, jueces y abogados de la matrícula federal (artículos 114 incisos 4 y 5 y 115).

Los jueces de la Corte Suprema son destituidos mediante el juicio político; acusa la Cámara de Diputados, y resuelve el Senado (artículos 53, 59 y 60). Hasta años atrás, la sentencia del Senado se tenía por irrecurrible ante la justicia; pero las reformas de 1994, modificaron tal doctrina, permitiendo su cuestionamiento por vía del recurso extraordinario federal, ante la Corte Suprema, si se hubiesen violado las reglas constitucionales mínimas del debido proceso.

Por otra parte, existen 23 provincias argentinas, de las que dos tercios cuentan con consejo judicial<sup>46</sup>, lo cual es posible por el sistema federal, similar al mexicano, que existe en aquel país. Unos son regulados por las constituciones locales y otros tienen raíz infraconstitucional, esto es, son creados mediante decreto del ejecutivo local, como organismos asesores, del poder judicial local.

Por ejemplo, en Buenos Aires, existe un Consejo de la Magistratura, establecida por la constitución bonaerense, con jurisdicción en esa provincia; por supuesto, quien establece su funcionamiento es el congreso local, a través de la constitución y la Ley. Y así de manera similar funciona en el resto de las provincias que adoptaron el sistema de Consejos de la Magistratura en su propio ámbito de competencia territorial.

Pero en la provincia de Santa Fe, el congreso local no adoptó el sistema de consejo judicial, por lo que mediante el decreto 2932/90, el gobernador crea un "Consejo de la Magistratura", que tiene como finalidad elaborar un dictamen mediante concursos para llenar las vacantes de magistrados. Evidentemente éste "Consejo" no tiene rango constitucional, sino únicamente, como diría Néstor Pedro Seguí<sup>47</sup>, una raíz infraconstitucional. De esta forma podría ser disuelto en cualquier momento por el gobernador que voluntariamente lo creó, o por un sucesor de él, sin necesidad de agotar el proceso legislativo.

Entre otros debates actuales en este país, está el de la naturaleza jurídica de este órgano, bien como entropoder o como integrante del Poder Judicial.

Los que afirman que el Consejo es un cuerpo integrante y auxiliar del Poder Judicial, se basan en que su regulación está inserta constitucionalmente en la sección y título correspondiente a este poder.

---

<sup>46</sup> Sobre todas las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Santiago de Estero, Tierra del Fuego.

<sup>47</sup> Director del Instituto de Derecho Público y Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario (UCA), Argentina. Cf. **EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN LAS ÚLTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LATINOAMÉRICA. CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ARGENTINO**, Coloquio Internacional Sobre el Consejo de la Judicatura, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, páginas 111 a 115.

Quiénes se inclinan por considerarlo un extrapoder se apoyan en que quienes lo forman son miembros del Poder Legislativo y abogados sin rálces en la judicatura; en que sus miembros no gozan de inamovilidad ni de intangibilidad de sus remuneraciones y en que el Consejo dispone de todos los recursos que la Ley asigna a la administración de justicia (suprapoder).

Quizás se encuentre mayor luz cuando, en el periodo de sesiones ordinarias que se iniciaron el 1° de marzo de este año, se apruebe su ley orgánica.

## 5.2. Bolivia.

Introducido recientemente en la constitución boliviana (1994), el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Está conformado por sólo 5 miembros, en composición mixta, con preferencia hacia no togados.

El artículo 122 señala que el Consejo de la Judicatura es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y se forma con 4 consejeros más, titulados de abogado en provisión nacional y diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria. Son designados por el Congreso Nacional por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, duran 10 años y no son reelegibles, sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

Cuenta con autonomía económica y administrativa, e inclusive con un "Tesoro Judicial", que depende precisamente del Consejo de la Judicatura de acuerdo al artículo 116.

De conformidad con el artículo 123, le corresponde administrar el escalafón judicial, elaborar el presupuesto anual del Poder Judicial y ejecutivo, conforme a la Ley y bajo control fiscal.

El artículo 123 dispone que "la ley determina la organización y demás atribuciones administrativas y disciplinarias del Consejo de la Judicatura".

El Consejo propone un listado (nóminas le llaman los bolivianos) de aspirantes al Congreso Nacional, en lo que se refiere a cargos de Ministros de la Corte Suprema; a esta

Corte, respecto a vacantes en las vocalías de las cortes Superiores de Distrito; y presenta candidatos a las cortes superiores de Distrito, para la designación de jueces, notarios y registradores de derechos reales (artículo 123, texto constitucional de 1994).

El artículo 123 inciso e de la Constitución, reformado en 1994, aclara que al Consejo le toca ampliar las aludidas nóminas de candidatos, "a instancia del órgano elector correspondiente". Con ello se disminuyen sensiblemente las competencias del Consejo, ya que de no gustarle a quien designa los propuestos por el Consejo, este deberá continuar con su trabajo preselectivo hasta hallar el candidato que agrada al Congreso, o a la Corte respectiva.

El Consejo de la Judicatura ejerce poder disciplinario sobre vocales, jueces y funcionarios judiciales (artículos 116 y 123) y no pueden ser removidos sino previa sentencia ejecutoriada (artículo 116).

### 5.3. Colombia.

El Consejo Superior de la Judicatura está compuesta de dos Salas, una administrativa y la otra jurisdiccional.

El artículo 254 de la Carta Magna de Colombia nos señala que el Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas. La primera es la sala administrativa, integrada por 6 magistrados elegidos para un periodo de ocho años: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado

La segunda es la sala jurisdiccional disciplinaria, integrada por 7 magistrados elegidos para un periodo de 8 años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. podrá haber consejos seccionales de la judicatura integrados como lo señale la ley.

El artículo 257 inciso 3 de la Constitución Colombiana de 1991, asigna al Consejo Superior de la Judicatura la misión de "dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y



administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador<sup>48</sup>.

Asimismo, tiene las siguientes facultades:

Administra la carrera judicial. Elabora las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales.

Examina la conducta y sanciona las faltas de los funcionarios judiciales, así como de los abogados en el ejercicio de su profesión.

Lleva el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. Distribuye territorialmente los juzgados y organiza la composición interna de cada uno de ellos.

Elabora el proyecto de presupuesto del poder judicial que deberá ser remitido al gobierno, y una vez aprobado, dispone del mismo.

Dirime los conflictos de competencia que ocurren entre las distintas jurisdicciones.

Tiene la facultad de presentar proyectos de Ley en materias relacionadas con sus funciones y de proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los Códigos sustantivos y procedimentales.

#### 5.4. Venezuela.

La constitución de 1961 estableció las bases para la creación de este órgano en su artículo 217, cuyo objeto sería asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura fue creado por la Ley del 16 de septiembre de 1969, reformada por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, del 7 de octubre de 1988. Forma parte de la administración con autonomía funcional, de tal suerte que, se dice<sup>49</sup>, no depende de ninguna de las ramas del poder público.

---

<sup>48</sup> Jente Caballero Ortiz, en su ponencia dentro del Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, celebrado en la ciudad de México, los días 28 y 29 de septiembre de 1995, en la ciudad de México, a instancias del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Consejo de la Judicatura Federal.

Está formado por 5 miembros, 3 designados por la Corte Suprema de Justicia, 1 por el Congreso de la República y otro por el Ejecutivo Nacional. Duran 5 años en sus funciones, pudiendo ser reelectos por un periodo más.

Entre sus atribuciones sobresalientes, además de designación, disciplina y vigilancia de los jueces, se encuentran las de fijar la política judicial de la República, ejercer el gobierno del poder judicial, dictar las normas reglamentarias para el desempeño de sus funciones, elaborar su proyecto de presupuesto y el del poder judicial, dictar el reglamento en lo que se refiere a la administración y crear comisiones especiales.

Como organismo, se le objeta que la multitud de funciones encomendadas, en contraste con el número tan pequeño de miembros, lejos de facilitar un manejo coherente de toda la estructura judicial, ha sido un factor importante en la generación de vacíos en la gestión que se ha traducido en faltas de control, y por tanto en corrupción de un sector del poder judicial venezolano.

De igual forma, el número reducido de miembros provoca una multiplicidad de funciones, lo que trae consigo el descuido en algunas de ellas.

Se realiza en estas fechas una reestructuración administrativa de todo el poder judicial venezolano, desarrollo de nuevos juzgados, introducción de la informática, modernización de la carrera judicial, mejora de los salarios al personal, modificación de la competencia por cuantía, etc.

#### 5.5. Perú.

En este país, se afirma, la función judicial nunca fue vista como prioridad política ni se expresó como necesidad social, desarrollándose siempre bajo las directrices del dictador en turno.

En la historia más reciente, el gobierno militar que algunos llaman "populista", instaurado en 1968 desconfió de los jueces a quienes consideraba conservadores y formalistas.

Así es que creó el Consejo Nacional de Justicia, que se erigió en un controlador del Poder Judicial, que tenía a su cargo la selección, evaluación y propuestas de sanciones a los funcionarios judiciales.

Con la constitución de 1979 aparecen los Consejos de la Magistratura, integrado por el fiscal de la nación, dos representantes de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú y dos representantes de las facultades de derecho del país.

Se contemplaron Consejos Distritales de la Magistratura en cada sede de cortes superiores (que son cortes de apelación).

El Consejo Nacional hacía las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las cortes superiores. Los Consejos Distritales hacían las propuestas de magistrados de primera instancia y demás cargos de inferior jerarquía.

El 8 de abril de 1992, los Consejos de la Magistratura dejaron de existir, pues sus miembros fueron cesados por decreto-ley: el autogolpe de estado del presidente Fujimori. Por él, se cesaron a 12 vocales y se creó un jurado de honor, encargado de "componer" al Poder Judicial.

Después del vacío constitucional en 1993, se crea el Consejo Nacional de la Magistratura. Está formado por siete miembros, que duran 5 años en funciones. Uno elegido por la Corte Suprema, otro por la Junta de Fiscales supremos, un tercero por los miembros de los Colegios de Abogados del país, dos más por los miembros de los demás colegios profesionales y uno por los rectores de las universidades privadas. Puede autoempliarse a nueve personas, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por los propios integrantes del Consejo, "entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial" (art.155 de la constitución).

El Consejo Peruano tiene así una conformación mixta, con predominio no togado, y un curioso perfil cuasi corporativista, esto último, pensando en la participación de colegios de abogados, universidades privadas e incluso grupos sindicales y empresariales.

Afortunadamente para la función judicial, no gobierna al Poder Judicial, aunque sí nombra, ratifica y remueve a los magistrados.

Aplica la pena de destitución tanto a los vocales de la Corte Suprema como a los jueces y fiscales de todas las instancias, en éste último caso a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales supremos (artículo 154). Para la remoción de los magistrados inferiores a la Corte Suprema, es por ende indispensable la voluntad de ésta, pues abre el proceso destitutorio, aunque quien decide es el Consejo, con fallo inimpugnable.

La constitución nada expresa sobre la asignación de roles administrativos.

### CAPITULO III

## REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El 5 de diciembre de 1994, el Ejecutivo Federal informó de la iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión a fin de "iniciar la transformación del Poder Judicial y de todo el sistema de Justicia", ante el reclamo de la sociedad<sup>49</sup>.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa se reconoce que "se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición, y procuración de justicia". Por lo que "se buscan sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes, acordes con las necesidades y reclamos de nuestros tiempos".

Asignar las atribuciones administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un órgano de nueva creación, es una forma de volver "más moderno y más eficiente" la administración de justicia, porque con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales.

De esta forma el 31 de diciembre de 1994 se creó el Consejo de la Judicatura Federal<sup>50</sup>, como órgano integrante del Poder Judicial de la Federación.

<sup>49</sup> El 21 de diciembre de 1994, fue electo presidente de la república el candidato del PRI, quien a lo largo de su campaña y como discurso de toma de posesión se pronunció por una transformación de los sistemas de procuración e impartición de justicia. En este marco, la iniciativa de reforma al sistema de justicia y seguridad se refirió principalmente a los siguientes puntos: creación de instrumentos de defensa contra el Ministerio Público, instalación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobación por parte del Senado del nombramiento del procurador general de la República, y reformas al Poder Judicial Federal y del Distrito Federal. Esta iniciativa tuvo reacciones positivas de académicos, Organismos No Gubernamentales y empresarios, aun cuando hubo quienes hablaron de un golpe de estado técnico, semejante al que se había dado en Perú, porque se prevía la renuncia ("retiro forzoso") de los 26 Ministros de la Corte.

<sup>50</sup> La elaboración de las reformas fue hecha al vapor, ante el reclamo de los colegios de abogados y de las fracciones parlamentarias del PRD y del PT. El 5 de diciembre fue enviada al Congreso la iniciativa de reformas, en los días posteriores se organizaron "foros" para discutir la iniciativa y aportar un "número de sugerencias de fondo y de forma" (según afirmó Fructoso López Cárdenas del PRI). Imagínese el lector cuántas que cuando el 16 de diciembre se efectuaba uno de esos foros, el Senado de la República llevaba a votación la iniciativa, sin recibir modificaciones substanciales; el 22 de diciembre apareció publicado en los diarios que había sido aprobada la reforma judicial (con votos del PRI-PAN) y de inmediato se turnó a los congresos de los estados para el análisis y ratificación. El 31 de diciembre de 1994 las reformas constitucionales aparecen publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Entremos al análisis jurídico.

Hans Kelsen, explica que, desde un punto de vista material, un órgano es estatal si:

- a) existe obligatoriedad en el ejercicio de sus funciones.
- b) existe un desempeño primordial del empleo.
- c) si sus integrantes perciben una remuneración por su desempeño.
- d) si sus integrantes llegan al cargo mediante un acto jurídico.

El Consejo de la Judicatura Federal, en estricto, no es un órgano, sino la denominación genérica para agrupar a una pluralidad de ellos. Son los órganos comprendidos bajo tal expresión los que con los actos que realizan, ejercitan las atribuciones que la ley les otorga.

Bajo esa expresión se encuentran el Pleno, las Salas, las Comisiones, los Presidentes y los consejeros de la judicatura federal, pudiendo ser clasificados en simples y complejos.

En este capítulo estudiaremos su integración, funcionamiento y facultades según las disposiciones constitucionales, para concluir en el capítulo IV con su naturaleza jurídica.

### 1. Integración del Consejo de la Judicatura Federal. Los Consejeros.

La Constitución introduce al Consejo de la Judicatura Federal por medio del artículo 94.

Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal<sup>51</sup>.

El artículo 100 constitucional establece su integración, de carácter mixto, pues está formado por 7 miembros, cuatro *togados* y tres *laicos* (sin consejeros *legos*)<sup>52</sup>. Los miembros *togados* son uno por cada jerarquía del poder judicial federal: el presidente de la Suprema Corte, dos magistrados (uno de tribunal colegiado y otro de unitario) y por un juez.

<sup>51</sup> Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

<sup>52</sup> Entendido por *togados* a los juristas con desempeño dentro de la judicatura; por *laicos* a los juristas no jueces; y por *legos* a los individuos sin título de licenciado en derecho.

De aquellos, tres miembros *laicos*, esto es, que no pertenecen al Poder Judicial, dos son designados por la cámara de senadores y uno por el Presidente de la República.

La explicación que se dio para esto es que se busca desterrar criterios subjetivos en el nombramiento y designación de funcionarios judiciales, evitar prácticas que obstaculizan la modernización en la impartición de justicia y adecuar esta a los anhelos y necesidades de la sociedad. Es decir, se piensa que con la inclusión de personas que han desempeñado su ejercicio profesional, fuera de los tribunales, éstos traen al Poder Judicial Federal, una visión diferente sobre su funcionamiento que la propuesta por los ministros, magistrados y jueces. Se romperían inercias y viejos vicios.

El objetivo final, se dice, sería asegurar la representatividad de todos los sectores sociales involucrados, abrir y dar transparencia institucional a los criterios de dirección, democratizar las decisiones de política judicial y asegurar la vigencia de intereses generales y no personales o de grupo, a través del equilibrio de los consejeros que lo integran, sin predominio o injerencia excesiva de cualquiera de ellos.

Para poder opinar al respecto a continuación se revisa la procedencia de los consejeros judiciales.

#### 1.1. Consejeros de origen judicial.

El primero de los consejeros *togados* que menciona la constitución es al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Su nombramiento se *note*, no hay designación, al ser presidente de la Corte será presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, duran en su encargo 5 años, excepto el Presidente que dura 4, por ser ese el periodo de gestión en la presidencia de la Suprema Corte de Justicia (artículo 100, párrafo cuarto).

Lo que se busca en el máximo órgano del poder judicial, es que haya una constante rotación entre los ministros, porque supone una renovación en la administración del poder judicial.

Sobre su bipresidencia, es notorio la enorme carga de trabajo que desempeña el Ministro Consejero, pues a las por lo menos 20 atribuciones que como presidente de la Corte establece la ley orgánica, se deben agregar las 9 que como Presidente del Consejo de la Judicatura tiene encomendadas y las demás que en la práctica realiza.

Si bien esto es contradictorio con uno de los argumentos que sirvieron para crear el Consejo de la Judicatura Federal - el de concentrar las labores de los ministros únicamente en cuestiones de carácter puramente jurisdiccionales- nos parece un mal necesario dicha duplicidad de encargos y conveniente para la independencia jurisdiccional, aun cuando requiere una enorme dedicación y energía por la persona que desempeña el cargo.

