

# Sección Doctrina

## La reforma judicial mexicana, notas sobre el Consejo de la Judicatura Federal

Mario Melgar Adalid\*

**Sumario: Introducción / 1. Celeridad de la reforma. Consejo de la Judicatura Federal / 2. Relación entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal / 3. La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal / 4. La integración del Consejo de la Judicatura Federal / 5. La garantía de independencia judicial.**

### introducción

Los elementos constitutivos del Consejo de la Judicatura Federal se encuentran en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 31 de diciembre y 26 de mayo respectivamente. La reforma comprende 27 artículos constitucionales sustantivos y 12 artículos transitorios.

La reforma constitucional de 1994, denominada reforma judicial, modificó sustancialmente la composición orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y creó el Consejo de la Judicatura Federal. Las notas más relevantes consisten en:

- a) La nueva composición de la Corte que cambió de veintiséis -a once ministros;
- b) El nuevo método de designación de los ministros de la Corte, ahora a cargo del Senado, a propuesta en tema del Presidente de la República, que la duración del cargo se limitó a quince años, y que se canceló la edad límite para su desempeño;

c) Los nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro;

d) Las nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia relacionadas con la reestructuración de las controversias constitucionales y la creación de la acción de inconstitucionalidad, y como se dice en inglés, *last but not least*;

e) La creación del Consejo de la Judicatura Federal con atribuciones que correspondían a la Suprema Corte de Justicia, en materia de administración, gobierno y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo mexicano es un órgano constitucional administrativo concebido con notas del modelo del Consejo General del Poder Judicial de España, si bien con las diferencias estructurales de los dos países, particularmente la organización republicana, presidencialista y federal de México que contrasta con el modelo constitucional español.

El Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial de la Federación; tiene a su cargo la administración, gobierno, disciplina y fortalecimiento del Poder Judicial en el ámbito federal, está integrado por siete miembros y quien lo preside es también Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los demás consejeros provienen, tres del propio poder y de cada categoría de juzgador

\* Profesor de la Facultad de Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consejero de la Judicatura Federal.

***El Consejo mexicano es un órgano constitucional administrativo concebido con notas del modelo del Consejo General del Poder Judicial de España, si bien con las diferencias estructurales de los dos países, particularmente la organización republicana, presidencialista y federal de México que contrasta con el modelo constitucional español***

federal: un magistrado de tribunal colegiado, un magistrado de tribunal unitario o unipersonal y un juez de distrito; los tres consejeros restantes provienen, dos del Senado de la República y uno del Ejecutivo Federal.

Pretendo en esta ocasión dar algunas notas de la reforma que creó el Consejo de la Judicatura Federal que está abriendo camirio en la historia jurisprudencial de nuestro país y que vino a transformar, tal vez en forma traumática por la celeridad con que surgió la reforma judicial, la organización, estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación, incluida la Suprema Corte, a la que le restó las facultades de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación que tenía antes de la reforma y desde siempre.

## **7. Celeridad de la reforma**

La reforma constitucional se hizo con tal celeridad y eficiencia, que la eficacia ha sido objeto de análisis político y de consideraciones académicas. Un sector de la crítica ha estimado que debió haberse hecho una consulta de mayor envergadura, con más tiempo a la que organizaron el Senado de la República,<sup>1</sup> la Cámara de Diputados,<sup>2</sup> la Facultad de Derecho,<sup>3</sup> el Instituto de Investigaciones Jurídicas<sup>4</sup> y

1. Propuesta en relación con la iniciativa de reforma constitucional en materia judicial, 12 de diciembre de 1994, Foro Nacional sobre la Reforma del Poder Judicial, organizador: Senador Juan de Dios CASTRO, en coordinación con la Universidad Juárez de Durango, 14 de diciembre de 1994.
2. Foro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 17 a 19 de diciembre de 1994.
3. La reforma constitucional para el fortalecimiento de la justicia. Ponentes: Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ignacio BURGOA, Moisés MORENO HERNÁNDEZ, Pedro ZORRILLA MARTÍNEZ, Sergio GARCÍA RAMÍREZ, Luis CAPÍN HERNÁNDEZ, 14 de diciembre de 1994.
4. Mesa redonda para discutir la iniciativa presidencial de 5 de

la Coordinación de Humanidades de la UNAM;<sup>5</sup> instancias prácticamente únicas en el proceso de análisis previas a la reforma. No obstante para otros, la celeridad con que ocurrió, si bien en sí misma no constituye un elemento cualitativo significativo, cobró especial interés, dadas las repercusiones políticas de la reforma y la resistencia que algún sector del Poder Judicial había mostrado al cambio.

