



# Composición y funciones del Consejo de la Judicatura Federal

---

**A MÁS DE VEINTE AÑOS** de su creación, el Consejo de la Judicatura Federal requiere un rediseño profundo tanto de sus funciones como de su composición y organización, pues no parece haber rendido los resultados que se esperaban de él como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, y sí, en cambio, son evidentes algunas de sus insuficiencias, aunque sobre ellas no se hará una explicación amplia aquí. Alternativamente podría pensarse en su supresión, como ha sucedido en el pasado con algunos países del continente (Uruguay, Venezuela, Brasil de forma temporal), pero el Poder Judicial de la Federación ha crecido a tal punto, que resulta muy difícil pensar que pudiera volver a gobernarse como hasta 1994 por la Suprema Corte de Justicia, es decir, sin la existencia de un órgano especializado que, por la naturaleza de sus funciones, debería gozar de un grado importante de autonomía.

La conclusión anterior la confirma el derecho comparado. Si bien el Consejo de la Judicatura (de la Magistratura o del Poder Judicial, como también se le denomina) ha sido una institución “inestable”, por el número elevado de cambios de composición y funciones que ha tenido inclusive en los países que le dieron origen —como España, Italia y Francia—, en ninguno de ellos ha sido suprimido, por considerar que tiene responsabilidades esenciales que ejercer respecto de la independencia y el gobierno del Poder Judicial.

Los siguientes podrían ser los lineamientos esenciales sobre los cuales podría darse el rediseño apuntado:

### **1. Separación de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal y la de la Suprema Corte de Justicia**

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 creó al Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación, y atribuyó su Presidencia al ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia. De este modo se quiso generar unidad institucional y garantizar la supremacía de la Corte como cabeza del Poder Judicial de la Federación. La experiencia de más de veinte años habida con este esquema indica que ha funcionado de manera deficiente.

Por un lado, resulta muy difícil que el presidente de la Corte presida de manera efectiva también al Consejo, pues sus funciones en el máximo tribunal ya son demandantes en sí mismas y ello implica dedicar un tiempo y atención muy limitados a las complejas problemáticas que se presentan cotidianamente en el gobierno del resto del Poder Judicial. Por el otro, el Consejo de la Judicatura, como institución, ha propiciado y reforzado la cultura presidencialista dentro del Poder Judicial (también en las entidades federativas que cuentan con este organismo), porque si bien el presidente del órgano máximo respectivo tiene como contrapeso a sus colegas del Pleno, ello no es así en el Consejo, compuesto de funcionarios judiciales de menor jerarquía y, en algunos casos, de una minoría de miembros externos. Esto se refuerza por la cultura fuertemente jerárquica que prevalece, por tradición, dentro de la institución judicial. Finalmente, la reforma de 1996 introdujo una fractura en la cabeza del Poder Judicial de la Federación, al incorporar al Tribunal Electoral como órgano supremo en la materia y con una Presidencia propia que no está formalmente sometida a la Presidencia de la Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, y no

se percibe que dicha unidad pudiera restaurarse confiriendo también al presidente de la Corte, aun fuera protocolariamente, la Presidencia del Tribunal Electoral.

Las consideraciones anteriores nos llevan a proponer entonces la separación de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia respecto de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal. Como puede advertirse del estudio del derecho comparado, ni la unidad institucional ni la supremacía de la cabeza del Poder Judicial exigen necesariamente la acumulación de funciones directivas en una sola persona, pues ello disminuye la eficacia en su desempeño, obstaculiza la especialización y favorece el ejercicio personal del poder. Por el contrario, la aparente falta de unidad entre los tres (o cuatro) órganos superiores del Poder Judicial no es obstáculo mayor a sus funciones, pues éstas estarían claramente distribuidas y plenamente definidas. Sus respectivos presidentes pueden coordinarse para los efectos que se requiera y nada impide que el presidente de la Suprema Corte, que seguirá siendo el máximo tribunal del país, funja también como *primus inter pares*, es decir, como representante de todo el Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, la Presidencia propia del Consejo de la Judicatura Federal podría ser ocupada, de manera temporal y rotativa, por los presidentes de las salas, de las cuales se habla en el inciso siguiente.