Respecto a los magistrados y jueces, estos son nombrados mediante inasculación, o sea la suerte decide la designación. Sin embargo, no se inascula de la totalidad del universo de jueces, sino que la Ley orgánica establece ciertas características que debe llenar el miembro elegible, lo que reduce considerablemente ese universo. El artículo 100 constitucional establece en primera instancia:

... El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los Tribunales Colegiado de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de Distrito, quienes serán electos mediante inasculación...

La constitución sólo refiere que los consejeros serán electos de entre jueces y magistrados mediante inasculación, sin hacer alusión al establecimiento de mayores requisitos en la ley reglamentaria. A pesar de ello, en la ley orgánica se introdujeron algunos cuyo contenido comentaremos en el capítulo posterior.



Los primeros consejeros de origen judicial fueron nombrados por la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuerpo que ejerció las funciones de la Corte en el período en que se encontró acéfala, de acuerdo al artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional.

Podemos decir que esta forma de elección es una innovación adoptada por la legislación mexicana. En el derecho comparado, existe el sistema de votación directa por los jueces, que ha sido criticado por la *politicización* que provoca entre los juzgadores y el consiguiente descuido de sus funciones.

Otro sistema es el de votación directa por el congreso, criticándosele su *partidización*, en alusión a los cabildos que se suscitan entre los distintos partidos políticos que se encuentran representados en las cámaras con el fin de colocar a su candidato<sup>53</sup>.

Creemos que la mayoría de consejeros de extracción judicial (*togados*) es benéfica, pues otorga, en los hechos, un autogobierno de la magistratura, permite la participación de todos los niveles judiciales en la designación de los miembros, y hace suponer que quien asume este puesto tiene conocimiento de las verdaderas necesidades judiciales.

Por otro lado, la Carta Magna determina que serán substituidos de manera escalonada.

De acuerdo al artículo quinto transitorio del decreto de reforma a la constitución, el período de los primeros consejeros que fueron nombrados, vencería el último día de noviembre del año 2001. Sin embargo una intromisión en la independencia judicial, propició el rompimiento del principio de inamovilidad para los 3 consejeros que en principio fueron designados. Pero esto será explicado párrafos más adelante.

## 1.2. Consejeros designados por los poderes legislativo y ejecutivo.

---

<sup>53</sup> Las reformas de 1994 en México, implantaron un sistema semejante que se aplica en la designación de los ministros. El Presidente de la República propone una terna de candidatos y el senado designa a uno de ellos, previa comparecencia en el recinto de San Lázaro. Esto fue visto como un avance y una forma de expresión democrática.

Esta cuestión es de las más criticadas. Se dice que la existencia de tres "forasteros" en la conformación de un órgano del poder judicial, rompe con la idea de la división de poderes.

Iniciamos señalando la disposición constitucional:

Art. 100. El Consejo se integrará por siete miembros ... dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas...

Sobre su conveniencia, el consejero Ricardo Méndez Silva<sup>54</sup>, (nombrado por el Senado, por cierto) explica que éstos consejeros únicamente son designados y no son representantes de los poderes que los eligen y que al ser nombrados se rompe el vínculo original jurídico. En caso de que algún consejero falle a su obligación de desempeñarse con honorabilidad y lealtad hacia el Poder Judicial, existe el juicio político y todo el régimen de responsabilidades que prevé la ley.

Esta opinión la comparte el consejero Mario Melgar Adalid (también nombrado por el Senado, por cierto), agregando que lo que sucede es que existe una "colaboración entre poderes para el efecto de los nombramientos de los consejeros"<sup>55</sup>.

Nosotros creemos que insistir en estos argumentos sería tanto como justificar que existiera un diputado electo por el poder judicial o un secretario del despacho designado por el Pleno de la Corte.

Pero hay consideraciones bien concretas, que son ilustrativas respecto al vínculo de los consejeros no togados con el órgano de su designación.

La primera es que, de acuerdo a la ley, los consejeros togados rinden su protesta constitucional ante el presidente del Consejo de la Judicatura y los consejeros laicos lo hacen ante el Presidente o ante el Senado<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> En su exposición presentada en el Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, celebrado el 29 de septiembre de 1995, en el Auditorio Ignacio L. Vallarta, del Palacio de Justicia Federal.

<sup>55</sup> Melgar Adalid, Mario, (coordinador) **REFORMAS AL PODER JUDICIAL**, primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, página 120.

Si bien, en las formas republicanas no esta mal visto que el Presidente acuda al Congreso a tomar posesión de su cargo, o que los Ministros rindan ante el senado su protesta, pues se trata de un acto formal y declarativo, y que incluso muestra el equilibrio en la división de poderes, es extralógico que los consejeros judiciales rindan por separado su declaración cívica, formal y solemne, unos ante el Senado, unos frente al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal y otro ante el Presidente de la República, por el significado político del acto, lo que agrede la esfera de independencia del poder judicial, máxime que la situación de los consejeros es de *inter pares*.

Otra consideración es que, contrario a lo afirmado en el sentido de que una vez nombrados los consejeros por el Senado o la Presidencia se rompe el vínculo original jurídico, a lo largo de las normas individualizadas hay referencias específicas que otorgan un valor absoluto, o sea cierta calidad, al origen de la designación del consejero.

Un ejemplo. El artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el dispositivo segundo, párrafo segundo, del Acuerdo 8/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal disponen que cada comisión del consejo se formará por 3 miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Si realmente se rompiera al vínculo jurídico entre el poder que designó y el consejero, en el momento de la propia designación, la ley no tendría por que hacer este tipo de distinción, sino que hablaría únicamente de "tres consejeros".

Llevado a la práctica resulta que quien tiene más trabajo y más participación en las decisiones del consejo es el nombrado por la presidencia, pues -por ser el único- concurre con voz y voto a todas las comisiones. También resulta que cada comisión tiene mayoría de miembros no lugados.

---

<sup>56</sup> Art. 150 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "Los miembros del Consejo de la Judicatura Federal que fueren designados por la Cámara de Senadores o por el Presidente de la República, otorgarán ante ellos la protesta constitucional, y los consejeros representantes de los jueces y magistrados la harán ante el presidente del Consejo de la Judicatura Federal".

Otro factor objetivo que permite influencia por parte del órgano que inviste a los Consejeros, es la discrecionalidad que la constitución permite a esos órganos para nombrar a cualquier jurista dado lo subjetivo de las frases "capacidad, honestidad y honorabilidad".

Si atendemos al diccionario<sup>57</sup> encontraremos que capacidad es "el talento o disposición para comprender las cosas". Honestidad, es "la compostura, decencia y moderación en la persona, acciones y palabras". Honorabilidad es "la cualidad de la persona honorable".

Estos criterios evidentemente permiten discrecionalidad al momento de calificar a una persona como poseedora de esos valores. Es decir, cualquier persona en principio, de acuerdo a nuestras leyes, es merecedora de los calificativos de capaz, honesta y honorable, luego, estas cualidades no son suficientemente claras para determinar a la persona idónea para ocupar el cargo de consejero judicial, pues la realidad está plagada de funcionarios que son honesta y honorablemente capaces de todo mal.

Una forma de mejorar esta situación, sería establecer criterios objetivos para los perfiles de los candidatos, similares a los establecidos para los miembros de extracción judicial, por ejemplo, en lo referente a no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa ante la Contraloría de la Federación, en el caso de que el Consejero se hubiere desempeñado en el ejecutivo.

Vistos éstos elementos, cada uno obtenga sus conclusiones acerca de si en realidad existe o no vinculación e influencia del Senado y del ejecutivo en el Consejo de la Judicatura.

Por otra parte, el periodo de funciones del consejero nombrado por el ejecutivo y uno de los designados por el senado vencen el último día de noviembre de 1999. El otro consejero del senado cesionará hasta el último día de noviembre de 1997.

---

<sup>57</sup> DICCIONARIO LEXICO HISPANO, dos tomos, novena reimpresión de la duodécima edición, Promotora Editorial, S.A. de C.V., México, 1993.

Para concluir este punto. La experiencia de otros países ha enseñado a los estudiosos de estos sistemas que la activa participación de consejeros provenientes de áreas ajenas al poder judicial -aun cuando se trate de consejeros *laicos* y no *legos*- provoca el vasallaje de la judicatura. Que la importancia de sus fines exige la preeminencia de los consejeros de origen judicial, aun cuando a quienes interesa aquel vasallaje se opongan con el pretexto de impedir las "oligarquías de la toga".

### 1.3. Requisitos de elección.

Para ser electos se requiere que cumplan con los siguientes requisitos (artículos 95 y 100):

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de su designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de 10 años, título profesional de licenciado en derecho;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de 1 año de prisión; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V.- Residencia en el país mínimo 2 años antes de su designación;

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general o del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

VII.- Los consejeros *laicos* deberán ser, además, personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades jurídicas.

En cuanto al primer punto, es clara la distinción de que los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sean mexicanos por nacimiento y no por naturalización, por la trascendencia de las funciones de los consejeros en el Poder Judicial.

En cuanto al segundo y tercer requisitos se establece un criterio de tiempo y experiencia, pues se entiende que el jurista, deberá contar con la capacidad profesional que solo el tiempo y la experiencia otorgan. Así un abogado que terminara su carrera universitaria alrededor de los 25 años, requerirá que transcurran 10 años, aun cuando ejerza o no la profesión de licenciado en derecho, para cumplir con los requisitos temporales a fin de ser nombrado consejero de la judicatura.

En la fracción cuarta, el legislador se refiere a la buena reputación y a la buena fama pública del *quidam* a elegir. Así, para la ley, cuenta con buena reputación quien no ha sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Y tendrá mala reputación y fama pública, aquél que haya robado, defraudado, falsificado o haya cometido abuso de confianza, aun cuando no haya sido castigado con pena corporal.

Sobre la residencia podemos afirmar que los 2 años que se establecen, pretenden que el consejero esté familiarizado con el acontecer nacional, lo cual, nos parece es demasiado tiempo, por lo que debería considerarse un periodo más corto -un año de residencia, por ejemplo-, pues aun cuando hoy la tecnología permite mantener un mejor contacto con los hechos, el devenir histórico es vertiginoso, en México y en el mundo.

En lo referente a los impedimentos para desempeñar los cargos de secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general o del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal, según se explica en la exposición de motivos con estos impedimentos se persigue que la persona propuesta reúna la calidad profesional requerida para el cargo de Consejero de la Judicatura. Esto impediría en parte, que el funcionario llegara al puesto con compromisos adquiridos en su anterior cargo, o bien, que el Consejo de la Judicatura Federal se convirtiera, como antes la Corte, en la banca para políticos en desgracia o el premio a la fidelidad para funcionarios menores.

Por otra parte, los consejeros durarán 5 años en su encargo, el que deben desempeñar con independencia e imparcialidad (art. 100). Asimismo, únicamente pueden ser removidos - se supone-, en términos del Título Cuarto constitucional.

La remuneración de los consejeros de la judicatura federal no podrá ser reducida durante su encargo (art. 94).

#### 1.4 Prohibiciones.

Los consejeros no podrán en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

De retirarse, no pueden actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, sino hasta transcurridos 2 años.

Las anteriores 2 prohibiciones se aplican, aun cuando los consejeros gocen de licencia (artículo 101 párrafos primero, segundo y cuarto).<sup>58</sup>

Su infracción se sanciona, en caso de funciones paralelas, con la pérdida del respectivo cargo, dentro del Poder Judicial. En caso de litigar antes de 2 años de su retiro, perderá las prestaciones y beneficios otorgados.

#### 1.5. Responsabilidad.

Entrando a su régimen disciplinario, vemos que sólo pueden ser removidos en términos del Título Cuarto constitucional, de acuerdo al artículo 100 constitucional.

---

<sup>58</sup> Estos impedimentos se les aplica de igual forma a los Ministros, Magistrados, Jueces y secretarios (a estos últimos, excepto al actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación). Sin embargo, por excepción, a los ministros que renunciaron con la reforma de 1994, de acuerdo con el artículo segundo transitorio, no les fueran aplicables los impedimentos citados.

Así, los consejeros, de acuerdo al artículo 108 constitucional, tienen el carácter de servidores públicos, por lo que son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En primer lugar, pueden ser sujetos de sanciones administrativas, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sanción la destitución y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público desde 1 a 20 años (art. 8 de la LFRSP),

Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pueden ser sujetos de juicio político. Cualquier ciudadano puede denunciarlos.

La cámara de Diputados será la *acusadora* y la de Senadores *jurado de sentencia*. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público de acuerdo con los artículos 109 y 110 constitucionales.

El procedimiento puede iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de 1 año después de la conclusión de sus funciones.

También son sujetos de sanciones penales, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. En este caso la cámara de diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si se procede contra el inculpado, dictará la *declaración de procedencia*, sin que ésta prejuzgue los fundamentos de la imputación en razón del artículo 111 constitucional.

En este caso, el consejero quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Si se encuentra separado de su cargo, no se necesita *declaración de procedencia*.



Si la resolución de la Cámara es negativa, se suspende todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo.

## 2. Funcionamiento.

Art. 100.- El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

El Consejo quedó instalado<sup>59</sup> una vez designados cinco de sus miembros, de conformidad con el artículo quinto transitorio del decreto de reforma.

Como ahora solo atendemos a las disposiciones constitucionales sobre el consejo, únicamente diremos que funciona en pleno o en comisiones. La norma individualiza es la encargada de establecer los pormenores del funcionamiento de éstos órganos. Nos remitimos al apartado específico sobre ella en el presente trabajo<sup>60</sup>.

Si diremos, que las controvertidas reformas constitucionales en materia electoral<sup>61</sup>, crearon una comisión especial a la que corresponde la administración, vigilancia, y disciplina del Tribunal Electoral. Dice el séptimo párrafo del artículo 99 de la Carta Magna:

Art. 99.- ...La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del

<sup>59</sup> Ver acuerdo número 1/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de fecha 16 de febrero de 1995, relativo al domicilio oficial del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de febrero de 1995.

<sup>60</sup> Cfr. con el inciso 2.2. del capítulo IV "Comisiones".

<sup>61</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, y celebrada como un consenso político sin precedente - para ser aprobada por unanimidad -, la firma en Palacio Nacional de la iniciativa de ley de reformas a la Constitución en materia electoral, por el Presidente Ernesto Zedillo, diputados y senadores, el 25 de julio de 1996, quedó como una mera apariencia de reforma, pues los legisladores y el presidente de la república violentaron el proceso legislativo, al recibirla los diputados como Cámara de origen, firmada por los senadores, quienes la recibieron al día siguiente como Cámara revisora. Así, los senadores violaron el artículo 71 constitucional y el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma introdujo al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, dándole independencia para determinar su presupuesto, regular sus relaciones de trabajo, nombrar y remover a sus funcionarios, etc., pasando por alto al Consejo de la Judicatura Federal.

Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Esto rompe con el sistema de competencia del Consejo de la Judicatura Federal originalmente planteado sin que tenga razón de ser y crea un régimen especial de administración, vigilancia y disciplina para el Tribunal Electoral. Si este Tribunal cuenta con una comisión especial y representantes, porqué no los Tribunales Colegiados, Unitarios y los Juzgados de Distrito.

### 3. Facultades.

Facultad significa el poder o la habilidad de hacer una cosa (*facultas-atis*). El concepto jurídico de facultad indica que algo o alguien está investido (por una norma de derecho) para realizar un acto válido produciendo efectos previstos.

El Consejo de la Judicatura Federal, es en general, un ente facultado para administrar, vigilar y castigar a todos los integrantes del poder judicial, a excepción de la Suprema Corte de Justicia y con las particularidades respectivas para el Tribunal Electoral.

Art. 100.-La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establecen las leyes.

Antes de las reformas constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeñaba facultades inherentes a su función, pero constitucionalmente contaba con atribuciones de carácter materialmente legislativo y administrativo.

Sobre facultades materialmente legislativas con las que contaba la Suprema Corte de Justicia podemos mencionar la expedición de reglamentos, aprobación del presupuesto,

regulación de responsabilidades, delimitación de competencias y el establecimiento de jurisprudencia.

Ejemplos de atribuciones materialmente legislativas son el nombramiento, régimen de licencias, retiros, renunciaciones, adscripciones y autorizaciones de los jueces y magistrados.

Estas eran llevadas a cabo primordialmente por la Corte en Pleno o en Salas. La Comisión de Gobierno y Administración era la encargada de ejecutar las funciones administrativas del Poder Judicial.

Si bien se ha dicho que las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal son puramente administrativas<sup>62</sup>, lo cierto es que con las reformas constitucionales, a este órgano se le otorgaron facultades materialmente legislativas y jurisdiccionales.

### 3.1. Facultades materialmente legislativas.

Cuando hablamos de facultades legislativas nos referimos a la posibilidad que un ordenamiento jurídico otorga a un ente de derecho, a fin de crear normas generales, abstractas e impersonales. Como ya se acotó antes, esta facultad es preferencialmente del poder legislativo, pero no exclusiva.

La doctrina habla de facultades *formalmente legislativas*, identificándolas con un órgano (Congreso de la Unión, por ejemplo) y un proceso creador: iniciativa, discusión, sanción, etc.

Sin embargo, no todas las disposiciones con características de ley, provienen del mismo órgano ni derivan del mismo proceso creador.

En los siguientes incisos se señalan las facultades del Consejo de la Judicatura Federal que tienen características de leyes.

---

<sup>62</sup> Cfr. Melgar Adalid Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes, Reformas al Poder Judicial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.

### 3.1.1. Establecimiento de competencia.

Artículo 94.- ... El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

La competencia es el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

*Strictu sensu*, la competencia se refiere al órgano judicial y puede ser objetiva o subjetiva. En este caso nos interesa solo la primera.