Los hechos calendárteos son los siguientes:

**- El día cinco de diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa presidencial de reformas constitucionales a la Cámara de Senadores;**

**- El día 31 de diciembre ya estaban publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con enmiendas sustanciales que propicio el Senado y que alteraron considerablemente el texto de la reforma;**

**- El 23 de enero de 1995 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el 26 de mayo una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Contrasta esta eficacia legislativa con la tardanza de la reforma judicial argentina, según nos fue explicada en una reunión académica reciente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas por el Dr. Arturo Pellet Lastra. Según el tratadista argentino la

5. Seminario organizado con el Senado de la República, *Las reformas al poder judicial*, coordinador: Mario MELGAR ADALID, participantes: José SARUKHÁN KERMEZ, Fernando ORTIZ ARANA, Igrid BREÑA SESMA, José Trinidad LANZ CÁRDENAS, Juan de Dios CASTRO LOZANO, Máximo CARVAJAL CONTRERAS, El ísur ARTEAGA NAVA, Roberto ORTEGA LOMELÍN, Arturo F. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arnaldo CORDOVA; Ambrosio VELASCO GÓMEZ, Ornar GUERRERO OROZCO, Ma. Teresa GÓMEZ MONT, Alonso LUJAMBIO IRAZÁBAL, Emilio O. RABASA, Ignacio CARRILLO PRIETO, Rene

reforma que crea el Consejo de Magistratura de ese país y que ha tenido ya el vencimiento de dos plazos "inexorables" para la promulgación de la ley que reglamente el Consejo.

## **2. Relación entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal**

La iniciativa de reformas judiciales que presentó el Ejecutivo Federal al Senado no establecía ninguna relación funcional entre la Corte y el Consejo, salvo la presidencia común que sirve de enlace a los dos órganos y el que ambos formen parte del Poder Judicial de la Federación. En los términos de la Iniciativa presidencial las decisiones del Consejo de la

Judicatura hubieran sido definitivas e inatacables. No obstante, el Senado de la República introdujo una enmienda a la reforma, al conferirle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de revisar decisiones consejiles que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, únicamente para verificar que se hayan efectuado conforme a la ley. Si bien la enmienda senatorial confiere certidumbre legal a las designaciones del Consejo, genera para el presidente de la Suprema Corte y del

Consejo el problema de participar en la atención de los recursos jurídicos de revisión de los actos del Consejo, lo cual resultará probablemente complicado, pues es difícil actuar al mismo tiempo como revisor de un acto en el que había participado previamente (la designación, adscripción o remoción de jueces o magistrados); si por el contrario opta por participar en uno sólo de los dos órganos tendrá que excusarse en la designación o bien en la revisión de los actos, lo que puede provocar incertidumbre. Si decide no participar en las designacio-

nes, adscripciones o remociones podría resolverse el problema teórico, pero se privaría el órgano de su voto privilegiado.

Existen otras cuestiones de orden administrativo que suponen políticas homogéneas y comunes que den unidad necesaria a la función de la Suprema Corte y del Consejo, es decir del Poder Judicial en su conjunto. Las decisiones en materia de carrera judicial, salarios del personal administrativo, administración de recursos financieros y materiales requieren unidad de enfoques que permitirá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto -Corte y Consejo- consolidar adquisiciones, contratos de seguros, arrendamientos y otras cuestiones de orden administrativo. La política salarial, de administración financiera y presupuestal y de administración de bienes y servicios que por economías de escala y simplificación deben ser uniformes.