## 2. Aumento del número de consejeros y creación de tres salas especializadas

El aumento en el número de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal resulta indispensable, pues la composición actual de siete miembros (que son, en realidad, seis efectivos) resulta insuficiente para la tarea tan amplia y compleja de una organización judicial que no ha dejado de crecer en los últimos veinte años, que agrupa a más de ochocientos órganos jurisdiccionales, con más de 40,000 servidores públicos judiciales. Cada consejero, con la excepción del presidente, forma parte de varias comisiones, lo que implica una labor extenuante que se suma a las múltiples funciones que corresponden al Pleno. El insuficiente número de integrantes del Consejo ha quedado todavía más expuesto en el pasado, en las ocasiones en que los órganos responsables de su nombramiento (como el Senado de la República) han sido omisos en cumplir con esta obligación oportunamente.

**El aumento en el número de integrantes del Consejo debe ir aparejado con la creación de tres salas especializadas, en concordancia con las tres funciones principales que realiza este órgano: el gobierno y la administración del Poder Judicial, el desarrollo de la carrera judicial, y la función disciplinaria. En consecuencia, se propone la creación de las siguientes salas:**

- Una Sala Administrativa, con cinco integrantes.
- Una Sala de Carrera Judicial, con cinco integrantes.
- Una Sala Jurisdiccional, con tres integrantes.

La Sala Administrativa tendría a su cargo las funciones de gobierno y administración, consistentes en la creación y supresión de órganos jurisdiccionales, la determinación de su competencia, la definición y contratación del personal administrativo, el ejercicio del presupuesto, etcétera. Su integración podría ser decidida por el propio Poder Judicial, en ejercicio de su autonomía como poder federal, a propuesta de sus órganos máximos (la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el propio Consejo), pero los integrantes no tendrían que ser necesariamente juristas ni miembros de carrera del Poder Judicial. Por el contrario, la existencia de esta Sala permitiría especializar y profesionalizar aún más las actuales estructuras administrativas del Consejo, así como promover una planeación a plazo más largo que no esté sujeta a los vaivenes de la política nacional ni a los cambios internos del propio Poder Judicial. A esta Sala podrían adscribirse la Contraloría y la Visitaduría. Externamente estaría sólo bajo el control y la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Sus integrantes durarían en el cargo un periodo fijo (pueden ser cinco años), sin reelección y con sustitución escalonada, para lograr continuidad en sus políticas.

La reorganización de la administración del Consejo y de los órganos del Poder Judicial de la Federación a su cargo debe ir aparejada de algunos cambios adicionales. Puede proponerse, en este sentido, la creación de la figura del administrador general, que sería un profesional de la administración (no necesariamente un jurista), nombrado por la Sala Administrativa, y encargado de la ejecución de las políticas y las medidas administrativas adoptadas por ésta, así como las de las otras salas que requieran su intervención.

En segundo lugar, y en la línea del desarrollo e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se sugiere (de manera similar a como ocurre con los órganos internos de control de los organismos autónomos) la designación de un "fiscal" anticorrupción, es decir, un funcionario independiente, propuesto por el pleno del Consejo y aprobado por el Senado de la República, encargado de investigar y denunciar, ante los órganos competentes, posibles actos de corrupción dentro del Poder Judicial de la Federación.

La Sala de Carrera Judicial estará encargada de desarrollar todo lo relativo a la carrera judicial: la formación y selección de los funcionarios judiciales, la organización de los concursos de oposición, la adscripción de los juzgadores, etcétera. Esta Sala debería tener una composición y una duración similares a las actuales del Consejo, con miembros de la carrera judicial (una mayoría) y otros juristas externos que contribuyan a mantener la apertura del Poder Judicial hacia el entorno jurídico y hacia la sociedad. Por lo que se refiere a los primeros, sería conveniente introducir un sistema de elección para que, como sucede en otros países, jueces y magistrados puedan participar en el nombramiento de los consejeros. En el caso de los últimos, sería oportuno que las designaciones de consejeros que hicieran el Ejecutivo y el Legislativo no lo sean entre los integrantes del Poder Judicial de la Federación (jueces de Distrito, magistrados de Circuito, funcionarios administrativos), salvo que se hayan separado de su cargo con una antelación mínima (por ejemplo, cinco años). Sí es conveniente, por el contrario, que los juristas externos tengan un buen conocimiento de la organización y funcionamiento del mismo Poder Judicial, y cuenten con reconocimiento entre sus integrantes.

