

CAPÍTULO VI

LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA ENTRE PROFESIÓN Y ORGANIZACIÓN

Justice is a machine that, when someone has given it the starting push, rolls on of itself.

John GALSWORTHY*

I. INTRODUCCIÓN

Los Consejos de la Judicatura —o de la Magistratura— son una institución relativamente nueva en el ámbito del derecho comparado, ya que empiezan a difundirse a partir de su introducción en las Constituciones francesa de 1946 e italiana de 1948, aunque tienen antecedentes en España y en Italia que se remontan a fines del siglo XIX.⁵³⁸ Hasta antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994, que creó los Consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal, dicha institución era prácticamente desconocida en México, salvo algunos antecedentes aislados en los ordenamientos de dos estados del norte la República (Sinaloa y Coahuila).⁵³⁹

Sin duda se trata de una institución susceptible todavía de muchos cambios y experimentos, incluso en los países europeos, donde goza de

* En Reay-Smith (1992, 64) (“La justicia es una máquina que, cuando alguien le ha dado el empujón inicial, empieza a rodar por sí misma”).

⁵³⁸ Fix-Zamudio (1997).

⁵³⁹ Los estados de Sinaloa y Coahuila introdujeron el Consejo de la Judicatura en sus Constituciones en el año de 1988, como órganos con facultades relativamente limitadas en materia de propuesta y de dictamen de los nombramientos de jueces y magistrados, así como de vigilancia y defensa de la independencia judicial. Véanse los artículos 94 y 97 de la Constitución del Estado de Sinaloa, reglamentados por los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (1995), así como los artículos 143 y 146 de la Constitución del Estado de Coahuila, reglamentados por los artículos 56 a 60 de la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial (1990). La reforma constitucional de diciembre de 1994 les permitió a las entidades federativas otorgar funciones más amplias a sus respectivos Consejos de la Judicatura, y así lo ha hecho la mayoría de ellas que han establecido la institución.

mayor tradición.⁵⁴⁰ Esto se debe a que incide en aspectos delicados, no sólo del funcionamiento de la profesión y los órganos judiciales, sino también de las estructuras del poder político. Todavía está por realizarse un estudio jurídico comparado, sistemático y completo, sobre las características comunes, pero también sobre las grandes variaciones en estructura y funciones de los distintos Consejos de la Judicatura hoy existentes, tarea que sin duda se dificulta por el gran dinamismo de la materia, aunque ya existen trabajos que avanzan de manera importante en esta dirección desde una perspectiva informada por la ciencia social, particularmente por el análisis económico.⁵⁴¹

Este trabajo pretende plantear y dar respuesta, respecto de los Consejos de la Judicatura, a ciertas preguntas previas, propias de la sociología y la política jurídicas: ¿cuál es la razón primordial de la existencia de dichos Consejos? ¿Cuáles son las causas generales y particulares que influyen en su composición y facultades? ¿De qué manera inciden en el ejercicio de la profesión judicial y sobre el funcionamiento de los tribunales?

Las respuestas a estas preguntas son importantes, porque de otro modo no resulta fácil entender la justificación básica de la institución, ni sus aspectos particulares, como puede ser la conveniencia de que formen parte de los Consejos miembros de la profesión jurídica que no sean jueces. A modo de tesis, podemos adelantar un par de ellas:

- La razón primordial del origen y la existencia de los Consejos de la Judicatura reside en el acrecentamiento de la *independencia profesional y la autonomía organizacional* de jueces y tribunales, ya sea porque se requiera reforzar el peso institucional de la judicatura, o bien, porque los modos de selección de los jueces o el funcionamiento interno de los tribunales sean insatisfactorios y deficientes.
- La naturaleza, composición y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura se vinculan estrechamente, por un lado, con el papel que la tradición jurídica continental europea asigna a los jueces, y, en general, con la organización y el ejercicio de la profesión jurídica

⁵⁴⁰ Los Consejos de la Judicatura de Francia, Italia, España y Portugal, principalmente, han experimentado importantes cambios en cuanto a composición y funciones. En América Latina ha habido también una amplia experimentación; así, por ejemplo, el Perú ha creado y reformado la institución en tres ocasiones (1969-1979-1993), hasta su disolución y sustitución, mediante reforma constitucional de 2018, por una Junta Nacional de Justicia. Véase Fix-Zamudio y Fix-Fierro (1996).