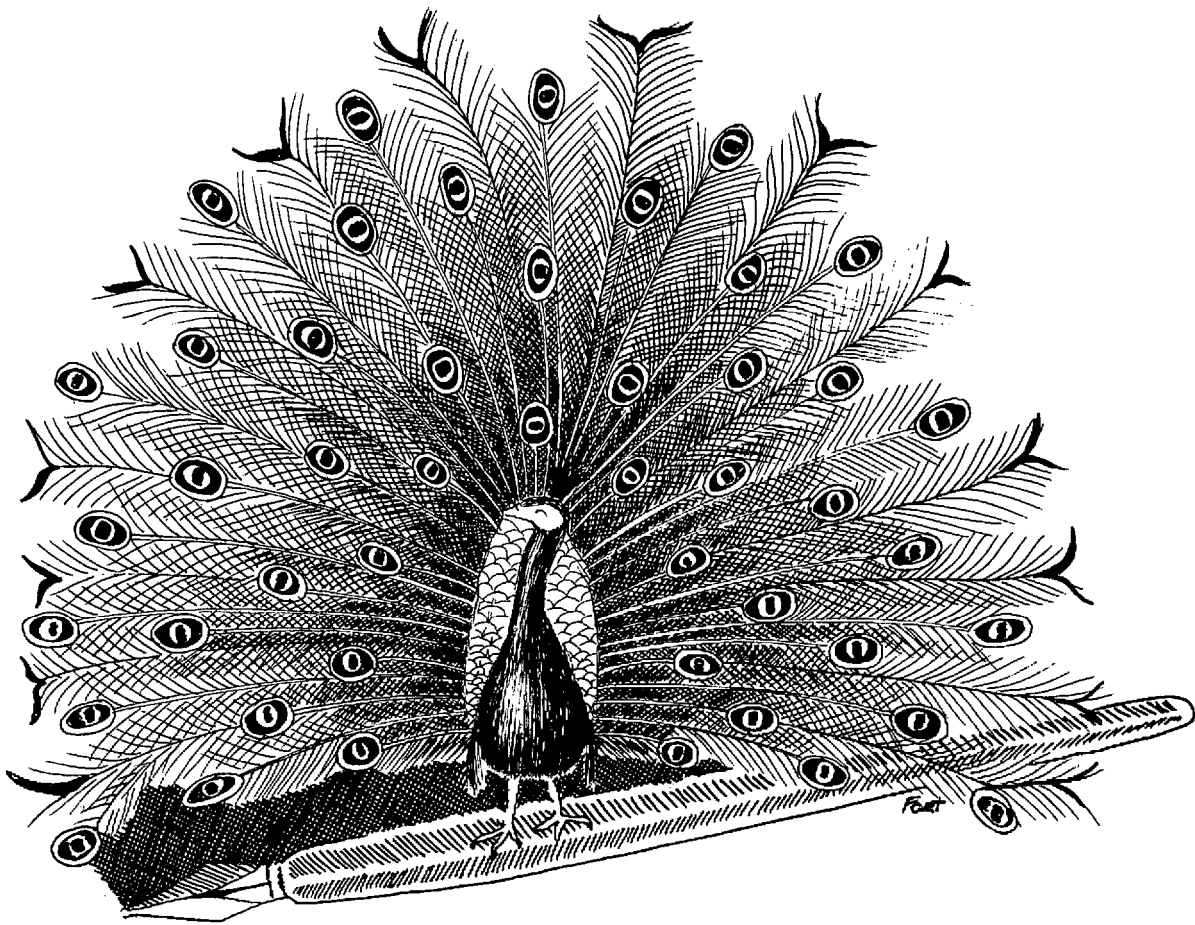
***El Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial de la Federación; tiene a su cargo la administración, gobierno, disciplina y fortalecimiento del Poder Judicial en el ámbito federal, está integrado por siete miembros y quien lo preside es también Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

## **3. La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal**

La composición del Consejo de la Judicatura Federal plantea varias cuestiones de orden teórico y práctico, entre las que destacan el papel del presidente del órgano, quien es al mismo tiempo y por encargo constitucional Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representante, como cabeza de ambos cuerpos colegiados, de dos instancias que podrían concurrir en un mismo asunto.