Tradicionalmente la doctrina<sup>63</sup> habla de cuatro criterios para determinar la competencia llamada objetiva: a) la materia; b) el grado; c) el territorio y d) la cuantía o importancia del asunto.

Como regla general, son las leyes expedidas por el Congreso las que fijan los criterios antes referidos. Sin embargo, la constitución faculta al CJF, para fijar la competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de distrito.

Luego entonces, las normas creadas por el CJF tendrán las características de generales, abstractas e impersonales, pues obligan a los sujetos de derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales cuya competencia ha fijado, lo que se traduce en una facultad materialmente legislativa.

### 3.1.2. Elaboración del Presupuesto.

Artículo 100.-La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto, y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación..

<sup>63</sup> Sobre esto Cf. Gómez Lara, Cipriano, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Colección textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1991. Pags. 174 a 183.

En general, presupuesto es el cómputo anticipado de los gastos y los ingresos. Cuando se habla de Presupuesto de Egresos de la Federación, nos referimos al *documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal*<sup>64</sup>.

La doctrina extranjera ha desarrollado una amplia discusión en torno a que si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material.

Nosotros coincidimos con autores como Duguít, Jéze o en México, con el maestro Sergio Francisco de la Garza<sup>65</sup>, en el sentido de que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, es la de un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.

Un argumento para negar el carácter de ley al presupuesto de egresos es que no cumple con lo establecido en la constitución en el artículo 72 ("*de la iniciativa y formación de leyes*"), en el sentido de agotar el proceso legislativo, pues exclusivamente es aprobado por la Cámara de Diputados, y promulgado como un decreto de la propia cámara (artículo 71 de la Constitución), sin que se discuta sucesivamente por la Cámara de Senadores y de Diputados.

Se agrega además que no se trata de un acto legislativo, toda vez que el presupuesto no de nacimiento a situaciones generales, abstractas e impersonales<sup>66</sup>.

Nosotros consideramos que no es precisa la anterior consideración, para lo cual recurrimos a un estudio empírico.

Si atendemos al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996<sup>67</sup>, encontraremos que de la totalidad de disposiciones que lo forman existen, en efecto,

---

<sup>64</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo P-Z, voz: Presupuesto de egresos de la federación. Página 2522.

<sup>65</sup> Cf. De la Garza, Sergio Francisco, *DERECHO FINANCIERO MEXICANO*, Decimotercera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1994, páginas 129 a 131.

<sup>66</sup> De los estudiosos del derecho mexicano, Rafael I. Martínez Morales, en su obra "Derecho Administrativo" explica que el presupuesto es un acto administrativo emitido por un órgano legislativo, pues contemplado con un criterio material, no reúne las notas que identifican una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad, sino que, por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos.

<sup>67</sup> Diario Oficial del viernes 22 de diciembre de 1995, páginas 2 a 17.

normas individualizadas, particulares y concretas, pero también hallamos normas generales.

Sobre éstas podemos citar:

Art. 10. El ejercicio y control del gasto público federal para el año de 1996, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y a las demás aplicables en la materia.

Art. 23. Los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán directamente responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto y demás disposiciones que al efecto dicte la Secretaría. Asimismo, no deberán contraer compromisos que rebasen el monto de los presupuestos autorizados a acordar erogaciones que no permitan el cumplimiento de sus metas aprobadas para el año de 1996, salvo lo previsto en el artículo 35 de este Decreto...

Art. 39. Los titulares de las dependencias, los órganos de gobierno y los directores generales de las entidades, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y de la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia; así como de cubrir con la debida oportunidad sus obligaciones reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este Decreto y a las normas que emita la Secretaría.

Si las facultades *formalmente legislativas*, son identificadas por tres características, a saber:

- a) por el órgano que las crea (Congreso de la Unión, por ejemplo);
- b) por su proceso creador (iniciativa, discusión, sanción, etc.) y
- c) por los efectos de su creación (disposiciones generales, abstractos e impersonales),

Y si de las disposiciones anteriormente señaladas, desprendemos que el presupuesto contiene disposiciones con efectos de ley, concluiremos que el presupuesto de egresos es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.

Luego, la ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece que el Poder Judicial, a través de su órgano competente debe formular el respectivo proyecto de presupuesto

y enviarlo oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las precisiones de ingresos y del gasto público federal.

Cuando el último párrafo del artículo 100 constitucional, dispone que el Consejo elaborará el presupuesto para el Poder Judicial de la Federación y presumimos que su ejercicio será general, abstracto e impersonal, esto nos lleva a concluir, a su vez, que la atribución concreta de elaboración presupuestaria, es de carácter legislativa.

Por otro lado, debemos aclarar que las reformas constitucionales de agosto de 1996, le dan al Tribunal Electoral, cierta autonomía económica, pues de acuerdo al artículo 99 párrafo séptimo, segunda parte:

Art. 99.- ... El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. ...

Entonces ya no es tan exacto lo establecido por el artículo 100 constitucional en el sentido de que el Consejo de la Judicatura Federal elaborará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, a excepción de el de la Suprema Corte; contradicción o inexactitud que a mi parecer no puede contener nuestra Carta Magna.

### 3.1.3. Acuerdos generales

Artículo 100.- El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

El término acuerdo, en nuestro derecho tiene varios sentidos. Uno de ellos se refiere a las normas resultantes de procesos. Así en el argot jurídico se dice que un expediente pasó a

acuerdo, cuando dentro de un juicio, el juez estudia los escritos de las partes a fin de darles una respuesta.

El artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles textualmente dispone que las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias: decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

En segundo plano, el que para este trabajo interesa, acuerdo se utiliza para referirse a un acto creador.

En este sentido, acuerdo en sentido amplio es una resolución unilateral, de carácter ejecutivo pluripersonal, y que puede tener una naturaleza extensa.

Los acuerdos pueden dividirse en generales e individuales.

El párrafo cuarto del artículo 100 constitucional faculta al Consejo de la Judicatura Federal para expedir acuerdos generales referidos al adecuado ejercicio de su función, equiparándose a los reglamentos, en tanto que se deberán confirmar y subordinar a lo que establezca la ley orgánica.

En ejercicio de estas facultades el Consejo de la Judicatura ha dictado acuerdos con efectos de ley<sup>68</sup>. A guisa de ejemplo mencionamos los acuerdos 5/1995, que fija las bases para convocar a concurso de méritos, para ocupar las plazas vacantes de magistrados de circuito o el acuerdo 6/1995, que fija las bases para el nombramiento de actuarios y secretarios de tribunales de circuito y juzgados de distrito. A sus disposiciones, requisitos y términos, se deben sujetar todos los interesados en ocupar las plazas de magistrados, actuarios o secretarios de los órganos jurisdiccionales del poder judicial.

---

<sup>68</sup> Desde la instalación del Consejo de la Judicatura, hasta el primer informe de labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, habían sido emitidos 15 acuerdos generales de varia índole, donde destacan los relativos a las licencias de los servidores públicos del poder judicial, a la ordenación de los criterios a que deberá sujetarse el nombramiento y la reinscripción de jueces de Distrito y magistrados de Circuito, y el que fija las bases para el nombramiento de actuarios y secretarios de tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. Aun cuando no tiene mayor trascendencia, llama la atención que el número de los acuerdos es progresivo en el número pero no en la fecha de su expedición. De tal forma que los acuerdos 11/1995 y el 13 de 1995, se publicaron con fecha 7 de noviembre de 1995 y el 12/1995, el 9 de noviembre del mismo año; también el acuerdo 17/1995 fue publicado en el Diario Oficial hasta el 9 de abril de 1996, junto con el 7/1996.



Para su debida vigencia no encontramos en la Ley orgánica, disposición expresa que obligue a la publicación del acuerdo en el Diario Oficial. El artículo 72 en su último párrafo solo dispone que: cuando el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estime que sus reglamentos, acuerdos o resoluciones o los de comisiones pudieran resultar de interés general, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que permitiría pensar en que se trata de una potestad del Consejo, publicar o no el acuerdo general.

Sin embargo la doctrina al estudiar a los acuerdos administrativos<sup>69</sup>, ha concluido que un acuerdo tiene efectos plenos frente a los administrados hasta que se publica en el Diario Oficial de la Federación, pues de otra forma resultaría imposible para aquellos conocer estos dispositivos.

La Ley del Diario Oficial de la Federación<sup>70</sup>, en su artículo 2° dispone que "El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Circulares, Órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente". De esto último se colige que es requisito sine qua non para la debida aplicación y observación de los acuerdos, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### 3.2. Facultades administrativas.

Como facultades administrativas del CJF entendemos la posibilidad de resolver los problemas de gestión y de existencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación tanto en sus relaciones internas, como externas con otros órganos o con los particulares.

<sup>69</sup> Cf. Acosta Romero Miguel, *TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO* Primer Curso, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1988, pag 300.

<sup>70</sup> Diario Oficial del 24 de diciembre de 1986.

El nacimiento del Consejo de la Judicatura Federal, se dijo, es para desempeñar fundamentalmente facultades administrativas, como lo refiere el artículo 100 constitucional en su primer párrafo.

### 3.2.1. Nombramiento y adscripción de jueces y magistrados.

**Art. 97.** Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la Ley...

Para Hamilton uno de los elementos que debían procurarse para constituir al Poder Judicial era la designación de los jueces, la cual no debía encomendarse al ejecutivo ni al legislativo, ya que la persona en que recayera el nombramiento podría caer en el peligro de complacer indebidamente a uno de estos poderes. Tampoco debía reservarse al pueblo o a personas elegidas por él con este objeto especial pues surgiría una propensión exagerada al sostenimiento de la popularidad<sup>71</sup>.

En nuestro sistema jurídico al Consejo de la Judicatura Federal se le otorgan facultades de nombramiento y adscripción de los altos funcionarios del Poder Judicial Federal, excepto por supuesto en lo que toca a los Ministros de la Corte, pues son designados por el ejecutivo, con aprobación del senado. De igual forma, la Corte así como el Tribunal Electoral, conservan facultades de nombramiento y remoción de secretarios y demás funcionarios y empleados suyos, pero en lo que toca al resto de los funcionarios judiciales, el Consejo de la Judicatura es quien decide.

Por último, la constitución refiere que la protesta de éstos funcionarios será ante el Consejo de la Judicatura Federal:

---

<sup>71</sup> Hamilton, A. Jay, J. y Madison, J., **EL FEDERALISMO**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, página 335.

Art. 97.- ... Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la Ley.

### 3.2.2. Número de Tribunales y Juzgados.

Artículo 94.- ... El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

En páginas anteriores<sup>72</sup> analizamos la facultad que la constitución concede al CJF en cuanto a la fijación de competencia territorial y especialización por materia de los órganos jurisdiccionales.

Ahora nos referimos a la facultad de indicar el número de tribunales que en un circuito o distrito se requieren, atendiendo a criterios, por ejemplo, demográficos, económicos o de carga de trabajo.

En este sentido, sería deseable que en breve, el Consejo contara con estudios de este tipo que permitirían cumplir en forma eficiente, con lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

### 3.3. Facultades jurisdiccionales.

Este apartado da para hablar de varios puntos. En primer término explicaremos porqué consideramos que la siguiente es una facultad materialmente jurisdiccional en un órgano formalmente administrativo. Luego expondremos el criterio de la Suprema Corte sobre sus facultades en la revisión de las designaciones, adscripciones y remociones de magistrados y jueces.

---

<sup>72</sup> Cfr. inciso 3.1.1. de este capítulo sobre las facultades materialmente legislativas del Consejo.

Para iniciar la exposición diremos que la Constitución establece:

**Art. 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.**

**Art. 123...**

**A. ...**

**B. ... XII. ... Los conflictos entre el Poder Judicial de la federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última...**

Recordemos la definición propuesta de facultad jurisdiccional: es aquella que la ley otorga a un órgano, a fin de resolver una controversia suscitada entre partes, de manera imparcial y con fuerza coactiva a fin de hacer cumplir su decisión.

El Consejo de la Judicatura Federal sería en este caso el órgano facultado por la Constitución para resolver una controversia suscitada entre un funcionario del Poder Judicial de la Federación -siempre y cuando no dependa de la Suprema Corte de Justicia-, a iniciación de un particular o incluso a instancias de la propia Corte.

**ART. 97.- ... La Suprema Corte de Justicia de la Nación ... podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.**

Si bien estos procedimientos pueden ser de diverso tipo (administrativos, penales, políticos), las mismas traen inherentes la existencia de una controversia y latentes la existencia de una sanción, que irá de una amonestación pública con copia para el expediente personal, a una responsabilidad penal, en donde se deben seguir determinadas etapas, descritas por la propia constitución o la ley, por lo que concluimos que las facultades disciplinarias del Consejo son de índole jurisdiccional.

En segundo lugar, podemos afirmar que sus decisiones son definitivas e inatacables, salvo las referidas a designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, al decir del artículo 100 párrafo octavo.

Art. 100. ...

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Esto nos parece inadecuado pues aun cuando se presume que las resoluciones del consejo serán siempre justas y apegadas a derecho<sup>73</sup> -razón suficiente para avenirse a su positividad- la experiencia nos enseña que para evitar suspicacias deben establecerse instancias que regulen y examinen la conducta de las autoridades. Nosotros nos inclinamos por su recurribilidad basados en el principio "*todo poder debe ser juzgado*"<sup>74</sup> (con independencia de que el consejo sea o no un poder propiamente dicho).

De acuerdo a la constitución, la facultad de la corte en la revisión administrativa es de control de legalidad y no de fondo del asunto. Esto es, únicamente verificará que las decisiones del Consejo hayan sido dictadas conforme a las reglas legales.

Sin embargo los miembros de la Suprema Corte han pensado de manera diferente.

---

<sup>73</sup> En cuanto a la irrecurribilidad de las decisiones de un órgano, encontramos una disposición similar en el artículo 110, último párrafo de la constitución el cual establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, cuando concluyen el procedimiento del juicio político. Sobre este procedimiento el maestro Alberto del Castillo del Valle, hace un análisis detallado en su obra "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Duro, S.A. DE C.V.

<sup>74</sup> En relación a esto, autores y diputados analizaban en abril de 1996, posibles reformas constitucionales y legales. Con estos cambios, se buscaba, entre otras cosas, dejar sin efecto la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo, proponiéndose que sean los ministros de la Suprema Corte los encargados de vigilar las labores de aquel.

En una tesis de jurisprudencia, al interpretar "armónicamente" los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, decidió que el Pleno de la Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros, al 100 constitucional.

Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno partió de dos principios esenciales que rigen a la revisión administrativa: a) el respeto a la garantía de audiencia, y b) la seguridad del juzgador recurrente de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial.

Sobre estas bases el pleno interpretó que al decidir el recurso el Pleno de la Corte, "tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustenten la resolución del Consejo de la Judicatura Federal y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma"<sup>75</sup>.

De esta manera, quien tiene la última palabra sigue siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la legalidad e incluso el fondo de las decisiones del Consejo.

Finalmente, hay que señalar que el artículo 99 de la constitución establece:

Art. 99 ... La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo que, una vez más, se deja fuera al Tribunal Electoral de la plena competencia del Consejo de la Judicatura Federal.

---

<sup>75</sup> Tesis número XXI/96, del Pleno de la Corte, que resolvió el recurso de revisión administrativa 2/95, en sesión privada de 4 de marzo de 1996, por unanimidad de diez votos.

#### 4. Principios de la carrera judicial.

Baste señalar en este inciso, por el momento, que el artículo 100 establece los principios que rigen a la Carrera judicial: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Excelencia gramaticalmente se refiere a la calidad superior de las cosas, que en materia de personal judicial se traduciría en una alta formación profesional.

La objetividad se refiere a que en la designación de los funcionarios judiciales se atenderá a las personas en sí y no al modo de pensar o de sentir de quien los designa o elige.

Imparcialidad es la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de los candidatos a ocupar puestos en el organigrama judicial.

Profesionalismo alude a hacer hábito o profesión de la función jurisdiccional.

Finalmente, de acuerdo con los principios de la carrera judicial se procurará que los funcionarios judiciales sostengan sus opiniones sin que las doblen halagos o amenazas (independencia).

#### 5. Consejos judiciales locales y del Distrito Federal.

Estudiar cada uno de los sistemas judiciales en que existe judicatura estatal, rebasa los fines del presente trabajo. De tal suerte que en este apartado sólo abordaremos las notas generales que la constitución define para el establecimiento de las judicaturas estatales y algunos aspectos particulares de ellas que, a nuestro entender, podrían enriquecer al marco jurídico de la judicatura federal.

En Sinaloa, a finales de 1987 y en Coahuila desde 1988 se instituyeron Consejos de la Judicatura<sup>76</sup>, lo que permite deducir que la idea de insertar un órgano especializado para la

---

<sup>76</sup> Ver decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa del 25 de marzo de 1988, y en Coahuila en el Periódico Oficial del 11 de diciembre de 1990.

administración del Poder Judicial de la Federación no es reciente, sino producto de un sistema político con metas a largo plazo. Además, su introducción, había sido una larga solicitud de la academia.

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, se han establecido Consejos Judiciales en Aguascalientes, Baja California, México, Morelos y Nayarit.

La situación que guardan el gobierno y la administración del Poder Judicial de la federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos del fuero común tengan una organización y funciones semejantes a las que correspondían al Pleno de la Suprema Corte de Justicia y que pasaron ahora al Consejo de la Judicatura Federal.

Entonces, las mismas razones para justificar la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Judicial Federal, subsisten también en el ámbito local, por lo que, siguiendo esta lógica, resultó conveniente introducir el sistema de judicaturas en las legislaciones locales.