⁵⁴¹ Véanse, por ejemplo, Garoupa y Ginsburg (2008; 2009; 2017).

conforme a dicha tradición; por el otro, con las circunstancias políticas y sociales particulares de cada país.⁵⁴²

En relación con la primera tesis conviene matizarla y agregar que, en realidad, los Consejos tienen el propósito de *equilibrar la independencia con la responsabilidad y el control del comportamiento judicial*. Dicho balance dependerá de la situación concreta de cada ordenamiento, dependiendo de si lo que se requiere es reforzar el uno o el otro polo de la ecuación; ello explicaría las constantes reformas a la institución en muy diversos países, incluyendo aquellos en donde ha tenido su origen y principal desarrollo. Nuno Garoupa y Tom Ginsburg lo explican así:

Es nuestra opinión que las reformas al nombramiento y la gestión judiciales que observamos dentro y entre países reflejan la tensión dialéctica entre la necesidad de despolitizar a la judicatura y la tendencia hacia la judicialización de la política. La independencia es necesaria para proveer los beneficios de la decisión judicial; una vez que obtienen independencia, los jueces sirven para resolver un amplio rango de controversias más importantes; pero en la medida en que se confiere a la judicatura más y más tareas surge la presión a favor de una mayor responsabilidad, porque la judicatura asume más funciones correspondientes a los procesos democráticos.⁵⁴³

Desde luego, a partir de esta perspectiva política y sociológica es posible elaborar uno o varios esquemas teóricos para explicar el surgimiento, composición, atribuciones y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura. Garoupa y Ginsburg, por ejemplo, recurren al análisis económico y en función de él proponen una explicación basada en la relación entre “principal” y “agente”. De acuerdo con ella, los Consejos son mecanismos que tienen el objetivo de mantener la relación entre el “principal”, esto es, la sociedad, y sus “agentes”, en este caso, los jueces. El dilema de esta relación está en lograr que los “agentes” se comporten en concordancia con los intereses del “principal”, pero ello no es sencillo, porque los primeros cuentan con ventajas derivadas de su posición (por ejemplo, más información) y tienen claros incentivos para perseguir y maximizar sus propios intereses, en lugar de ajustarse al mandato del segundo. Por tanto, los Consejos cumplen una función de intermediación que consiste tanto en el ejercicio de vigilancia y disciplina sobre los agentes, como de aislamiento y filtrado de las influencias

⁵⁴² Véase Garoupa y Ginsburg (2008) sobre las variaciones en la composición, estructura y funciones de los Consejos en una perspectiva comparada.

⁵⁴³ Garoupa y Ginsburg (2008, 18).

políticas externas, a fin de que los agentes puedan cumplir adecuadamente (de manera independiente) con la tarea que les ha asignado la sociedad.⁵⁴⁴

El presente ensayo se apoya en un esquema teórico algo distinto, basado en la diferencia y la tensión que existe entre “profesión” y “organización”. Se trata de una tensión que existe en todo sistema judicial y corresponde hasta cierto punto —pero no es del todo equivalente— a la tensión entre “independencia” y “responsabilidad” de la que hemos hablado. En efecto, en las condiciones de la sociedad contemporánea, la función judicial sólo puede ejercerse a partir de un aparato organizado, pero en este caso la “organización” no tiene sólo el propósito de vigilancia y control, sino de hacer posible también la independencia, en la medida en que define y hace efectivas las normas y las condiciones para el ejercicio profesional del juzgador. La tesis es entonces que los Consejos de la Judicatura han surgido —como mecanismo “reflexivo”, es decir, como “organización de la organización”— para contribuir al manejo de esa tensión en aquellos aparatos judiciales que han alcanzado un cierto grado de complejidad.