La integración nos lleva también a considerar la naturaleza jurídica del órgano y dado que participan personas designadas por poderes diversos al Judicial, ¿cómo se inserta el principio de división de poderes que consagra la propia Constitución General con la integración de un órgano constitucional con personas provenientes de los tres poderes?

6. Arturo PELLET LASTRA, *La versión argentina del Consejo de la magistratura y del jury de enjuiciamiento*, conferencia sustentada en el Seminario "La reforma constitucional en Argentina y México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 17 de agosto de 1994.



Efectivamente, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que por disposición constitucional forma parte del Poder Judicial de la Federación con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Si bien se integra por la designación que hacen los tres poderes de sus miembros, es decir, ocurre la colaboración entre poderes para el efecto del nombramiento de los electos; una vez designados, se rompe jurídicamente el vínculo entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara; entre el consejero designado por el Ejecutivo Federal y el Presidente de la República, y entre los tres consejeros designados por insculación y el Tribunal Colegiado de Circuito, el Tribunal Unitario de Circuito y el Juzgado de Distrito a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales. El Presidente de la Suprema Corte funge

como Presidente del Consejo de la Judicatura y es el punto de confluencia entre los dos órganos por él presididos.

Es inevitable que la conformación del Consejo de acuerdo a su procedencia esté presente en el desarrollo de sus atribuciones y en su forma de operar. Se rompe el vínculo jurídico, pues los consejeros no son representantes del poder que los designa, ni forman parte de ese poder; los designados por el Legislativo no son senadores, ni el consejero designado por el Ejecutivo miembro de alguna secretaría de Estado; no obstante, tampoco se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo designó. La propia Ley Orgánica sugiere la permanencia de la procedencia *vgr.* en la integración de comisiones del Consejo se consigna que las comisiones se integrarán de manera plural y siempre habrá "minoría" de los consejeros prove-

nientes del Poder Judicial, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que las comisiones se formarán por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.<sup>7</sup>

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

La presidencia tiene un carácter central en el funcionamiento del Consejo, pues como lo ha planteado un distinguido profesor de la Universidad Complutense de Madrid y Vocal del Consejo General del Poder Judicial en España respecto a ese órgano: "Ni el presidente (del Consejo) es una especie de jefe de gobierno ó de ministro, ni los vocales son ministros o directores generales".<sup>8</sup>

La elección del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da como resultado la elección del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. El Presidente de la Corte ejerce, como presidente también del Consejo la función de representar al Poder Judicial y ser su cabeza. La Constitución alteró la duración de la gestión del presidente de la Corte al modificar el término de la gestión presidencial anual, que se estableció desde 1917, para aumentarlo a cuatro años, lo que permitirá mayor estabilidad y permanencia a los programas de trabajo tanto de la Suprema Corte como del Consejo de la Judicatura Federal.

La nueva regla se complementa con la prohibición de la reelección del presidente para el periodo inmediato posterior tal y como existe la regla para los miembros de Congreso de la Unión.

El presidente del Consejo tiene por tanto una duración en el cargo menor en un año a la de los demás consejeros que es de cinco, con reglas transitorias que propiciarán una renovación parcial del

La reelección del presidente de la Corte había sido considerada como eficaz por algunos tratadistas,<sup>9</sup> mientras que para otros autores resulta inadecuada a partir de la suposición de que la designación de los presidentes de tribunales incluyendo al tribunal supremo del país la hacen el presidente de la República o los gobernadores en turno<sup>10</sup>. El nuevo sistema que recogió la reforma, evita la suposición al menos en el ámbito federal, pues al no coincidir los términos del Ejecutivo y del Presidente de la Corte se hace más difícil la consigna.

La presidencia en una sola persona tiene ventajas innegables. El presidente de la Corte y del Consejo puede ser un inmejorable enlace para los puntos de confluencia de ambos órganos, como los asuntos en que la Corte está facultada para nombrar a algún juez de Distrito o magistrado de Circuito para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual, o para ciertas cuestiones administrativas como la integración presupuestal que debe hacer anualmente de los requerimientos financieros de ambos órganos.