En razón de esto, se planteó en primer término la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional<sup>77</sup>, que establecía un esquema de nombramiento rígido para los jueces de los estados. Con ello se permitió que cada entidad federativa adopte el esquema de organización que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial.

Art. 116...

III...

...

---

<sup>77</sup>El texto anterior a la reforma decía:

Artículo 116...

...

I y II...

III...

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta constitución.

...

... Los jueces de primera instancia y con los que con cualquier otra denominación se creen en los estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado...



Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I y V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

En segundo término, se hizo sujetos de responsabilidad, de juicio político y de inmunidad procesal a los miembros de las judicaturas locales. Sus miembros serán responsables por violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales:

Art. 108.- ... Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución, y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En caso de que fueran responsables en el juicio político, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Ante tal situación las legislaturas locales han tenido que reformar disposiciones constitucionales. Por ejemplo, en Morelos fue necesario incorporar a los consejeros dentro del título séptimo, artículos 135, 136 y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

En el caso de la responsabilidad penal, se sigue el mismo procedimiento establecido para los consejeros federales, pero la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que procedan como corresponda (artículo 111 constitucional).

Sobre su conformación no existe uniformidad. Por una parte algunas legislaciones estatales establecen consejos judicialistas, como en el caso del Estado de México o de Sinaloa. En el primero se forma por el Presidente del Tribunal Superior, por dos jueces y dos magistrados, electos mediante insaculación. Sin embargo, en Morelos existe un consejo mixto

con "representantes" del ejecutivo local y de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Un aspecto positivo que salta a la vista es que, en el Estado de México, el Consejo, es quien propone a los jueces y magistrados al legislativo sin intervención alguna del ejecutivo. El legislativo local tiene un derecho de veto en caso de ser designado algún magistrado que a su juicio no merece el nombramiento, sin embargo, esto es relativo, porque si en dos ocasiones el legislativo rechaza la designación, la tercera vez el Consejo de la Judicatura designa en definitiva al magistrado.

Otra diferencia con el Consejo de la Judicatura Federal es que el consejo del Distrito Federal tiene la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto de todo el poder judicial local - artículo 122, inciso C., Base Cuarta, fracción VI, último párrafo de la Constitución - mientras que a nivel federal existe una dualidad en este sentido, pues la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal elaboran cada uno su propio presupuesto, y juntos el del Poder Judicial de la Federación.

Si la razón que se dio en la exposición de motivos<sup>78</sup> para que existiera esa dualidad fue que existiría subordinación del poder judicial al Consejo si éste último elabora todo el presupuesto, resulta contradictoria la facultad del consejo del Distrito Federal y bien podríamos afirmar que el Poder Judicial del Distrito Federal se encuentra subordinado a su Consejo de la Judicatura.

---

<sup>78</sup> Dice la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994: "...En el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabora la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

## **CAPITULO IV**

### **LA LEY REGLAMENTARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

#### **1. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 26 de mayo de 1995.**

Sobre el proceso creador de este dispositivo, sólo podemos señalar que tuvo las mismas características que en el caso de la reforma constitucional: un proceso legislativo "al vapor", poca discusión y vicios en su elaboración. De esta manera, el 23 de enero de 1995 se reformaron, derogaron y adicionaron algunas disposiciones de la Ley Orgánica respectiva y para el 26 de mayo siguiente se contaba con una nueva ley orgánica que abrogaba a la anterior.

#### **2. Estructura del Consejo de la Judicatura Federal.**

En cuanto a su estructura el Consejo de la Judicatura Federal se compone de Pleno, Comisiones, Secretaría ejecutiva y de distintos órganos auxiliares.

##### **2.1. Pleno**

Acorde con lo establecido en la constitución la ley orgánica dispone que el CJF es parte del Poder Judicial de la Federación (art. 1).

Los siete consejeros funcionan en Pleno o en Salas, durante dos periodos de sesiones. El primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quince del mes de julio. El segundo periodo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quince del mes de diciembre.

Al finalizar los periodos ordinarios funciona una Comisión de Receso<sup>79</sup>, compuesta de tres Consejeros, facultados exclusivamente para tramitar los asuntos de notorio urgencia que se les presenten.

El Consejo es presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>80</sup>, y se necesita que concurren 5 consejeros a sus sesiones para funcionar.

El Pleno sesiona los jueves de cada semana, a las 5 de la tarde pudiendo dejar de hacerlo si en la inmediata anterior así lo determinan sus integrantes. Cuando las necesidades del servicio así lo exijan, el Pleno puede determinar un día u horario diverso, debiéndose informar esto cuando menos con 7 días de anticipación.

Durante su desarrollo son asistidos por el Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial, quien es el encargado de levantar el acta respectiva y de dar fe de lo actuado.

En principio tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias son privadas. Pero cuando así se determine por mayoría de 5 votos, podrán celebrarse sesiones solemnes, que son públicas. Dado la singularidad de éstas, se debe emitir convocatoria con 7 días de anticipación, dándose a conocer por el medio de comunicación que se estime más conveniente.

Cuando un consejero juzgue que resulta impostergable la celebración de una sesión extraordinaria, hará su solicitud al Presidente del Consejo a fin de que se celebre a la brevedad posible.

Contará con los servidores públicos que establece la ley y los secretarios técnicos y personal subalterno que determine el presupuesto.

## 2.2. Comisiones.

<sup>79</sup> Creada por acuerdo 4/1995, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco.

<sup>80</sup> En la iniciativa del ejecutivo se establecía que el consejero más antiguo podría sustituir al Presidente del consejo en sus ausencias que "no requieran licencia". Sin embargo, en el Senado fue corregida esta aberración pues iba en contra del espíritu de unidad y jerarquía en la Presidencia del Consejo y de la Suprema Corte y porque iba en contra de lo estipulado en el artículo 13 de la ley orgánica, pues en él se establece que las ausencias del presidente que no requieran licencia, será suplido por los ministros en su orden de designación.

Las comisiones existentes son la de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos, adscripción, de vigilancia, una temporal que es la de receso<sup>81</sup> y una híbrida que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral.

Las seis primeras se forman por 3 miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. De entre los tres consejeros comisionados se nombra a un presidente.

La ley faculta al Pleno para crear comisiones permanentes o transitorias.

Sus resoluciones se toman, como regla general, por mayoría de votos.

Como excepción, las resoluciones dictadas por la Comisión de Receso, requieren unanimidad de votos, cuando a) se resuelva sobre el retiro forzoso de los juzgadores (excepto ministros, por supuesto); b) sobre la suspensión en sus funciones de magistrados y jueces que se hallen involucrados en la comisión de un delito y c) cuando se formule denuncia contra los mismos, en los casos en que proceda.

Los consejeros no pueden abstenarse en las votaciones, salvo que tengan impedimento legal, calificados por las propias comisiones.

La ley nada se dice sobre el quórum necesario para la realización de sesiones; sin embargo, los acuerdos generales emitidos han establecido el funcionamiento de cada comisión con un quórum de dos consejeros<sup>82</sup>.

En los casos en que no sea posible la resolución de un asunto en comisiones, su conocimiento y resolución pasará al Pleno del Consejo de la Judicatura federal.

Las comisiones tienen facultades decisorias o consultivas, según sea determinado por el reglamento respectivo.

La comisión del Consejo que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, por un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación y de tres

---

<sup>81</sup> Las dos últimas (de vigilancia y de receso) fueron creadas por acuerdos 4/1995 y 12/1995, publicadas en los Diarios Oficiales de fechas 24 de julio de 1995.

<sup>82</sup> Ver acuerdo 8/1996, sobre el quórum de las comisiones.

membros del Consejo de la Judicatura Federal, sin que se precise quienes serán, lo que deja abierta la posibilidad de que sean los consejeros electos por el ejecutivo y el legislativo. Queda pendiente su regulación por la ley respectiva.

### 2.2.1. Comisiones unidas.

La diversidad y complejidad de los asuntos que debe conocer el Pleno hacen necesario establecer una instancia de coordinación del trabajo de las diversas comisiones permanentes. Esto se logra con las Comisiones Unidas.

La finalidad de la existencia de comisiones unidas es que el trabajo de las comisiones o bien de los consejeros en lo particular, que se presenta al Pleno, tengan una valoración plural que los enriquezca y afine.

El carácter de sus funciones es deliberativo y propositivo, por lo que la resolución de los asuntos no se somete a votación, limitándose a acordar los términos en que serán presentados al Pleno para su resolución.

### 2.3. De los Consejeros.

Cuando hablamos de los consejeros de origen judicial afirmamos que en relación a esto, se dio un agravio más a la independencia judicial y también -decimos ahora- a la legalidad.

Sobre los requisitos para ser designado Consejero de acuerdo al artículo 81, son:

- a) ser jueces de distrito y magistrados de circuito, ratificados.
- b) no haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.

El 6 de enero de 1995, fueron electos por mandato constitucional, para un periodo de 6 años los primero tres miembros del Poder Judicial que formarían parte del Consejo. La única posibilidad que la Constitución contempla como causal de remoción de un miembro de la

judicatura es a partir de un fincamiento de responsabilidades porque incurrir en una violación a alguna ley, de acuerdo al artículo 100.

Sin embargo, la falta de atención, solo explicada por la premura por expedir la ley orgánica, provocó que los senadores de la república, la aprobaran aún existiendo problemas de incompatibilidad entre la ley secundaria y la constitución.

Un transitorio de la Ley Orgánica dispuso que:

**DECIMO CUARTO.-** Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de esta ley, el Presidente del Consejo de la Judicatura federal y los consejeros designados por el Senado de la República y por el Poder Ejecutivo, procederán a inocular a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocupaban el cargo de consejeros cumpliendo con los requisitos de esta ley, quienes desempeñaran el cargo hasta concluir el periodo a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994<sup>83</sup>.

La situación era que al momento de entrar en vigor la ley orgánica, los tres consejeros que ya habían sido nombrados tendrían que haber renunciado a su mandato constitucional, para dar paso a los nuevos consejeros designados por el procedimiento antes transcrito por así estar establecido en un artículo transitorio de una ley secundaria, lo que evidentemente significa una flagrante violación a la supremacía constitucional.

¿La solución?, los consejeros judiciales presentaron "renuncia irrevocable", aun cuando no tenían obligación para ello. Así, el silogismo fue, si por propia voluntad los consejeros renuncian, ya no hay necesidad de aplicar el transitorio de la ley orgánica y entonces el debate sobre su constitucionalidad concluye.

Aun con los reclamos del PRD, los diputados del PRI y del PAN<sup>84</sup>, aprobaron el dictamen, dado que cualquier modificación hubiera implicado regresar el documento al

<sup>83</sup> Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995.

<sup>84</sup> Aun cuando los diputados panistas discutieron con los senadores de su partido el tema del décimo cuarto transitorio, la posición de los senadores fue tajante, no estaban dispuestos a que se les exhibiera como desacudados. Aun cuando en su defensa dijeron que "no venía en la iniciativa del ejecutivo" sino que fue una propuesta del último

Senado (quien ya lo había aprobado) para su análisis y corrección, lo que iría en contra de la voluntad presidencial.

Hay otra observación que consideramos conveniente hacer notar.

Durante la discusión en la cámara baja, del artículo 81 fracción III se controvertió por diputados del PRD y del PT, la inconstitucionalidad de los requisitos de inasculación.

Se dijo que éste artículo rebasaba los límites fijados por la constitución, porque establece mayores requisitos a magistrados y jueces para poder ser nombrados consejeros de la judicatura. De tal suerte, si se buscaba ampliar los requisitos para ser consejero judicial, antes se debía reformar la constitución.

En lo conducente el artículo 100 dispone:

Art. 100. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de Distrito, quienes serán electos mediante inasculación...

De acuerdo a la doctrina, las leyes reglamentarias son las leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la constitución, con el fin de articular los preceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan.

La reglamentación debe considerarse en consecuencia como un elemento que da congruencia a la legislación en general, por lo que no debe exceder o contrariar las disposiciones generales contenidas en la legislación reglamentada.

---

hora del prieta José Trinidad Láz Cardeñas; "el asunto da a pensar, ahí debe de haber un problema de tipo político, algo deben tener contra los tres miembros del Poder Judicial que ahora son miembros del Poder Judicial y lo que quieren los prietas es sustituirlos... parece que el artículo tiene dedicatoria". Sin embargo aprobaron el dictamen y posteriormente la ley *¿Independencia Judicial?* (Diarios *La jornada* y *El Financiero* del viernes 19 de mayo de 1993).



En el caso concreto, la constitución sólo refiere que los consejeros serán electos de entre jueces y magistrados mediante insaculación, sin hacer alusión al establecimiento de mayores requisitos en la ley reglamentaria.

Sin embargo el artículo 81 fracción III fija la necesidad, a jueces y magistrados, de:

a) haber sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional (después de 6 años de ejercicio judicial).

b) no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa.

En esta tesitura, nosotros creemos que la ley orgánica va más allá de lo establecido por la constitución, lo que se traduce en la inconstitucionalidad del referido artículo.

Finalmente, mencionaremos que de darse una vacante de los Consejeros de origen senatorial o del ejecutivo, el Presidente del Consejo debe informar a esos poderes, para que den un nuevo nombramiento.

En caso de falta de los consejeros judiciales, el Pleno del Consejo de la Judicatura fija las bases, convoca y realiza el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes.

### 2.3. Secretariado Ejecutivo.

Se integra de un secretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial; de uno de administración y de uno de disciplina.

Deben tener título de licenciado en derecho, excepto el de administración que deberá contar con una licenciatura afín a su cargo y experiencia mínima de 5 años. Los dos primeros además deben gozar de buena conducta y no haber sido condenados por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.

No fue dada ninguna razón para establecer esta disimilitud.

Estos son los encargados de proporcionar los apoyos necesarios a cada una de las comisiones a las que se encuentran asignados, en lo que a elementos materiales se refiere. La ley, además establece funciones específicas a cada uno de ellos, como, por ejemplo, en el caso del Secretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial, tiene encomendado levantar el acta de la sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y dar fe de todo lo actuado en ella.

#### 2.4. Órganos auxiliares.

Sus órganos auxiliares son la Unidad de Defensa del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Sus titulares deben contar con título profesional afín a las funciones a desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.

#### 3. Facultades del Consejo.

Las facultades del Consejo de la Judicatura Federal se establecen primordialmente en los artículos 76, 81, 82 y 85 de la ley orgánica.

El artículo 76 enumera 55 facultades del Consejo de la Judicatura y en su fracción XLI, deja abierta la posibilidad de la existencia de cualquier otra. Ahora bien, las facultades contenidas en las fracciones de la I a la XXI son exclusivas del Pleno, pero se permite delegar en las comisiones, mediante acuerdos generales, el resto de las facultades.

Quienes han estudiado la totalidad de estas facultades las han dividido en: Atribuciones para la integración del Consejo; reglamentarias y de normatividad; de nombramientos, ratificación, adscripción, remoción y retiro forzoso de jueces y magistrados y

en general del poder judicial; sancionadoras; disciplinarias; para la planeación del poder judicial; administrativas; de supervisión y vigilancia; y jurisdiccionales<sup>85</sup>.

Nosotros proponemos, continuando con el método empleado en el capítulo anterior, para su estudio, una división más general de las facultades que se otorgan por los artículos citados, explicadas en función de su naturaleza materialmente legislativa, administrativa y judicial, englobando en cada una de ellas a las que la ley encomienda al Pleno, a las comisiones o el Presidente del Consejo.

### 3.1. Facultades materialmente legislativas.

#### 3.1.1. Facultades reglamentarias.

"Art. 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

...

"II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta es una facultad del Pleno del Consejo de la Judicatura.

Sabemos que el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, cuya expedición es preferentemente facultad del ejecutivo y cuya finalidad es la de permitir la aplicación de una ley anterior y superior<sup>86</sup>.

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa.

---

<sup>85</sup> Esta propuesta de división de las facultades del Consejo, para su estudio fue preparada por la Lic. Victoria Adato Greza y expuesta durante el seminario sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, celebrada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 25 de marzo al 1º abril de 1996.

<sup>86</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La finalidad del reglamento es complementar y ampliar el contenido de una ley, en este caso de la orgánica del poder judicial, por lo que jerárquicamente aquí está subordinado a ésta y corre la misma suerte; si se reforma, deroga o abroga, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiera reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento -como si sucede con las leyes- ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley.

Así, la anterior ley orgánica en la fracción XX del artículo 12, otorgaba al Pleno de la Suprema Corte la competencia para expedir los reglamentos interiores de la propia Suprema Corte, de los Tribunales colegiados y de los juzgados de distrito, mismos que a la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 1995, quedarían sin vigencia<sup>87</sup>.

Atendiendo al contenido material del reglamento, la jurisprudencia<sup>88</sup> ha definido su naturaleza como participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

De acuerdo con el artículo 76 de la ley orgánica, para la aprobación de éstos reglamentos se requiere de una votación especial, que es de mayoría calificada de 5 votos.

Actualmente se encuentran en elaboración los reglamentos a que aluden la ley y la constitución.

Sólo nos resta apuntar que el contenido de los mismos, por razón del principio de jerarquía de las normas, en todo caso no puede ir más allá de lo que la ley establece en relación a órganos, contenidos y procedimientos, debiendo limitarse siempre por lo que preceptúa la constitución.