En vista de lo antes dicho, el trabajo se divide en tres partes. La primera (II., *infra*) hace referencia, en forma esquemática, a los tribunales —y al aparato judicial en su conjunto— como organizaciones profesionales, así como a la creciente importancia de la función judicial misma y, por consiguiente, a la de ambas dimensiones (III., *infra*). La segunda explora, también de manera genérica, cuáles puedan ser las principales consecuencias de la existencia de los Consejos de la Judicatura en las citadas dimensiones (IV., *infra*). Por último, se ofrecen algunas breves reflexiones finales (V., *infra*).

II. LOS TRIBUNALES COMO ORGANIZACIONES PROFESIONALES⁵⁴⁵

1. *Profesión y organización*

Si tomamos una definición amplia del concepto de organización,⁵⁴⁶ concluiremos que los tribunales son, sin duda, organizaciones, pues constituyen un

⁵⁴⁴ Garoupa y Ginsburg (2009, 61 y ss.).

⁵⁴⁵ Este apartado se apoya en Fix-Fierro (2006, cap. IV).

⁵⁴⁶ Por ejemplo, Jacob (1976, 156), todas las organizaciones comparten las siguientes características: estructura, metas comunes y formas estandarizadas de trabajar su materia prima para alcanzar esas metas. Sobre las ventajas de aplicar los enfoques de la teoría de la organización a los tribunales, véase Jacob (1983).

conjunto estructurado de roles y funciones (como los de jueces, secretarios, abogados, actuarios, agentes del Ministerio Público y acusados, demandantes y demandados, etcétera) que persiguen fines comunes (principalmente, la solución de controversias de naturaleza jurídica) y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios (el procedimiento judicial).⁵⁴⁷ En cuanto organizaciones, además de satisfacer la definición general anterior, los tribunales presentan otros rasgos específicos que permiten identificarlos con mayor precisión.⁵⁴⁸ En la literatura especializada encontramos frecuentemente la caracterización de los tribunales como “organizaciones profesionales”.⁵⁴⁹

“Profesional”, en este contexto, se refiere al trabajo judicial propiamente dicho, esto es, la decisión obligatoria de conflictos jurídicamente relevantes por parte del juez, quien hace uso de un conocimiento especializado que constituye el “núcleo tecnológico” que administra la organización judicial. Dicho en otras palabras: significa que el trabajo judicial se organiza alrededor de la competencia profesional, y que los profesionistas ejercen un control último sobre la calidad de los productos de la organización. “Organización” significa las estructuras administrativas y los procesos institucionales que hacen posible, y en los que se apoya, el trabajo profesional que se desempeña dentro de los tribunales.

Este concepto de los tribunales como organizaciones profesionales parece sugerir la oposición o el contraste entre “profesión” y “organización”. Sin embargo, si esta oposición se diera en tales términos en la realidad, difícilmente se podría explicar por qué el *status* profesional de los jueces es también un *status* organizacional, con derechos y obligaciones definidos, así como con procedimientos disciplinarios, todo lo cual adopta, en los países de tradición romanista, al menos, incluso la forma de una carrera distintiva —la “carrera judicial”—, y por qué el desempeño adecuado del rol judicial *depende* de la existencia de una organización formal. Dicho en otros térmi-

⁵⁴⁷ La definición ofrecida se refiere a los tribunales en lo individual, al conjunto concreto de sujetos que interactúan allí, pero también puede considerarse como organización a la institución judicial como un todo, o a un subconjunto de la misma, dependiendo de la unidad de análisis que se considere apropiada.