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

#### **ty. La integración del Consejo de la Judicatura Federal**

En nuestro país no había sido frecuente que las iniciativas presidenciales fueran modificadas por las cámaras legislativas. Contrario a esta práctica tanto la reforma como la legal sufrieron considerables modificaciones No sólo formales sino de fondo y estructura. En cuanto a la integración del Consejo la Iniciativa del Ejecutivo Federal proponía integrar el Consejo de la Judicatura Federal con siete miembros de los cuales el presidente del órgano sería a su vez el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos personas designadas por el Senado de la República, dos por el Ejecutivo Federal y dos por el Poder Judicial de la Federación.

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

8. Andrés de OLIVA SANTOS, "El Consejo General del Poder Judicial en España", en *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 49.

9. Santiago BARAJAS MONTES DE OCA, Comentarios al artículo 97, en *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones*, Tomo X, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, p. 61.

10. Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho Constitucional*, Tomo 1, op. cit., p. 435.

Esta integración daba, en mi opinión, un balance adecuado, conveniente para la colaboración de poderes, en tanto proponía tres miembros provenientes del Poder Judicial, uno de ellos presidente del órgano, dos designados por el Legislativo y dos por el Ejecutivo. No obstante, la Cámara de Senadores modificó la Iniciativa al determinar que el Consejo se integraría efectivamente por siete miembros, únicamente que el Presidente de la República nombraría uno sólo y un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito serían electos mediante

*La reforma constitucional se hizo con tal celeridad y eficiencia, que, la eficacia ha sido objeto de análisis político y de consideraciones académicas.*

## 5. La garantía

### de independencia judicial

En el viejo régimen, el previo a la revolución francesa, la función jurisdiccional estaba en manos del monarca quien la ejercía "soberanamente". Como lo planteó León Duguit en un célebre trabajo, la soberanía es el derecho de mandar del que es el titular, el Rey.<sup>11</sup> Juan Bodino definió en 1576 el concepto como el poder absoluto y perpetuo de una república y la calificó además como "no limitada ni en poder, ni en responsabilidad ni en el tiempo".<sup>12</sup>

El rey tenía la potestad de dictar sentencias apoyado en derecho o adoptando sentencias por imperio. En el primer caso, se estaba en presencia de soberanos justicieros y en el segundo del autoritarismo monárquico. La oposición a las sentencias por imperio dio como consecuencia el principio de la independencia judicial, tan cara y propia de los sistemas democráticos. La revolución francesa planteó dos reglas para cancelar el arbitrio del monarca en los litigios:

**a) Que las bases para resolver las controversias se en-**

**contraran en normas generales y objetivas, y**

**b) Que los litigios fueran resueltos por jueces que estuvieran en una posición distinta a la de los recaudadores de rentas o los soldados, es decir, en ejercicio de autonomía. i**

La independencia judicial es la creación de un coto reservado a los jueces para ejercer la función de juzgar sin intromisiones externas. El planteamiento de Montesquieu consideraba que la función jurisdiccional ejercida, bien fuera por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo, constituía en sí misma una intromisión en la libertad de las personas. Los primeros textos constitucionales recogen esta aspiración libertaria de separar la función de juzgar y se la encomiendan exclusivamente a los jueces para evitar que los otros dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, por naturaleza más fuertes, ejerzan una presencia perniciosa sobre el adecuado balance del poder.

En la Constitución francesa de 1791 se dispuso que "El Poder Judicial no puede en ningún caso ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey".<sup>13</sup> En Cádiz, por otra parte, la Constitución que tanta influencia tendría en México, se estableció en el discurso preliminar que

**Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto.**

Del discurso preliminar de la Constitución gaditana derivaron otras disposiciones interesantes, como el artículo 242 que garantizó la potestad de aplicar las

11. León DUGUIT, *Las transformaciones del Derecho (público y privado)*, Argentina, Editorial Heliasta, 1975, p. 14.

12. Jean BODIN, *Los seis libros de la República*, (Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala), Madrid, Tecnos, 1986, p. 47.