---

<sup>87</sup> Como ejemplo podemos mencionar el Reglamento Interior General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 1° de mayo de 1923, que se compone de 79 artículos, divididos en 12 títulos: reglas preliminares; del despacho de los negocios en el tribunal pleno; de las votaciones; del Presidente de la Suprema Corte de Justicia; de las Secretarías de Acuerdos; de la Oficina de Partes y demás dependencias de la Corte; de los actuarios; de los requisitos para la admisión de empleados subalternos de la Corte; del escalafón; de las averiguaciones prescritas por el artículo 97 de la Constitución; de las visitas de los magistrados de circuito y jueces de distrito y de las prevenciones generales.

<sup>88</sup> Tesis número 224, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917, 1965, segunda sala.

### 3.1.2. Acuerdos generales.

Sobre los aspectos genéricos de los acuerdos nos remitidos, en obvio de inútiles repeticiones, a lo apuntado en el capítulo anterior al hablar de las facultades legislativas que fija la constitución para el Consejo de la Judicatura<sup>89</sup>.

Precisaremos ahora -lo cual no es difícil- las causas objetivas para considerar dicha atribución como materialmente legislativa.

En general, el artículo 81 fracción II faculta al pleno para emitir acuerdos generales necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones. Es decir, el uso de estas facultades puede circunscribirse a establecer cuestiones notadamente administrativas; por ejemplo, el acuerdo 1/1995, se refiere al domicilio oficial del Consejo de la Judicatura federal; el 5/1995, fija las bases para convocar a concurso de méritos para ocupar las plazas vacantes de magistrados de circuito; el 9/1995, es relativo a las vacaciones de magistrados de Circuito y jueces de Distrito; o el 11/1995, relativo a la determinación de la forma, días y horas en que el Consejo celebrará sus sesiones. Así, con su sola cita se advierte la existencia de actos unilaterales, en donde nunca intervienen los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados.

Pero a la par de éstos acuerdos, hay otros que establecen situaciones distintas, con efectos generales.

El acuerdo 8/1995, concretamente, reglamenta el funcionamiento de las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal. El acuerdo primero habla de las comisiones permanentes. El segundo cita las comisiones que determina la ley y su composición. El tercero, determina la fecha de elección del presidente de cada comisión y su periodo. El cuarto, delega la facultad de elaborar un reglamento interior a las comisiones para determinar la celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias; establece además que la convocatoria debe señalar día, hora orden

---

<sup>89</sup> Capítulo III, inciso 3.1.3. de los acuerdos generales como facultad materialmente legislativa del Consejo de la Judicatura.

del día y asuntos a debatir de cada sesión. El quinto fija su quórum (2 consejeros), la forma de votación y la sujeción al Pleno del Consejo en caso de excusas e impedimentos. El sexto, instaure la necesidad de listar los asuntos a sesionar en el orden del día, y de enviar copia a los consejeros con por lo menos 24 horas de antelación, excepción hecha tratándose de sesiones ordinarias. El séptimo da al Pleno del Consejo la facultad de aprobar resoluciones de comisiones en caso de empate al votarse. El octavo, remite a lo que se establezca en cada reglamento interior en lo que se refiere a las facultades de cada comisión, consultivas por regla, salvo disposición expresa. El noveno, da las atribuciones de los presidentes de comisiones. El décimo dispone que el Secretario Técnico de la Comisión sea designado por ésta a propuesta de su presidente. Finalmente el décimo primero fija las atribuciones del Secretario Técnico de cada comisión.

De la anterior descripción deducimos las características del acuerdo, las que coinciden con el criterio material de la función legislativa: a) son normas abstractas e impersonales; b) son generales y permanentes; c) tienen el carácter de obligatorias.

Si se tomara alguna decisión sin haber cumplido con éstos requisitos, la misma carecerá de legitimidad y podría ser recurrida, sin caer en el presupuesto de irrecurribilidad que fija la constitución, pues no se trata de una decisión del Pleno del Consejo, sino de las Comisiones.

Ahora abordaremos un problema que surge al llevar a la práctica la facultad del consejo.

Sobre los reglamentos, señalábamos que jerárquicamente están subordinados a la ley y corren su misma suerte. Pero en el caso de los acuerdos, el derecho y los hechos nos indican que no sucede igual, sino que los mismos conservan su vigencia hasta que son nulificados por otros posteriores, es decir, por acuerdo en donde sus artículos transitorios establezcan la supresión del anterior. Sobre esto es ilustrativo que, aun con las reformas constitucionales y a la ley orgánica del Poder Judicial Federal, el acuerdo plenario 1/1994, relativo a la creación de

órganos jurisdiccionales, sigue vigente. A *contrario sensu*, el acuerdo 1/1996, en su segundo transitorio deja sin efectos a los acuerdos plenarios 3/1992 y 2/1994.

Nos preguntamos entonces ¿cuál es el nivel jerárquico de los acuerdos en relación a la ley orgánica?

Creemos que la respuesta resultaría lógica si atendamos a que la constitución faculta al consejo "para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley" (art. 100, párrafo séptimo). Resulta entonces que primero es la ley y luego el acuerdo, aun cuando la práctica nos muestra la posibilidad de que subsista el segundo, no obstante desaparezca el primero.

Aquí son totalmente esclarecedoras las tesis doctorales de José Ramón Cosío Díaz<sup>90</sup>, cuando esboza la jerarquía de los acuerdos generales.

Para dicho autor, existen acuerdos generales con "rango de ley" y otros con "rango reglamentario". En el caso de los primeros, su atribución se encuentra conferida en la ley fundamental, por lo que su jerarquía es necesariamente superior al resto de las normas establecidas por los órganos, en nuestro caso, del Consejo de la Judicatura Federal.

Por el contrario, cuando la constitución no regula la atribución para el establecimiento de acuerdos generales y sí, en cambio, se prevé en leyes como la orgánica del poder judicial, tendrán el rango de reglamentarios.

Una vez dilucidados estos dos tipos de acuerdos, la cuestión es diferenciar la jerarquía entre ellos. Para ello señala que teniendo los mismos órganos y los mismos procedimientos de creación, la diferencia sólo puede provenir de la materia a que unos y otros se refieran.

Finalmente, no existiendo normas específicas al respecto, la modificación de los acuerdos generales puede efectuarse mediante un procedimiento no agravado; es decir, el propio órgano que estableció la norma puede, sin necesidad de acudir a procedimientos especiales (asistencia, votación) modificar sus anteriores determinaciones.

---

<sup>90</sup> *op. cit.*, páginas 142 a 144.

En este caso, lo único que habrá de tenerse en cuenta es que el órgano estará sujeto a sus determinaciones mientras no las derogue, sean como un acto particular en tal sentido, o por el establecimiento posterior de una norma en la misma cuestión<sup>91</sup>.

Con estas consideraciones, podemos apreciar con mayor detalle, el dilate jurídico que el Consejo realizó en uso de sus facultades materialmente legislativas.

Apuntábamos antes que hay facultades exclusivas del Pleno, pero se permite delegar en las comisiones, mediante acuerdos generales, algunas de esas facultades, así el artículo 82 de la Ley orgánica, nos dice que:

Con excepción de las atribuciones previstas en las fracciones I a XXI del artículo anterior, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal podrá establecer mediante acuerdos generales, cuáles de las atribuciones previstas en el propio Artículo podrán ejercitarse por las comisiones creadas por el pleno...(sic).

La constitución, en su artículo 100 condiciona la validez del acuerdo a lo establecido en la ley y ésta a su vez lo condiciona a no reglamentar sobre las atribuciones previstas en las fracciones I a XXI del artículo 81.

Sin embargo, en contravención a lo anteriormente citado, el Pleno dicta su acuerdo general 4/1995, relativo a la creación de su comisión de receso y dispone:

**"PRIMERO.** Se crea la Comisión de Receso que entrará en funciones al finalizar los periodos ordinarios de sesiones del Consejo de la Judicatura Federal.

**SEGUNDO.** Dicha Comisión se compondrá de tres Consejeros y, estará facultada exclusivamente para tramitar los asuntos de notoria urgencia que se le presenten.

---

<sup>91</sup> Sobre esto, el artículo quinto transitorio de la ley orgánica del Poder Judicial Federal dispone que los acuerdos administrativos dictados por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno y por la Comisión de Gobierno y Administración (con funciones administrativas en la antigua organización de la Corte) continuarán en vigor en lo que no se opongan a dicha ley, hasta que el Consejo de la Judicatura Federal o la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno dicte las normas administrativas que correspondan.



TERCERO. Se considerarán como urgentes los asuntos a que se refieren las fracciones VIII, IX, X, XI, XXI, XXII, XXIII, XXXIX y XL, del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CUARTO. Las resoluciones de la comisión de Receso se tomarán por unanimidad de votos en los casos de las fracciones VIII y XI del precepto citado en el punto anterior y por mayoría de votos en los restantes.<sup>92</sup>

Es decir, mediante un acuerdo general se concede a la Comisión de Receso del Consejo de la Judicatura, facultades contenidas en las fracciones VIII, IX, X, XI y XXI, aun cuando el artículo 82 dispone que no pueden ser ejercitadas por las comisiones creadas por el Pleno.

No obstante, hay quienes piensan que aquí no existe violación a la ley argumentando que existe una similitud con lo que sucede entre el Congreso de la Unión y su Comisión Permanente.

Como sabemos, la función primordial de la Comisión Permanente es suplir en algunas de sus facultades constitucionales al propio Congreso o alguna de las cámaras, durante el receso que media entre un periodo de sesiones ordinarias y otro, desarrollando facultades que no entrañan actividad legislativa.

Sobre la necesidad del funcionamiento de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se argumenta que *en ningún tiempo y por ningún motivo debe estar ausente de la marcha del gobierno el poder legislativo, a fin de que ejerza sus funciones de control político sobre los actos del ejecutivo, por lo que en los periodos de receso de aquel poder debe existir un organismo que mínimamente lo represente*<sup>93</sup>.

En el caso de la comisión de receso del Consejo de la Judicatura -se dice-, es lógico que se le otorguen las facultades de las fracciones VIII, IX, X, XI, XXI, porque estas se refieren a asuntos de notoria urgencia.

---

<sup>92</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco.

<sup>93</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo A-Ch, voz: *Comisión Permanente*, página 529.

Es necesario para atender a este argumento, conocer las atribuciones que se dice son de notoria urgencia y que se otorgan a dicha comisión.

La fracción VIII, permite acordar renunciaciones de jueces y magistrados. La fracción IX, acordar el retiro forzoso de magistrados y jueces. La fracción X, suspender en sus cargos a jueces y magistrados a solicitud de la autoridad judicial. La fracción XI, suspender en sus funciones a magistrados y jueces involucrados en la comisión de un delito y formular denuncia y querrela en su caso. La fracción XXI, conceder licencias en términos de ley.

Ahora bien, es urgente que, por ejemplo, se suspenda a jueces o magistrados involucrados en la comisión de un delito, a petición de una autoridad judicial; pero resulta que el periodo de funcionamiento de la Comisión de Receso, coincide con el periodo vacacional de los magistrados y podría coincidir con el de jueces.

En el caso de los Tribunales Colegiados, éstos dejan de funcionar totalmente durante la segunda quincena de los meses de julio y diciembre de cada año, precisamente en los periodos en que funciona la Comisión de Receso y en el caso de los jueces de distrito, si bien quedan "guardias" en cada juzgado, integradas por la mitad del personal, al frente del órgano en funciones de juez se deja a un secretario autorizado por ministerio de Ley, por lo que es difícil que un magistrado solicite su renuncia en este periodo o bien, ilógico que se suspenda en sus funciones a quien no lo está<sup>94</sup>.

De esta forma, nosotros creemos que las facultades que el Pleno concedió a la Comisión de Receso, son ilegales, por lo que en estricto, deberían ser limitadas en términos

---

<sup>94</sup> Sobre esto el acuerdo 9/1995 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las vacaciones de magistrados de Circuito y jueces de Distrito dispone:

**PRIMERO.-** Los periodos vacacionales a que se refiere el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deberán disfrutarse por los magistrados de Circuito de tribunales colegiados durante la segunda quincena de los meses de julio y diciembre de cada año.

**SEGUNDO.-** Los magistrados de Circuito de tribunales unitarios y los jueces de Distrito podrán gozar de los periodos vacacionales a que se refiere el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la forma siguiente:

El primer periodo vacacional de quince días, a partir del primer día hábil del mes de julio al último día hábil de la primera quincena del mes de agosto y, el segundo, a partir del primer día hábil del mes de diciembre al último día hábil de la primera quincena del mes de enero del año siguiente.

del artículo 82, máxime que las razones pragmáticas que justificarían su vigencia, son cuestionables.

### 3.1.3. Creación de competencia.

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

...

IV. Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República;

V. Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior;

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos.

Al igual que en materia de reglamentos y acuerdos, ésta es una facultad exclusiva del Pleno.

Como regla general la Constitución y las leyes establecen la competencia de los órganos del estado. Puede afirmarse entonces que su señalamiento es una facultad legislativa.

Así vemos lógico que el constituyente permanente haya determinado, a nivel federal, en los artículos 10, 21, 28, 37, 50, 51, 52, 53, 54, 55, así como otros relativos, la competencia por materia y por grado de la Suprema Corte, de las Salas, de los Tribunales y de los Juzgados. De esta forma establece un criterio general, abstracto e impersonal, al que deben sujetarse todos aquellos que acudan a los órganos jurisdiccionales de amparo.

Sin embargo, de conformidad con los artículos arriba señalados de la ley orgánica, es delegó al consejo de la judicatura<sup>95</sup>, la división del territorio de la República en circuitos.

---

<sup>95</sup> Incluso también delegó la facultad de establecer la competencia por materia de cada una de las Salas, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Art. 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

...

... IV. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer; ...

En uso de esas facultades con fecha 22 de noviembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo 17/1995, que se refiere a la creación, denominación, jurisdicción territorial y competencia del juzgado de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, así como a la nueva denominación y jurisdicción territorial del juzgado de distrito con residencia en ciudad Chetumal.

Su contenido es más que persuasivo para comprobar nuestra afirmación inicial de la implicación de una disposición con características materiales de ley:

#### "ACUERDO

PRIMERO.- Se crea un nuevo juzgado de distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún.

SEGUNDO.- El nuevo órgano jurisdiccional se denominará Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, y su jurisdicción territorial la ejercerá dentro de los cinco municipios que a continuación se indican: Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad (antes Playa del Carmen).

Por lo anterior, a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo la denominación del actual juzgado de distrito con sede en Ciudad Chetumal será Juzgado de Distrito en el Estado de Quintana Roo, y su nueva jurisdicción territorial la integrarán los tres municipios que en seguida se mencionan: Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Othón P. Blanco.

TERCERO.- El Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo no tendrá jurisdicción especial, por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conocerá dentro de su jurisdicción territorial de los asuntos a que se refieren los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de la mencionada ley".

Es necesario precisar que la instauración del órgano jurisdiccional, en primer lugar, se da mediante una norma individualizada que atribuye al mismo, una serie de competencias previamente establecidas. Pero, por el contrario, la delimitación territorial constituye una norma general toda vez que la competencia territorial no queda al arbitrio de los particulares, sino a lo dispuesto en la legislación o reglamentación correspondiente.

Dos preguntas se nos ocurren ahora ¿Cómo se lleva a cabo el ejercicio de esta atribución? y ¿Es totalmente discrecional esta facultad?.

Las respuestas nos las dan los artículos enclavados en el título décimo de la Ley orgánica, "de las Disposiciones Generales", que a continuación se transcriben

"Artículo 144. Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en el número de circuitos que mediante acuerdos generales determine el Consejo de la Judicatura Federal.

En cada uno de los circuitos el Consejo de la Judicatura Federal establecerá mediante acuerdos generales, el número de tribunales colegiados y unitarios de circuito, y de juzgados de distrito, así como su especialización y límites territoriales".

"Artículo 145. Cada uno de los circuitos a que se refiere el Artículo anterior comprenderá los distritos judiciales cuyo número y límites territoriales determine el Consejo de la Judicatura federal mediante acuerdos generales. En cada distrito establecerá cuando menos un juzgado".

Entonces, la respuesta a la primera cuestión es: el ejercicio de la atribución legislativa se da a través de acuerdos generales.

Sobre la segunda interrogante, el legislador obliga al Consejo, que al crear la norma individualizadora, considere establecer en cada uno de los circuitos, por lo menos a un juzgado de distrito lo cual implica un requisito objetivo al que se debe sujetar.

### 3.2. Facultades materialmente jurisdiccionales.

La Ley Orgánica otorga al consejo, diversos de tipos de funciones que se pueden encuadrar como facultades jurisdiccionales. Como tales se entenderán a aquellas que cumplan con 4 aspectos:

- a) descripción de una conducta prohibida o sancionada.
- b) procedimientos de carácter jurisdiccional, esto es, hay un sujeto que acciona, un periodo de pruebas y concluye con una resolución.
- c) órganos cuya misión principal es la de resolver tales procedimientos.
- d) posibilidad de aplicar sanciones por parte del órgano resolutorio y del procedimiento seguido.

Llevemos al derecho positivo de la ley orgánica, éstas ideas.

### 3.2.1. Del Pleno ( Facultades disciplinarias).

Tenemos en primer lugar las facultades exclusivas del Pleno para suspender a los jueces y magistrados a solicitud de la autoridad judicial penal; facultades para suspenderlos o en su caso denunciarlos ante la misma autoridad penal; y para suspender y en su caso denunciar a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, el Pleno tiene la facultad de resolver, en base a los reglamentos que al efecto haya creado en uso de la facultad contenida en el artículo 81 fracción II, sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos del Poder Judicial, excepción hecha de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y ahora de su nuevo miembro: el Tribunal Electoral.

"Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia".