Como parte de este nuevo diseño de la Sala de Carrera Judicial, conviene agregar la necesidad de revisar a fondo el actual sistema de concursos de oposición para la designación de jueces de Distrito y magistrados de Circuito, ya que en estos veinte años no se han seguido criterios generales y uniformes, sino que los concursos se han desarrollado de manera prácticamente *ad hoc*. Igualmente, conviene pensar en la posibilidad de otorgar un cierto número de los cargos judiciales a juristas externos (lo que se conoce como “turnos” en España), los cuales se cubrirían mediante concurso reservado a ellos, con la finalidad de hacer más plural y abierta la composición del Poder Judicial. La ocupación de la plaza por los ganadores no sería inmediata, sino que se daría después de que éstos realicen un programa de capacitación para la función.

La necesidad del ingreso lateral se hace todavía más necesaria si consideramos que, por el efecto del amparo judicial, la tradicional estructura piramidal del Poder Judicial se ha alterado, pues existe un mayor número de magistrados de Circuito que de jueces de Distrito, siendo estos últimos entre quienes se hace la selección de los primeros; ello significa que, potencialmente, no hay verdadera selección en los procedimientos internos de nombramiento de magistrados de Circuito, por lo que sería en este nivel, que pronuncia los fallos definitivos en muchos asuntos, en que podrían realizarse los concursos libres de oposición.

La Sala Jurisdiccional será un verdadero tribunal, conformado por magistrados de carrera. Su designación podría provenir de la colaboración de los órganos superiores del Poder Judicial, que harían una selección de candidatos, y la designación formal por una o ambas cámaras del Congreso de la Unión. Las funciones jurisdiccionales que se le pueden atribuir a esta Sala son: 1) la revisión de las resoluciones de la Sala de Carrera Judicial (función que cumple el actual recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia); 2) las resolución de las controversias laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores (cuya última instancia podría atribuirse al Tribunal Superior Federal que se propone más adelante), y 3) los procedimientos disciplinarios contra los funcionarios judiciales, así como contra abogados y defensores que litiguen ante los tribunales federales. En relación con esto último, se trata de dar eficacia a las facultades de disciplina de la conducta profesional que actualmente están en los códigos procesales y que los jueces y magistrados no ejercen por diversas razones. Para tal efecto, sería necesario revisar las infracciones administrativas y penales que están establecidas en la legislación.

En las materias indicadas en los incisos 1) y 3), la resolución del Consejo sería definitiva e inatacable, mientras que, tratándose de los conflictos laborales, podría estar sometida a revisión ulterior, por tratarse de una materia que no constituye el núcleo de sus funciones.



Los integrantes de las tres salas conformarían un Pleno solamente para resolver cuestiones de *alcance general* para todo el Poder Judicial de la Federación, de la manera que estuviera especificada en la ley. La Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, que sería esencialmente representativa y formal, estaría a cargo, de manera rotativa por un periodo bianual, de alguno de los presidentes de las tres salas. Estos últimos ocuparían la presidencia de sus respectivas salas también mediante un sistema rotativo anual o bianual.

Por último, para favorecer aún más la estabilidad y el profesionalismo en el funcionamiento de las salas propuestas, conviene establecer un *servicio civil de carrera para el personal administrativo* del Consejo, con el fin de promover la profesionalización de los servidores públicos judiciales, evitar las contrataciones basadas en criterios subjetivos, así como dar continuidad al servicio administrativo, con independencia de los cambios de consejeros. Este servicio civil de carrera debe extenderse a los demás servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que cumplen funciones de carácter administrativo en los diversos órganos jurisdiccionales. Ello requiere revisar, adicionalmente, los requisitos para todos los puestos y los salarios a ellos asignados, para contrarrestar la percepción del Poder Judicial como un espacio donde la contratación del personal administrativo y su asenso no son necesariamente meritocráticos.