13. Artículo 10. del Título 111, Capítulo V de la Constitución francesa de 1791.

exclusivamente a los tribunales, o el artículo 243 que fijaba de manera inequívoca la independencia: "Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos".

La Constitución española de 1978 confiere a los jueces y magistrados del Poder Judicial el carácter de independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley. Dice el artículo 171.1 de esa Carta: "La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial,

independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la Ley." La prevención más importante del precepto es la independencia de jueces y magistrados para el ejercicio de la función jurisdiccional.

La independencia del juez está ligada a la de su responsabilidad jurídica y moral frente a la sociedad que le ha encomendado la prestación de uno de los servicios públicos fundamentales, como es la administración de justicia. La independencia judicial radica en la manera como se instrumenta la responsabilidad, particularmente sobre las cuestiones disciplinarias, y en relación a la autoridad que la tiene bajo su cargo y está facultada para exigirla.

Los países europeos han dado una respuesta doble a la interrogante de quien, ante la necesidad de preservar la independencia judicial, debe aplicar las medidas disciplinarias: por una parte, en Alemania la imposición de la responsabilidad se hace mediante resolución judicial, lo cual impide la intromisión de poderes ajenos al judicial en la exigencia disciplinaria, y por la otra, a través de la creación de órganos *ad-hoc*, al margen del Poder Ejecutivo como los consejos de judicatura o de magistratura de reciente factura en el derecho comparado.

La idea de los consejos de magistratura es opuesta a la injerencia del Poder Ejecutivo en cuestiones disciplinarias y al funcionamiento de una organización del propio Ejecutivo encargado de la relación con el Poder Judicial generalmente denominada secretaría o ministerio de justicia. Los consejos de magistratura tienen su más remoto antecedente en instancias de los ministerios de justicia llamados consejos judiciales que auxiliaban al órgano del Poder Ejecutivo encargado de las tareas de justicia

***..Jos consejeros no son representantes del poder que los designa, ni forman parte de ese poder; tos designados por el Legislativo no son senadores, ni el consejero designado por el Ejecutivo miembro de alguna secretaría de Estado; no obstante, tampoco se rompe necesariamente el vínculo político entre el consejero y el poder que lo***

y el más cercano en la Constitución francesa de 1946 y a la que siguieron la italiana de 1947, la nueva francesa de 1958, la portuguesa de 1976 y la Constitución española de 1978, particularmente importante para México.

La tarea de estos órganos tiene como propósito central alcanzar la independencia del Poder Judicial a través de acciones como la designación, ascensos, adscripción, estímulos al desempeño, capacitación y formación de los jueces. No obstante, en Europa no hay ningún país que haya resuelto todavía el asunto de la autonomía financiera de los órganos jurisdiccionales. En todos subsisten las facultades del Poder Ejecutivo para administrar los dineros públicos destinados a la prestación del servicio público de administración de justicia. De esta manera sigue correspondiendo al Poder Ejecutivo el diseño de la política judicial.<sup>14</sup>

La creación del Consejo de la Judicatura Federal mexicano forma parte de la decisión política de iniciar una reforma judicial de gran aliento y es una de las piezas centrales. Entre la opción que se presentó de regresar al modelo de secretaría de justicia que existió en nuestro país hasta la Constitución de 1917, que habían planteado algún sector académico y el foro con insistencia<sup>15</sup> y por la otra optar por un

14. Luis María DEZ-PICAZO, "Sobre la independencia del poder judicial: notas de derecho comparado", en *Protección jurídica del ciudadano, Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Editorial Civitas, 1993, p. 174.

15. Antonio MARTÍNEZ BÁEZ, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de justicia", en Antonio MARTÍNEZ BÁEZ, *op. cit.*, p. 533-545.

***La independencia  
judicial es la  
creación de un  
coto reservado a  
los jueces para  
ejercer la función  
de juzgar sin  
intrusiones  
externas.***

órgano de disciplina, gobierno y administración se decidió por el modelo español de consejo de magistratura con algunas variables.