Al establecer este artículo la facultad del Consejo de resolver sobre las "quejas administrativas"<sup>96</sup> y sobre la responsabilidad de los servidores públicos, bien podría pensarse

---

<sup>96</sup> Cabe mencionar que sobre la queja administrativa la jurisprudencia ha sido clara en establecer que tiene como propósito conocer y decidir si la conducta de los juzgadores es la correcta, por lo que esa instancia debe circunscribirse al examen de conductas que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra seria irregularidad en la actuación de los funcionarios judiciales. Por consiguiente en dicha instancia no pueden examinarse de nueva cuenta para efectos jurisdiccionales, los problemas jurídicos controvertidos en un caso concreto, para que el Consejo determine si comparte el criterio jurídico sustentado por el órgano judicial, o si existe alguna irregularidad técnica en una sentencia que, en muchos casos tiene el carácter de ejecutoria. No debemos olvidar que la Corte cuenta con facultades para resolver sobre sus propios funcionarios. (ver tesis de la 5va Época J/P. 15/91, visible en la página 26, Tomo VII Mayo, del Semanario Judicial de la Federación, que aparece publicada bajo el rubro: QUEJA ADMINISTRATIVA, VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURIDICOS).

que en realidad se trata de una atribución no jurisdiccional sino administrativa. No obstante nosotros pensamos que es una facultad materialmente jurisdiccional en virtud de las siguientes consideraciones.

#### Causales.

La constitución y la ley establecen conductas -valga la expresión- "tipificadas". Esto es, se castiga a los funcionarios si violan los impedimentos constitucionales; si aceptan consignas, presiones, encargos o comisiones que impliquen subordinación respecto de alguna persona, del mismo poder u de otro; de inmiscuirse en cuestiones jurisdiccionales competencia de otro órgano; de tener una notoria ineptitud o descuido en su trabajo; si impiden ejercer derechos de las partes en los procedimientos; de no respetar impedimentos procesales; si emitan opinión pública sobre un asunto de su conocimiento; si abandonan sus labores o local judicial; de no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo de la función judicial; si no comunican a la Judicatura actos que vulneren la independencia de la función judicial.

#### Procedimiento.

existe un procedimiento (art. 132) para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del poder judicial, que se inicia de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que haya conocido de los hechos o por el Agente del Ministerio Público. Incluso, y esto es una "innovación", se permiten las denuncias anónimas, a condición de que se acompañen de pruebas documentales fehacientes.

Hay dos procedimientos, con ciertas variantes, según sea la conducta que se resuelve.

En el primero, que llamaremos "común", después de iniciado el procedimiento, se envía copia de la denuncia y anexos al servidor público, para que dentro de 5 días hábiles rinda su informe. Recibido el informe y desahogadas la pruebas dentro de los 30 días siguientes, se resuelve si existe o no responsabilidad. En este caso no se establece la posibilidad de suspender en el cargo al funcionario o empleado.

En el segundo tipo de procedimiento, si se trata de uno iniciado por aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones que impliquen subordinación respecto de alguna persona del mismo u otro poder, o bien por notoria ineptitud o descuido de las funciones o labores encomendadas, se remite el asunto al Pleno de la Corte o al del Consejo de la Judicatura, para que cite al presunto responsable a audiencia haciéndole saber la responsabilidad imputada, lugar, día y hora de la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegatos por sí o por medio de defensor. Entre la citación y la audiencia deben mediar no más de 15 días ni menos de 5. Si se requiere, pueden celebrarse nuevas audiencias.

De considerarse prudente, se puede decretar la suspensión temporal del cargo, sin que esto prejuzgue sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de suspensión.

#### Organos competentes

En tercer lugar, el artículo 133 de la ley orgánica, anota cuáles son los órganos competentes para conocer de los procedimientos de responsabilidad: el Pleno de la Corte, el Pleno del Consejo o el órgano que éste determine. Sobre esta delegación de facultades nosotros consideramos que existe nuevamente una contradicción, ahora entre dispositivos de la propia ley, ya que por una parte el artículo 82 fracción XII, en relación con el 83, ambos de la ley orgánica, claramente establecen que el Consejo de la Judicatura Federal resolverá las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos, sin que se puedan delegar estas facultades en comisiones. Pero por otro lado, el artículo 133 permite que el Consejo determine el órgano colegiado competente para conocer de la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

También el artículo 134 fracción V declara que el Consejo de la Judicatura puede determinar un órgano para sancionar a los servidores públicos en caso de responsabilidad por aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones que implique subordinación



respecto de alguna persona del mismo u otro poder, o bien por notoria ineptitud o descuido de las funciones o labores encomendadas.

#### **Sanciones.**

Por último, la ley da la posibilidad de aplicar sanciones por parte del órgano resolutorio en razón del procedimiento seguido (art. 81 fracciones X y XI).

Las sanciones pueden ser: apercibimientos o amonestaciones privados o públicos; sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación temporal para desempeñar cargos, comisiones o empleos en el servicio público.

Contra estas resoluciones no existe recurso alguno, pues de acuerdo con la constitución, los fallos del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables.

#### **3.2.2. Facultades de Comisiones.**

De acuerdo al artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las siguientes son, en principio, facultades del Pleno, pero pueden ser delegadas a comisiones.

La fracción XXVIII permite apercibir, amonestar o incluso imponer multas a las personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación, en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal. El problema elemental que encontramos es cuál será el criterio objetivo que permita determinar la falta de respeto a sancionar.

La fracción XXXVI, permite investigar y determinar las responsabilidades y sanciones de los funcionarios y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, conforme a la ley, reglamentos y acuerdos en materia disciplinaria.

En su fracción XXXVII, se permiten realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando el Consejo o la Comisión competente, estime que se ha cometido una falta grave, o bien a solicitud del Pleno de la Corte, sin perjuicio de las facultades

correspondientes a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

La fracción XXV nos merece una consideración aparte por los elementos a estudiar que contiene. El artículo es del tenor siguiente:

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

...  
XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora del propio poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente.

La Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado en su artículo 153 prevé la existencia de una comisión encargada de sustanciar los expedientes y de emitir un dictamen que pasará, de acuerdo con la legislación en vigor, al Consejo de la Judicatura Federal. En los artículos 154 a 161 de la propia Ley se precisa la composición del órgano competente para conocer del procedimiento, los requisitos que habrán de satisfacer sus miembros y algunas reglas procedimentales genéricas.

Dice Alberto Trueta Urbina que la Comisión Substanciadora, es un "tribunal" de instrucción con el nombre de Comisión, que constituye un órgano tripartito como los de carácter laboral<sup>97</sup>.

Por acuerdo 8/89, del 20 de septiembre, el Pleno de la anterior Suprema Corte de Justicia estableció el Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia designa a su representante

---

<sup>97</sup> Cf. Trueta Urbina, Alberto, LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, página 72.

(art. 11 fracción XII), y el Presidente del Consejo al propio (arts. 81 fracción XXVI y 85 fracción V), además del que nombra el sindicato<sup>98</sup>.

En los hechos, la comisión substanciadora es inoperante; los titulares de los órganos jurisdiccionales han tenido total libertad de sancionar a los empleados adscritos y el sindicato se limita (cuando llega a tener participación), a observar las sanciones. Los casos en que ha intervenido la comisión substanciadora son memorables por su eventualidad.

En esta materia, las reformas a la constitución del 22 de agosto de 1996, nos ofrecen otra oportunidad para el debate jurídico.

Declaramos que el artículo 123 constitucional, en su apartado B, fracción XII, dispone que los conflictos entre el Poder Judicial de la federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal exceptuando únicamente a los suscitados entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados.

Sin embargo, el artículo 99 constitucional reformado dispone que al Tribunal Electoral le corresponde resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, imponiendo otra excepción al artículo antes transcrito, facultad que nos parece excesiva y contradictoria.

Cabe recordar que el apartado B, fracción XII, del artículo 123 constitucional fue reformado y redactado de esta manera para darle coherencia a la incorporación del Consejo de la Judicatura Federal, pues elimina la carga que para la Corte significaba la resolución de aquellos conflictos pasando la responsabilidad al Consejo, siendo esta facultad junto con la carrera judicial y el manejo del presupuesto -permitamos la expresión- pilares de la fortaleza político funcional del Consejo.

En base a esto nos parece innecesaria la singularidad que se hace en el artículo 99 de la constitución federal<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Es secreto a voces dentro de los empleados del Poder Judicial, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia es quien da el visto bueno al secretario general del sindicato llegando incluso a imponerlo, aun en contra de la votación de los agraviados.

<sup>99</sup> Cualquier razón que justificara esta excepción, admitiría que los Tribunales Colegiados, Unitarios y los Juzgados de Distrito, al igual que el Tribunal Electoral, pudieran resolver los conflictos o diferencias laborales entre

### 3.3. Facultades administrativas.

La función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. El punto de vista formal u orgánico, toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo y prescinde de toda otra estimación; el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracteres propios o naturales.

La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de necesidades de interés público<sup>100</sup>.

El ejercicio de estas facultades fue la principal razón para la creación de los consejos judiciales.

#### 3.3.1. Creación de órganos jurisdiccionales.

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

V. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos...

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos.

Hasta antes de 1988, esta facultad correspondía al Congreso de la Unión, pero con las reformas legales ocurridas en ese año, la facultad pasó al Pleno de la Corte y ahora al Consejo de la Judicatura.

Explicábamos antes que la delimitación territorial de los órganos jurisdiccionales significaba una facultad materialmente legislativa, pues al ejercitar éstas se fija el criterio de

---

éstos órganos y sus servidores.

<sup>100</sup> Serra Rojas, Andrés, op cit. pag. 146 s148.

competencia por territorio. Ahora nos referimos a la facultad de determinar el número de los tribunales y juzgados.

Si una de las obligaciones principales de los juzgadores es la impartición de justicia pronta y expedita (artículo 17 constitucional) se le debe otorgar a ellos los medios idóneos para el cumplimiento de esa obligación.

Un aspecto importante de la eficiencia de la administración de justicia, reside en la planeación necesaria para ubicar geográficamente los tribunales, de modo que la carga de trabajo de los distintos órganos se distribuya proporcionalmente y sean equitativos para la población los costos de acceso a ellos.

La satisfacción de éstos fines, supone proporcionar al Consejo de la Judicatura facultades correlativas en cuestiones administrativas. Concretamente la Ley permite al Consejo en su artículo 81:

a) Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los juzgados de distrito (fracción XX).

b) Emitir las bases para adquisiciones, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia (fracción XVII).

c) Modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público (fracción XVIII).

d) Dictar las resoluciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos (fracción XXIV).

e) Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales (fracción XXIX).

f) Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte (fracción XXXIV).

g) Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación (fracción XXXV).

h) Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados (fracción XL).

### 3.3.2. Administración de personal.

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

...  
VII. Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción.

El nombramiento de jueces y magistrados se da cuando se desocupa una plaza o bien cuando se crean nuevos órganos.

Dicha facultad tiene dos momentos. Primero, para el nombramiento se emite un acuerdo general del Pleno que fija las bases para convocar a concursos de méritos y ocupar esas vacantes<sup>101</sup>.

Para seleccionar a los candidatos se toma en cuenta la antigüedad en el Poder Judicial, el desempeño, los cargos ocupados, los estudios realizados y las necesidades del servicio.

Una vez que se cuenta con el número de funcionarios propuestos, el Pleno del Consejo hace las asignaciones correspondientes, atendiendo a los mismos criterios que para seleccionar a los candidatos.

El Consejo tiene facultades para acordar las renunciaciones y otorgar los retiros forzados de jueces y magistrados. Nombra, a propuesta que hace el respectivo presidente, a los titulares de

---

<sup>101</sup> Cfr. acuerdos 5/1995 y 7/1995 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fijan las bases para convocar concurso de méritos para ocupar las plazas vacantes de magistrados y jueces.

los órganos auxiliares del Poder Judicial y del Consejo de la Judicatura, resuelve sobre sus renunciaciones, licencias, y remoción o suspensión. Conoce de nombramiento, licencias, remociones y renunciaciones de los secretarios ejecutivos.

Por otra parte, establece las disposiciones generales sobre ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Autoriza a los secretarios de los tribunales y juzgados para desempeñar las funciones de magistrado o juez en sus ausencias temporales y faculta a dichos secretarios para designar secretarios interinos.

Autoriza a los magistrados y jueces, para en caso de ausencia de sus servidores públicos o empleados, con los límites que establece la ley, nombren a un interino.

Fija los periodos vacacionales de los magistrados y jueces.

### 3.3.3. Creación de Comisiones y facultamiento de las mismas.

La Ley orgánica en diversos numerales señala que:

"El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas Comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo..." (Artículo 77).

"Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

I. Establecer las Comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los consejeros que deban integrarlas" (Artículo 81).

Estos artículos dan facultad al Consejo de crear las comisiones, permanentes o transitorias, convenientes para su adecuado funcionamiento. En uso de éstas facultades se han creado una comisión permanente, la de Vigilancia<sup>102</sup>, y una comisión transitoria, la de Receso.

---

<sup>102</sup> De la grilla en el Consejo. Al interior trascendió que cuando se iba a elegir al presidente de la Comisión de Administración, en julio de 1995, dos consejeros, uno nombrado por el ejecutivo y otro por el senado, se disputaron

### 3.3.4. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación.

Anteriormente esta facultad era exclusiva de la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia. Ahora esta importante atribución corresponde al Consejo de la Judicatura, excepción hecha del presupuesto para la Suprema Corte.

*"Fortalecer la independencia del Poder Judicial implicaría dotarlo de mayor autonomía en la administración y disposición de recursos financieros que le permitan desempeñarse con plena libertad, haciendo más efectiva la separación de poderes, lo que no implica la cesación de la interrelación entre los mismos".<sup>103</sup>*

Naturalmente, cuando hablamos de la facultad administrativa del Consejo en materia de presupuesto, nos referimos no al acto de aprobación de éste, sino al de su ejercicio.

## 4. La Carrera Judicial.

La carrera judicial es un conjunto normativo de manejo de personal en el oficio judicial con el propósito de mantener la independencia de su función. Los Tribunales constituyen un conjunto estructurado de roles o funciones que persiguen fines comunes y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios. Esto es, llegan a constituir una "organización profesional".

"Profesional" en este contexto se refiere al trabajo judicial propiamente dicho, o sea, la decisión obligatoria de conflictos jurídicamente relevantes por parte del juzgador, quien hace uso de un conocimiento especializado que constituye el núcleo tecnológico que administra la

---

abiertamente esta posición, y que en las dos primeras ocasiones el resultado fue un empate entre los dos. Finalmente fue el Presidente del Consejo el que decidió en favor del consejero del amado: "Tu ya fuiste oficial mayor de la Corte, hay que darte la oportunidad" al consejero del ejecutivo. Ante esta situación, se dice que uno de los principales impulsores de la creación de la Comisión de Vigilancia fue el consejero "perdido". (Ver *La Jornada* del sábado 3 de febrero de 1996, página 16) Esta situación de encorzo velado ha provocado conflictos que han trascendido el característico humanismo del Poder Judicial.

<sup>103</sup> Planteamiento de la delegación del gobierno al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en la Mesa 2 "Democracia y Justicia", grupo 5 sobre Justicia, Convivencia Social y Orden Jurídico, durante las pláticas de San Andrés Larráinzar, como respuesta a la solicitud del EZLN de dotar de autonomía financiera al Poder Judicial. (*La Jornada*", martes 23 de abril de 1996, página 16).



organización<sup>104</sup>. Deben cumplir con las funciones genéricas del derecho y el gobierno, en la medida que se trata de instituciones públicas que forman parte del aparato estatal. Los tribunales constituyen el centro del sistema, los únicos órganos del derecho encargados de controlar la consistencia de las decisiones jurídicas.

Una de las más importantes funciones del Consejo de la Judicatura Federal es la preparación, selección, propuesta, nombramiento y ascenso del grupo profesional de los juzgadores. La Ley orgánica contempla un conjunto de reglas, procedimientos y categorías para el establecimiento y desarrollo de una "auténtica carrera judicial", como el medio más eficiente para fortalecer la autonomía, independencia y calidad de la justicia federal.

De esta manera, la ley establece que el ingreso y la promoción de los funcionarios judiciales se hará mediante el sistema de carrera judicial que se rige por 6 principios: excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y, en su caso, antigüedad, de conformidad con el artículo 105. Al modelo de organización judicial en nuestro sistema algunos sectores de la doctrina le han denominado "burocrático", por oposición al modelo "profesional".

Esta carrera judicial está integrada por 10 categorías que van de Magistrado a actuario del Poder Judicial de la Federación. Estas son:

- I. Magistrado de circuito;
- II. Juez de distrito;
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito, y
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>104</sup> Fix Fierro, Héctor, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, páginas 74 a 76.

Para acceder a los puestos de juez o magistrado se realizan concursos internos de oposición y de oposición libre. Los concursos internos de oposición tienen la característica de ser cerrados, pues únicamente participan, para plazas de magistrados, los jueces de distrito y para las plazas de éstos, los funcionarios con categoría de Secretario de Juzgado de Distrito (IX), a Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia (III), quedando fuera los actuarios.

Para acceder a las categorías de la III a la X se requiere acreditar un examen de aptitud.

La Ley establece un procedimiento específico para la celebración y organización de los exámenes de aptitud.

La convocatoria será emitida por el Consejo de la Judicatura, y publicada en 3 ocasiones; una vez en el Diario Oficial de la Federación y 2 veces en un diario de circulación nacional, con intervalos de 5 días hábiles entre cada publicación.

En esta convocatoria se debe especificar si se trata de oposición libre o de concurso interno de oposición, las categorías y número de vacantes sujetas a concurso, el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes.