⁵⁴⁸ Seron (1990, 455 y ss.) ofrece las siguientes:

- 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.
- Son instituciones relativamente pasivas en un entorno exigente.
- Son organizaciones intensivas en trabajo.
- Presentan niveles relativamente reducidos de burocratización y centralización, a diferencia de otros organismos del Estado de bienestar contemporáneo.

⁵⁴⁹ Entre una bibliografía muy amplia; puede verse Emsellem (1982, 23 y ss.) y Ackermann y Bastard (1993, 32 y ss.), quienes hablan de “burocracias profesionales”.

nos: el rol de juez no sólo es de carácter profesional en sentido estricto, sino que es un *rol organizado y administrado*, y por esta razón no es posible pensar que la organización exista únicamente como elemento subordinado o de apoyo de la labor judicial propiamente dicha. De otro modo no resulta posible entender por qué la función judicial en la sociedad moderna se lleva a cabo en el marco de una organización profesional, ni tampoco la estrecha interrelación entre los elementos profesionales y los burocráticos en los tribunales, pues estos últimos son los que garantizan, en último instancia, la *obligación* que tienen todos los jueces de resolver cualquier cuestión jurídica que se les plantee.

En efecto, para poder ingresar como miembros de la organización judicial, los jueces tienen que haber sido admitidos primeramente en la profesión jurídica, cuyos estándares están también obligados a respetar. Por tanto, no sólo la organización, sino también la profesión sirven como condiciones centrales que garantizan el funcionamiento autónomo y confiable de los tribunales como instituciones jurídicas en las sociedades modernas. Para Niklas Luhmann, “organización” y “profesión” son medios funcionalmente equivalentes para asegurar una combinación de independencia, subordinación a los textos jurídicos y respeto a la prohibición de denegación de justicia por los tribunales.⁵⁵⁰ Por esta razón es posible encontrar una gran variedad de modalidades organizacionales y profesionales del aparato judicial entre países y regiones diversos.

Esta caracterización de los tribunales como organizaciones profesionales nos permite identificar, para efectos de análisis, dos dimensiones básicas de dichos órganos sobre las cuales incide la actividad de los Consejos de la Judicatura. Conviene agregar, antes de profundizar en este análisis en un apartado posterior, que podemos considerar al Poder Judicial como una organización en sí misma, pero también como una *organización de organizaciones*, y en este sentido, el Consejo de la Judicatura es una organización particular dentro de la organización del Poder Judicial. Habrá que preguntarse entonces qué clase de organización es el Consejo de la Judicatura.

2. *Las transformaciones de la función judicial*

La función judicial ha sufrido importantes transformaciones a partir de la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en los países de la tradición jurí-

⁵⁵⁰ “Sólo a través de la organización se garantiza la universalidad del poder de tener que decidir todas las cuestiones jurídicas”. Luhmann (1993a, 320; traducción de HFF).

dica continental europea. Las razones de ello son múltiples, pero la principal reside en el surgimiento del Estado intervencionista y en la transformación del derecho como uno de sus principales instrumentos de intervención social.⁵⁵¹

Por un lado, ante el incremento de la producción normativa, es inevitable que se haya ampliado correlativamente la intervención de los tribunales en la aplicación y concretización de tales normas.⁵⁵² Por otro lado, la hipertrofia de las funciones legislativas y administrativas del Estado reclama, desde el punto de vista del control del poder, la existencia de un órgano, o de un conjunto de órganos, capaz de contrarrestarla. En la organización constitucional contemporánea tal es la misión de los tribunales y de otros órganos cuasi-jurisdiccionales. Como dice Mauro Cappelletti, resulta imprescindible que 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.⁵⁵³ Así se explica, por ejemplo, el gran desarrollo de la justicia constitucional en los últimos tiempos y, en general, el debate sobre los límites legítimos de la creación de derecho por los jueces, así como sobre los mecanismos idóneos de control y responsabilidad aplicables a su actuación.⁵⁵⁴