La historia de México da cuenta de ministerios de Justicia al que se agregó el despacho de asuntos o negocios eclesiásticos. Si bien durante el porfiriato se criticó severamente al régimen por las injusticias cometidas y por el sometimiento del Poder Judicial al Ejecutivo, don Antonio Martínez Báez afirma que no conoce ninguna crítica en contra de los ministros de justicia o de los ministerios de justicia y en los planes revolucionarios no hay ninguna propuesta que justifique su desaparición. No obstante, la Secretaría de Justicia y de Instrucción y Bellas Artes quedó suprimida por lo previsto en el artículo 14 transitorio de la Constitución Política promulgada el cinco de febrero de 1917. En abril de ese año se publicó el día 14 en el *Diario Oficial de la Federación* una ley por don Venustiano Carranza, todavía en su carácter de Primer Jefe. En tal instrumento consideraba indispensable organizar la administración pública federal en tanto el Congreso expedía la Ley Orgánica del Artículo 92 de la Constitución Política, la cual, como es sabido, condiciona la obligatoriedad de los reglamentos, órdenes del Presidente de la República, a que sean firmados por el Secretario de Despacho del ramo a que corresponda el asunto en cuestión y que se ha denominado refrendo. En esta ley se crearon seis secretarías y tres departamentos, uno de los cuales era el Judicial y otros artículo transitorio ordenó que el Secretario

de Justicia mandase entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la secretaría. El Departamento Judicial creado por esta Ley se denominaría Procuraduría General de la República.

El dictamen relativo a la supresión de la Secretaría de Justicia contenida en el mencionado Artículo 14 Transitorio señala la conveniencia de

suprimir las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, porque la primera en un régimen federal, no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento de personal de la Administración de Justicia y su vigilancia sobre éste no dan fruto que la corrupción del Poder Judicial.<sup>16</sup>

El debate sobre la reforma del sistema de justicia de 1994, trajo nuevamente a la mesa de la discusión la posibilidad de crear nuevamente una Secretaría de Justicia. No obstante prevaleció la idea más moderna de establecer consejos de judicatura y hacerlo conforme al modelo europeo y no conforme al modelo estadounidense.

Al finalizar la segunda guerra mundial Italia introdujo en su Constitución cambios de relevancia entre los que destaca la modificación a la forma de nombrar magistrados. Señaló el texto constitucional como principio general, que los magistrados serían designados por concurso. Instituyó el Consejo Superior de la Magistratura y le confirió la tarea de conferir "los nombramientos, las asignaciones, los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias relativas a los magistrados".<sup>17</sup>

El Consejo italiano tiene la mayor jerarquía política en ese país, pues lo preside el Presidente de la República y se integra con el primer presidente y el fiscal general del Tribunal de Casación. Estos tres funcionarios son *ex-officio* y el resto proviene de la elección que hacen los magistrados y el Parlamento entre profesores y abogados en materia jurídica.

Otros países siguieron a Italia con otras modalidades a partir del principio general de que la selección de jueces deriva de un cuerpo integrado por diversos sectores: los poderes Ejecutivo, Legislati-

16. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de diputados, 1922, p. 346.

17. Constitución italiana, artículo 105.

vo y Judicial, así como la academia y el foro. Son interesantes al respecto las experiencias de Francia y España, particularmente de este último país con el que México mantiene tantos vínculos incluyendo los de orden académico.<sup>18</sup>

La independencia del Poder Judicial es una pieza esencial del Estado de Derecho. El artículo 17 constitucional establece que las leyes federales y las locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales. Adicionalmente, la Constitución mexicana se refiere expresamente a la independencia del Consejo de la Judicatura Federal, lo que no hace en relación a la función del Poder Legislativo o del Presidente de la República. Los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal son independientes constitucionalmente, aun cuando la Constitución no menciona que deban serlo los senadores que designan a dos de los integrantes del Consejo. Esa independencia no tendría sentido si no fuera para garantizar la propia independencia de los jueces y magistrados federales cuya selección, nombramiento y adscripción le compete. La independencia de los jueces tiene una doble dimensión, interna y externa. La externa ha sido atendida por diversas constituciones que pretenden liberar al juzgador de la influencia de otros poderes, en particular del Ejecutivo, así como del otro poder o bien de particulares o diversos grupos de presión: sindicatos, organizaciones gremiales, partidos políticos y otras organizaciones que actúan en la vida política y social. Menos desarrollada constitucionalmente, pero con similar importancia es la independencia interna de los juzgadores, es decir, la referida a la relación entre los jueces y magistrados entre sí y en su relación con el propio Poder Judicial.