En la primera etapa, se resuelve por escrito un cuestionario, teniendo derecho de pasar a la etapa siguiente, por cada plaza vacante, los 5 juristas que hayan obtenido las más altas calificaciones.

En la segunda etapa, se someten a la resolución de casos prácticos, mediante la redacción de las respectivas sentencias y posteriormente a un examen oral y público ante un jurado compuesto por un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, quien lo presidirá; por un juez o magistrado, según sea la vacante a ocupar; y por uno de los integrantes del Comité Académico del Instituto de la Judicatura. La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante.

Al llevar a cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la

Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado.

El concurso puede ser declarado desierto si ningún sustentante alcanza el puntaje mínimo requerido.

En lo que respecta al resto de las categorías, los exámenes de aptitud se realizarán a petición del titular del órgano que cuente con vacante o bien a solicitud de quien, cubriendo los requisitos necesarios para acceder a cierta categoría, así lo haga saber. En el segundo supuesto, el sustentante, de aprobar los exámenes que se le apliquen, formará parte de un listado de personal apto para ocupar categorías vacantes.

Antes de designar a la persona que debe ocupar el cargo la Suprema Corte de Justicia, su presidente, las Salas, el ministro, el magistrado o juez respectivo, deberá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que le ponga a la vista la relación de las personas que se encuentran en aptitud de ocupar la vacante.

Para finalizar es útil recordar que en el caso de los magistrados electorales no se establece en la Constitución la obligación de que cumplan con la carrera judicial, aun cuando en la ley respectiva, podrá establecerse algún requisito al respecto.

### **5. El Instituto de Especialización Judicial.**

Este es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura en materia de investigación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial y de quienes aspiran a pertenecer a éste.

Cuenta con un Comité Académico, encargado de elaborar los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto así como la elaboración de los exámenes de oposición.

La Ley fija las bases y los objetivos del Instituto de la Judicatura. Práctica y actualización en el ejercicio judicial, fomento de la vocación de servicio, intercambios académicos, cursos de preparación para exámenes, son algunos de ellos.

El eje principal y que de hecho tiene más tiempo funcionando, es el *Curso de Especialización Judicial*. Este se ofrece principalmente a los integrantes del Poder Judicial, pero existe también un cupo limitado para los abogados que no laboran en el Judicial.

Para los profesionistas mencionados en primer término que deseen participar en él, como requisitos se establecen: contar con cédula profesional, nombramiento vigente, y una propuesta a su favor del titular del órgano jurisdiccional (juzgado, tribunal, Suprema Corte), o administrativo (Consejo de la Judicatura Federal) en donde se le conceda autorización para asistir al curso.

Para los abogados externos al Poder Judicial, se les solicita título y promedio mínimo de 8 en los estudios de Licenciatura, así como una carta en la que se expresen las razones por las que desea tomar el curso. Una vez valorado se le inscribe o no al curso.

Las materias de que consta el curso son: derecho constitucional; amparo administrativo, civil, penal, laboral y agrario; procesal civil, procesal penal, penal especial (delitos federales), redacción judicial e informática jurídica.

Cada materia tiene una duración que va de los tres meses a un mes, con clases diarias de una hora. Los profesores son los propios jueces, magistrados o ministros. A corto plazo se pretende contar en la planta docente con profesores universitarios de reconocido nivel académico.

Quienes han asistido a estos cursos opinan que la idea es buena y que las materias impartidas son útiles para el ejercicio profesional; sin embargo, resaltan el problema de la exposición de clase, pues quienes las imparten, no siempre cuentan con métodos pedagógicos.

## 6. Naturales jurídicas.

Sobre este punto, no pretendemos definir la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, pues esto trae un sinnúmero de dificultades. Aquí únicamente atenderemos a los conceptos que se han desarrollado en los países en donde, desde hace tiempo funcionan los Consejos Judiciales.

Esto se debe a que, como se pudo advertir en el segundo capítulo de este trabajo, los modelos de consejos judiciales en el mundo, no son uniformes, sino que tienen múltiples variantes, a tal punto que incluso en un sólo país, el Consejo Judicial ha sufrido cambios sustanciales, que puedan ir desde su denominación, el número de sus integrantes o la forma de designar a sus miembros, hasta su funcionamiento, sus atribuciones o facultades.

Desde luego, esto condiciona la naturaleza jurídica que pudiera tener el Consejo Judicial de acuerdo a sus características objetivas lo que ha ocasionado que la doctrina no se ponga de acuerdo en ello, a tal grado que para algunos autores los Consejos Judiciales son considerados como el "vértice del Poder Judicial", y por otra parte otros autores terminan describiéndolo como un "órgano colegiado" que por lo demás, definiciones como la última poco ayudan a resumir a esta figura ante el derecho.

Para cumplir con este inciso, acudimos fundamentalmente a los estudios abordados por el autor Manuel José Terol Becerra<sup>105</sup>, sobre los consejos judiciales europeos.

**Órgano constitucional.** Esta idea nace en la doctrina alemana e italiana, a partir de las construcciones de Jellinek<sup>106</sup> y de Santi Romano quienes han pretendido establecer un criterio objetivo para clasificar a los órganos que llaman constitucionales en contraposición con los órganos administrativos. Para diferenciar a los dos, establecen ciertos criterios, a saber:

---

<sup>105</sup> Terol Becerra, Manuel José, **EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1990, páginas 141 a 166.

<sup>106</sup> George Jellinek, en su obra *Teoría general del Derecho*, expone la necesidad de los órganos cuando dice: toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órgano de la misma".

1) Por la posición que el órgano asume frente al Estado. Así, será órgano constitucional aquel que no está subordinado a otro (*superiorem no recognoscentes*) y mantienen una relación de absoluta paridad e independencia con los otros iguales.

2) La constitución les otorga todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos. Esto es, la constitución les otorga directamente su composición, órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y sistema de competencias, etc.

3) Participan en la dirección política del Estado. En la formación de la voluntad estatal, en la dirección del poder supremo, en funciones de dirección y estructuración políticas.

Creemos que el Consejo de la Judicatura no puede ser considerado un órgano constitucional, propiamente dicho, pues no participa en la dirección política del Estado, se encuentra subordinado en algunos casos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si bien su nacimiento es evidentemente constitucional, sus principios de funcionamiento y facultades se fijan en la ley, no en la constitución.

Órgano de Gobierno del Poder Judicial. Esta teoría se expresa en las iniciativas de reforma constitucional o de ley en España e Italia, por lo menos, que permitieron observar cual era la pretensión sobre las características que debía reunir el órgano cuya creación o reglamentación discutirían los legisladores.

En Italia desde el primer momento se le calificó de órgano de autogobierno, pues buscaba sustituir, aun cuando de forma solo parcial, lo que había sido hasta entonces el gobierno de la Administración de Justicia por el poder político.<sup>107</sup>

De igual forma, en España, en el proyecto de Ley orgánica del Consejo General del Poder Judicial, se aludía al régimen de autogobierno del Poder Judicial, que se haría posible con la creación del Consejo.

---

<sup>107</sup> Recordemos que en Italia, el gobierno interviene en el Judicial, a través del ministro de justicia, aun cuando de acuerdo a la constitución, en su artículo 110, ésta se limita a la organización y al funcionamiento de los servicios relativos a la justicia en todo aquello que no sea de la competencia del Consejo.

En ambos casos la reglamentación se refiere a una gestión intracorporativa, sin interferencias ajenas, como derivación necesaria del principio de independencia. Sin embargo, se considera que esto es inexacto, pues, en general, los Consejos Judiciales fueron constituidos por miembros de la judicatura y por personas elegidas por los Congresos, dando como resultado la formación de un "gobierno" compartido y no autónomo.

Pero sobre todo, el autogobierno implica la gestión de intereses propios. Así, el autor Luis Mosquera<sup>108</sup>, afirma que evidentemente la existencia del Consejo estaba justificada por la necesidad de garantizar la independencia institucional del Poder Judicial respecto del ejecutivo, como instrumento garante de la independencia de cada juez y cada magistrado, pero no de la presencia de intereses privativos del Poder Judicial que el Consejo debería gestionar dado que éste, como los demás poderes del estado, están sujetos al interés general de la sociedad.

En el caso de México, no podría hablarse propiamente de un autogobierno del Poder Judicial instrumentado en su totalidad por el Consejo de la Judicatura Federal, pues la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, mantienen facultades exclusivas en diversos puntos estratégicos del Poder Judicial. Concretamente podríamos señalar lo relativo al ejercicio del presupuesto.

Órgano vértice del Poder Judicial. Atendiendo un poco a la idea de los órganos constitucionales Terol Becerra afirma que, entre los autores europeos, Mortati considera al Poder Judicial como un poder bicéfalo, provisto de dos vértices distintos. Esta idea fue compartida por el autor español, Albacar López, quien atribuye al Consejo General del Poder Judicial la cualidad de órgano supremo, de naturaleza constitucional, situado en el vértice del Poder Judicial, no como órgano de autogobierno, sino como responsable de las tareas de gobierno propiamente dichas. "Si la constitución le encomienda el gobierno de un poder al que considera independiente, la ubicación del órgano de gobierno dentro de la esfera de otro poder

---

<sup>108</sup> Citado por Terol Becerra, op. cit., página 161.

podría afectar a la independencia del mismo<sup>109</sup>. Por tanto, para no afectar la independencia del Poder, su garante será el Consejo Judicial, quien así es colocado a la cabeza del Poder Judicial.

En contraposición surgieron voces explicando que el Consejo es una figura instrumental o accesorio cuya existencia no se comprendería sin el presupuesto de la existencia de la función judicial y de los jueces y magistrados que la ejercen. Por lo que dicho consejo, concluyen, no forma parte del Poder Judicial. Incluso los propios tribunales italianos y españoles también rechazaron que el Consejo fuera representante -en sentido técnico- del Poder Judicial, pronunciándose al respecto mediante sendas resoluciones.

En México, la constitución es sumamente clara al establecer la jerarquía dentro del Poder Judicial de la Federación. Formalmente, el artículo 94 coloca al Consejo de la Judicatura Federal, debajo de los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y de Distrito, del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en definitiva, no se puede hablar de que el Consejo sea el vértice del Poder Judicial Federal.

Órgano instrumental que tutela la proyección externa del Poder Judicial. Estar formado por funcionarios de diverso origen provoca que los Consejos Judiciales carezcan de representatividad interna; sin embargo, se dice, si cuenta con representación "*ad extra*" pues en ellos se encuentran representadas las opiniones de los jueces y magistrados del Poder Judicial, a través de los consejeros *togados* y de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad, expresadas por los juristas extraños a la judicatura, elegidos por la cámaras o el ejecutivo.

Esto es, para esta doctrina, el Consejo General de España no afecta la esfera de independencia de la función judicial, pero si es un instrumento de proyección o salvaguarda del Poder Judicial.

Podría ser cierto esto en España, donde al Consejo lo conforman 21 vocales, o en Italia donde hoy se cuenta con 33 consejeros, o incluso en Francia, donde existen 18

---

<sup>109</sup> Citado por Terol Becerra, op. cit., página 161.



consejeros. Sin embargo en México el reducido número de consejeros (7), impide afirmar que con ellos se encuentre representada la pluralidad de pensamiento de los jueces y magistrados federales y de los juristas nacionales.

Concluimos señalando que la constitución mexicana otorga al Consejo de la Judicatura Federal en su artículo 100, la naturaleza de órgano del Poder Judicial de la Federación, encargado de su administración, vigilancia y disciplina.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con facultades materialmente jurisdiccionales y legislativas, que antes correspondían a los Ministros de la Corte. Por la naturaleza de la función judicial, hasta antes de la reforma el Poder Judicial Federal no contaba con los medios idóneos para realizar diversas tareas de su competencia. Con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, se cuenta ahora con áreas académico-judiciales, que en primera instancia, pueden proporcionar a sus propios funcionarios estudios serios y objetivos sobre la delicada función de juzgar; pero también permite contar con estudios legislativos y jurisprudenciales que podrían concluir en reformas a las leyes o incluso en iniciativas, por lo menos en las materias directamente relacionadas con la aplicación de justicia.

Esto es, el Poder Judicial en su tarea diaria de resolución de problemas conoce las necesidades y deficiencias de los ordenamientos, de las instituciones e instrumentos jurídicos que en su impartición constantemente maneja y aplica; si el Consejo de la Judicatura cuenta con un Instituto de la Judicatura, proponemos que a éste se le encarguen los estudios y proyectos de ley *ad intra* y *ad extra*, que se pondrían a consideración del Congreso de la Unión.

Esto sucede ya en países como Colombia en donde el judicial cuenta con derecho de iniciativa en proyectos de Ley relativos a la administración de justicia o a los códigos sustantivos o de procedimiento. En España informa sobre proyectos de ley relativos a régimen penitenciario, normas procesales, estatuto orgánico de jueces y magistrados, y propone a dos magistrados al Tribunal Constitucional.

En México, no sería algo nuevo, pues ya se consignaba en la Ley Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 (artículo 26 fracción II); en el proyecto de la mayoría de 1842 (art. 63, fracción II); en el Proyecto de la Comisión de Constitución del mismo años (art. 53); y en las Bases Orgánicas de 1843 (art. 53). (M)

SEGUNDA.- Cabe resaltar aspectos positivos del Consejo de la Judicatura Federal, como son:

- a) su integración, con mayoría de consejeros togados.
- b) que la presidencia del Consejo se da al ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c) los requisitos establecidos para ser consejero de la judicatura evitan en cierta forma mayor politización del Consejo.
- d) la instauración de la carrera judicial.
- e) la definición precisa de las conductas que son causales de destitución de jueces y magistrados.

TERCERA.- En materia de disciplina, el Consejo actúa como órgano juzgador y como órgano instructorio o de acusación, cuando resuelve sobre quejas administrativas. Creemos que la disposición constitucional de la irrecorribilidad de las decisiones del Consejo son excesivas y proponemos que sea retirado este candado legal, permitiéndose a la Corte la revisión de los fallos del consejo, por lo menos en lo relativo a quejas administrativas y a la ratificación de jueces y magistrados.

CUARTA.- Sobre la integración del Consejo y el origen de sus consejeros, las normas actuales *legítiman* la *participación* del ejecutivo y el legislativo. Quedó plenamente exteriorizado que el actual sistema no implica únicamente que aquellos poderes designen al consejero para luego romper el vínculo existente, sino que este vínculo provoca una distinción legal entre los consejeros de origen judicial y los consejeros designados por el ejecutivo y el legislativo.

Es Aburda la protesta constitucional de los consejeros unos ante el ejecutivo, otros ante el legislativo y otros ante el judicial. Es incoherente la distinción que se hace para la integración de las comisiones del consejo por uno de los designados por el ejecutivo, otro de

los designados por el judicial y otro del legislativo, si se supone que al ser designados los consejeros por el legislativo y el ejecutivo, se rompe toda relación con cada Poder.

Así, proponemos que sea el propio judicial, quien nombre a la totalidad de los consejeros, mediante insaculación de jueces y magistrados, que, para evitar la politización de los juzgadores en grupos o planillas, serán tomados de una lista que aporte, bien la Suprema Corte de Justicia o bien los propios jueces y magistrados, fijando criterios objetivos para su registro como desempeño, curriculum, estudios profesionales, edad, antigüedad en el cargo, etc.

QUINTA.- Ligado a lo anterior, si el Consejo cuenta con información objetiva sobre el desempeño de cada funcionario judicial y si por otra parte, se busca que exista una verdadera carrera en donde accedan a los puestos las personas más capacitadas, se propone su participación en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo del conocimiento de la Corte y éste a su vez del Congreso de la Unión, de los candidatos más idóneos a ocupar el cargo de Ministro.

El legislativo tendría un derecho de veto en caso de ser designado algún ministro que a su juicio no merezca el nombramiento. Pero si en dos ocasiones el legislativo rechaza la designación, la tercera vez la Suprema Corte de Justicia, designaría en definitiva al Ministro, tal y como ahora lo realiza el ejecutivo federal.

Esto no suena tan descabellado si recordamos que los diputados federales, posterior a su elección, se constituyen en colegio electoral y califican su propia elección, actuando con plena independencia y libertad, no sólo de los propios Poderes ejecutivo y judicial, sino también de la cámara colegisladora.

SEXTA.- Proponemos que los consejeros al terminar su período legal de funciones o bien posterior a su renuncia, sumados a los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la

Federación, sean sujetos de las prohibiciones contempladas en la fracción VI del artículo 95 constitucional.

**SÉPTIMA.**- El Consejo no es un remedio providencial ni absoluto para los males que aquejan al Poder Judicial. Esto depende mucho de las leyes que reglamentan su funcionamiento y de las personas que dan vida a sus órganos. La elección y el ascenso de los miembros de la judicatura no se deben realizar con pautas y criterios políticos, sino con total objetividad.