Es claro que la independencia interna existe también y debe amparar a cada uno de los integrantes de los órganos colegiados del Poder Judicial federal, los Tribunales Colegiados de Circuito y en el más alto nivel la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal. A este respecto, es relevante el papel que juegan los votos particulares de quienes disienten de la mayoría y que tiene su sustento precisamente en su propia independencia. La práctica de la emisión de

votos particulares no solamente es un medio para salvar la responsabilidad personal, sino una forma de dar a conocer la opinión disidente y de hacer valer, con ello, la propia independencia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, consigna que si un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo, y en los mismos términos establece que si un consejero de la judicatura federal disiente de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. En cuanto al funcionamiento de los Tribunales Colegiados de Circuito también se prevé la misma regla sobre votos particulares que se insertarán en la ejecutoria respectiva si se presentan dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.<sup>19</sup>

***El Consejo italiano tiene la mayor jerarquía política en ese país, pues lo preside el Presidente de la República y se integra con el primer presidente y el fiscal general del Tribunal de Casación. Estos tres funcionarios son ex-oficio^ el resto proviene de la elección que hacen los magistrados y el Parlamento entre profesores y abogados en materia jurídica.***

La independencia de jueces y magistrados no debe ser solamente una cuestión declarativa y que predique buenos y nobles propósitos. Debe ir aparejada de las condiciones que permitan que el ejercicio independiente de la función jurisdiccional esté garantizado por normas jurídicas. La independencia del juez depende del régimen de responsabilidad que establezcan la Constitución y las

18. Héctor Ftx ZAMUDIO, el notable investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, es el introductor en México del concepto de los consejos de judicatura. Al destacado, investigador mexicano se debe la incorporación conceptual de este órgano y sus trabajos pioneros influyeron notablemente en las llamadas reformas judiciales de 1994 y

19. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 7, 76 y 35 respectivamente.

de normas y procedimientos que la protejan y que repriman su vulneración. No en vano la ley orgánica conceptualiza como causa de responsabilidad, las conductas que atenten contra la independencia de la función judicial y que impliquen o generen subordinación del juez respecto de alguna persona del mismo (independencia interna) o de otro (independencia externa) poder.<sup>20</sup>

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la independencia judicial y por ello la atribución de seleccionar jueces y magistrados que le confirió la Constitución constituye una decisión política de la mayor relevancia social. Néstor Pedro Sagüés expresa que Jerónimo de Ceballos en el Arte real refería que el nombramiento de un mal juez, trae más peligros que dejar sueltos a los salteadores, pues esto o lo más podía perjudicar la vida y riqueza del asaltado, mientras que un juez inconveniente atenta contra la vida, la riqueza y la honra de toda la comunidad.<sup>21</sup>

Los jueces deben actuar con absoluta independencia y no estar sujetos a las presiones políticas o económicas para que juzguen con serenidad y libertad personal, lo que solamente se puede lograr con un adecuado sistema de organización judicial. Una buena organización judicial permite a un gobierno legitimarse cotidianamente ante la sociedad a la que sirve y hace brillar con luminosidad las bondades del estado de derecho que tanto se pregona en la arena política.

Esta es la tarea que tiene a su cargo el Consejo de la Judicatura Federal, órgano que aparece por primera ocasión en la escena académica de corte internacional y que se congratula de participar con el notable Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en un encuentro tan relevante, por la presencia tan distinguida de nuestros invitados extranjeros, como el que iniciamos esta mañana y que nos será de enorme utilidad.

20. *Ibid*, artículo 131 fracción I.

21. Néstor Pedro SAGÜÉS, *Reforma Judicial*, Buenos Aires, Editorial As-trea, 1978, p. 67.