**OCTAVA.**- La incorporación del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, rompió la idea inicial de la estructura del Consejo, debilitándolo en los siguientes puntos:

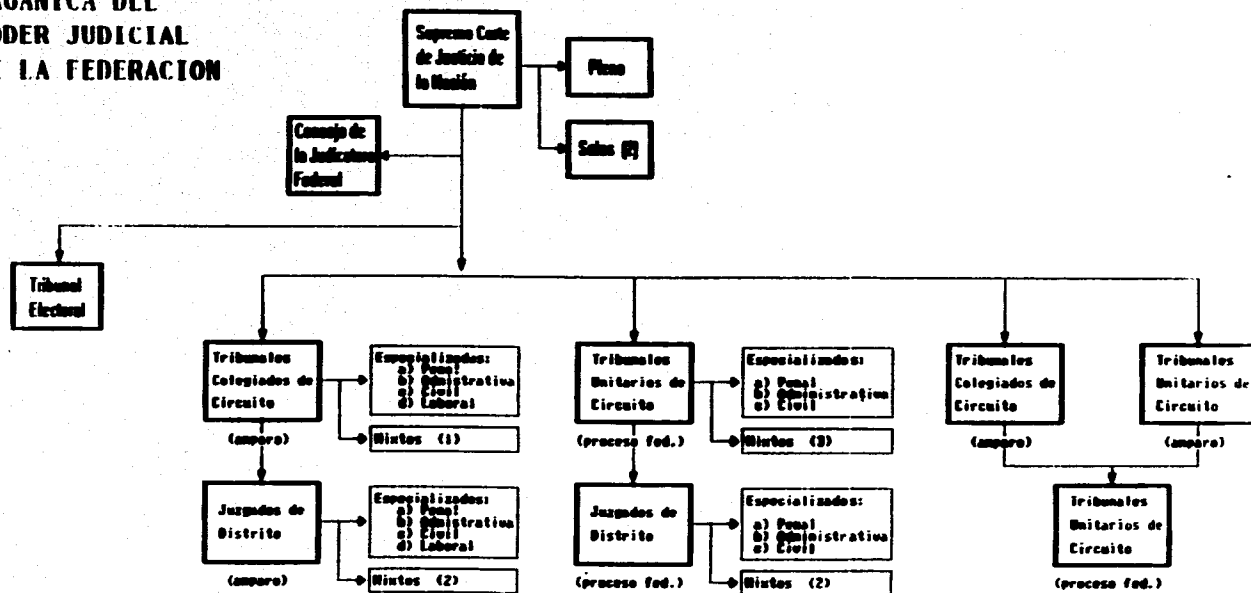
- a) impide conocer de la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, pues se crea una comisión particular, pasando por alto al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y dejando abierta la posibilidad de que los integrantes de esa comisión, sean los consejeros designados por el ejecutivo y el legislativo.
- b) el Tribunal Electoral propondrá su propio presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independiente totalmente del elaborado por el Consejo de la Judicatura Federal.
- c) En principio no se prevé la existencia de carrera judicial para los nombramientos de los Magistrados Electorales, aun cuando la constitución deja abierta la posibilidad de que la ley orgánica provea al respecto, sino que serán los propios Magistrados quienes tramiten, cubran y otorguen las renuncias ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior, otra vez, sin que el Consejo de la Judicatura Federal participe en ello.
- d) de acuerdo con la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, fracción XII, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, se entiende que de todos sin excepción, pero de acuerdo con

el artículo 99 constitucional el Tribunal Electoral resolverá los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, lo que trae una ruptura del sistema. Cabe recordar que el apartado B, fracción XII, del artículo 123 constitucional fue reformado y redactado de esta manera para darle coherencia a la introducción del Consejo de la Judicatura Federal, pues así se elimina la carga que para la Corte significaba la resolución de aquellos conflictos pasando la responsabilidad al Consejo, siendo esta facultad junto con la carrera judicial y el manejo del presupuesto -permítanos la expresión- pilares de la fortaleza político funcional del Consejo.

Nos parece innecesaria la excepción que se hace en el artículo 99 de la Carta Magna en favor del Tribunal Electoral.

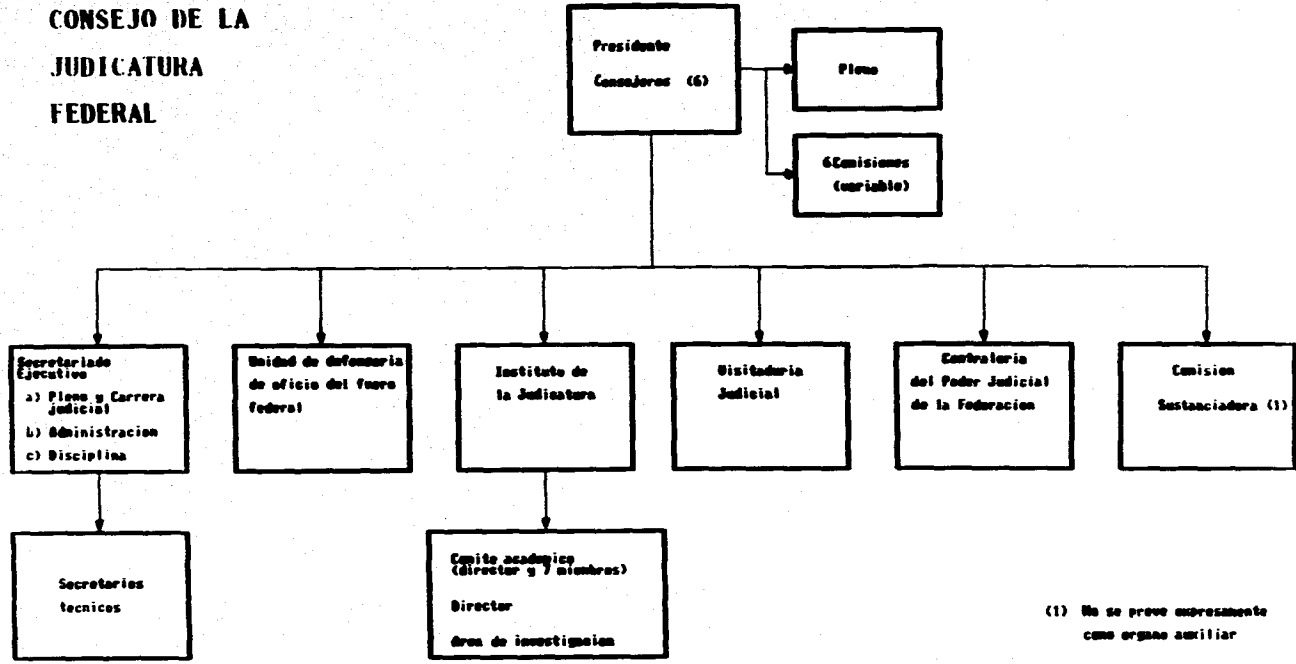
**En el día del último eclipse total de luna del siglo XX.  
Septiembre de 1996.**

# ESTRUCTURA ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION



- (1) Comprende todas las materias.
- (2) Comprende todas las materias y ejerce jurisdicción de amparo y proceso.
- (3) Comprende las materias penal, administrativa y civil.

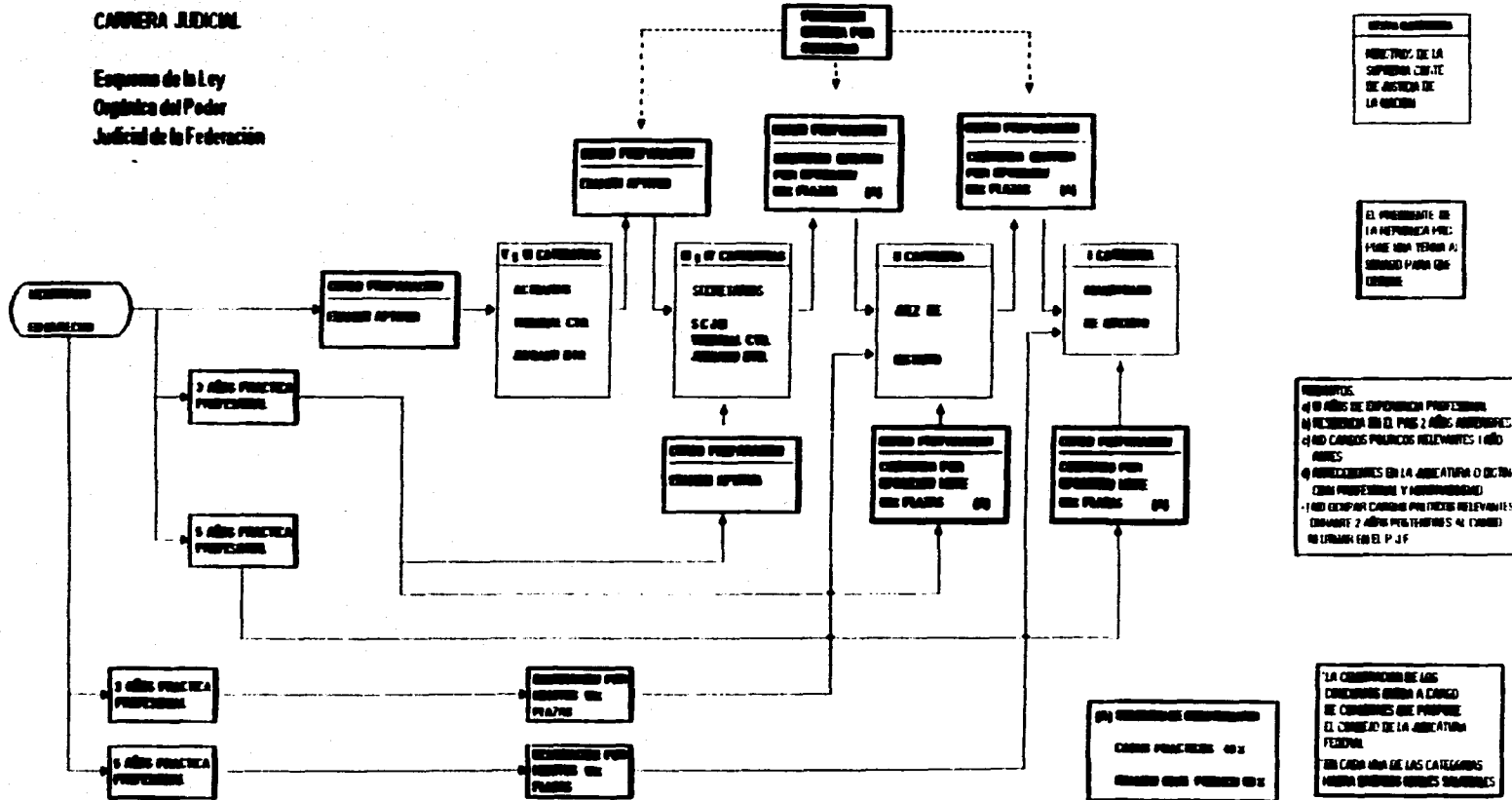
**CONSEJO DE LA  
JUDICATURA  
FEDERAL**



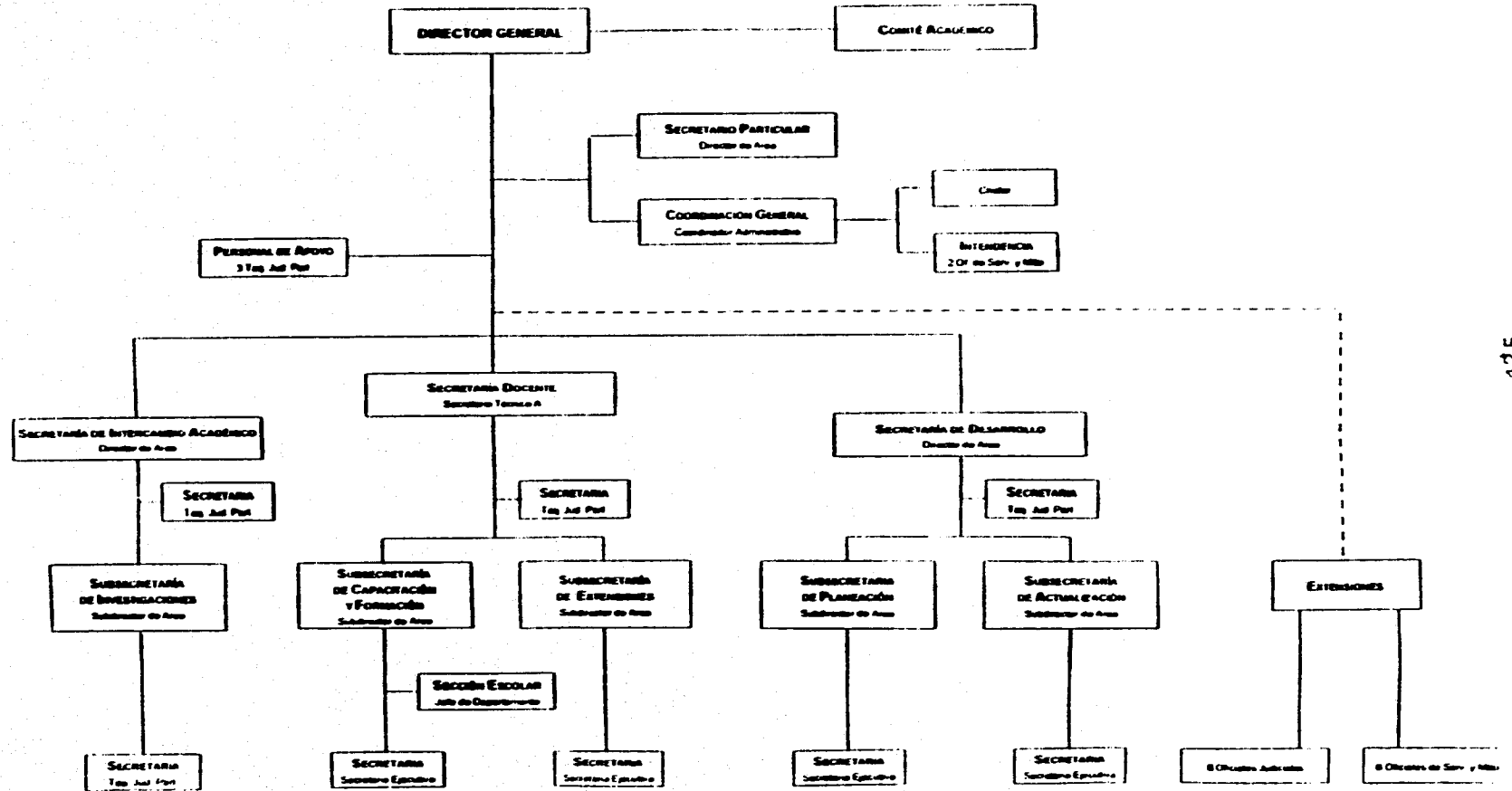


**CARRERA JUDICIAL**

Esquema de la Ley  
Orgánica del Poder  
Judicial de la Federación



# INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL.



## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

**Aguinaco Alemán, Vicente, INFORME DE LABORES DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, dos tomos, Editorial Themis, México 1995.**

**Arteaga Nava, Elíear, DERECHO CONSTITUCIONAL, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.**

**Berges Orfina, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, México, 1973.**

**Cabrera, Licio, EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO Y EL CONSTITUYENTE DE 1917, UNAM, Coordinación de Humanidades, primera edición, México, 1968.**

**Castro Tebeles, PODER JUDICIAL E INDEPENDENCIA JUDICIAL, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1951.**

**Corzo Díaz, José Ramón, LAS ATRIBUCIONES NO JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Primera Edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.**

**Cueva, Mario de la, LA IDEA DEL ESTADO, Facultad de Derecho de la UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.**

**Fiz Fierro, Héctor, LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA, en Cuadernos para la Reforma de la Justicia, número 1, primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.**

**Fiz-Zamudio y Fiz Fierro Héctor, EL CONSEJO DE LA JUDICATURA, en Cuadernos para la Reforma de la Justicia, número 3, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.**

**Fiz-Zamudio y otros, FUNCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES LATINOAMERICANOS, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 1977**

Foucault, Michel, YIGILAR Y CASTIGAR, Siglo Veintiuno Editores, traducción de Aurelio Garzón del Camino, vigésimotercera edición en español, México, 1995.

González Avelar, Miguel, LA SUPREMA CORTE Y LA POLÍTICA, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1994.

Meigar Adalid, Mario, (coordinador) REFORMAS AL PODER JUDICIAL, primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, página 120.

Montesquieu, Charles de Secondat, "EL ESPÍRITU DE LAS LEYES", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

Pellet Lastra, Arturo, en CUADERNOS CONSTITUCIONALES MEXICO-CENTROAMERICA, número 19 "La reforma Constitucional en México y Argentina", primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Rodríguez Aguilera Cosáres, EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN, Bosch Casa Editorial S.A. 1980.

Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa. S.A., sexta edición, Tomo I, México, 1974.

Terol Becerra, Manuel José, EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1990.

Varios autores, COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Consejo de la Judicatura Federal, realizado bajo el cuidado editorial de la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, Signum Editores, México, D.F. 1995.

Vázquez Alfaro, José Luis, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

## LEGISLACIÓN

Constitución de Francia promulgada el 4 de octubre de 1958 (con las enmiendas de 18 de mayo de 1960, 28 de octubre de 1962, 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974)

Constitución de la Nación Argentina, sancionada por el Congreso General Constituyente el 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional ad hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994.

Constitución de la República Italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1947.

Constitución de la República Portuguesa, de 1976, con las reformas incorporadas mediante la Ley Constitucional 1/82, del 30 de septiembre de 1982.

Constitución Española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1995.

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

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

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1993.

La Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Colección Normas Fundamentales, editado por el Consejo de la Judicatura Federal, México, 1995.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, diciembre 21 de 1994.

Francia, Hechos y Cifras, No. 30, Septiembre de 1992, Servicio Regional de Información de la Embajada de Francia en México.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en resolución 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobado por la Organización

de las Naciones Unidas en su Séptimo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán , Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985.

#### **HEMEROGRAFIA**

✓  
**El Financiero**

**La Jornada.**

**Lecturas Jurídicas, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chihuahua.**

**Reforma**

**Revista de la Facultad de Derecho de México.**

**Revista Jurídica Veracruzana.**

**Revista Proceso**