Sin embargo, la explicación anterior, al vincular de manera privilegiada la creciente importancia de la función judicial a factores externos de tipo político y social, desatiende la que parece ser su tarea exclusiva, es decir, su función propia dentro del sistema jurídico: los tribunales constituyen el centro de este sistema y por ello son los únicos órganos del derecho encargados de controlar la consistencia de las decisiones jurídicas.⁵⁵⁵

Como resultado de la creciente visibilidad e importancia de la función judicial, también ha cobrado mayor relevancia la *dimensión organizacional* de los tribunales. El número creciente de asuntos que deben resolver; la diversidad de funciones que deben cumplir; la permanente escasez de recursos; el mayor escrutinio y vigilancia de su desempeño por los demás órganos y por la población en general: todo ello ha contribuido a convertir a la organización judicial en un aparato muy complejo, cuya administración requiere métodos y mecanismos más eficaces y eficientes.⁵⁵⁶

⁵⁵¹ Cappelletti (1989, 11 y ss.).

⁵⁵² Cappelletti (1989, 14 y ss.).

⁵⁵³ Cappelletti (1989, 19).

⁵⁵⁴ Cappelletti (1989, 35 y ss., 58-113).

⁵⁵⁵ Luhmann (1993a, 327).

⁵⁵⁶ Véase Boyum y Hudzik (1991, 550 y ss.). Sobre la eficiencia en relación con los tribunales: Fix-Fierro (1995; 2006a).

3. *Función judicial y profesión*

Antes de entrar en el examen concreto del impacto de los Consejos de la Judicatura en las dimensiones organizacional y profesional de los tribunales, resulta conveniente formular algunas observaciones previas sobre el concepto de profesión, de la función del juez, así como del perfil de la profesión jurídica en la tradición romanista o europea continental.

Para los efectos de este trabajo, muy esquemáticamente podemos decir lo siguiente:

- Los profesionales constituyen un grupo social que ha recibido un entrenamiento específico que le permite administrar un cuerpo de conocimientos especializados. Lo anterior tiene una doble consecuencia: la primera consiste en que se excluye y se convierte en incompetentes a los no profesionales, es decir, a los que no forman parte del grupo; la segunda, en conferir a dichos profesionales una especie de control exclusivo sobre el conocimiento administrado, ya que sólo pueden ser otros profesionales quienes tengan capacidad de vigilar y criticar el trabajo de sus colegas, y
- Los profesionales tienden a organizarse, formal o informalmente, para defender y promover sus intereses de grupo; entre ellos se encuentra el del control del acceso a la profesión misma, o cuando menos, la intervención en la determinación de las credenciales correspondientes.⁵⁵⁷

Esto constituye la base de la autonomía, la autoridad y la legitimidad sociales de las profesiones. Sin embargo, la profesional es una forma de autoridad fronteriza entre la del experto y la autoridad burocrática, varios de cuyos elementos comparte y frente a los cuales debe definirse y, eventualmente, defenderse.⁵⁵⁸ Esto ayuda a explicar las dificultades de definir y ejercer la autoridad profesional dentro de un ambiente institucional con fuertes elementos burocráticos, como lo es el de la justicia. Por ello, resulta comprensible que los profesionales busquen conservar y acrecentar su autonomía, aún en los ambientes burocráticos en los que les corresponde ejercer sus funciones profesionales. No obstante, dicha autonomía no existe puramente en función de los intereses de los profesionales mismos, sino que tiene una justificación que debe equilibrarse con otros intereses sociales.

⁵⁵⁷ Véase, entre una muy abundantemente bibliografía, Abel (1989, 80-153).

⁵⁵⁸ Beckman (1990, 129 y ss.).

Por lo que se refiere al segundo aspecto, es bien conocida la visión tradicional, que tiene sus *locus classicus* en *El espíritu de las leyes* de Montesquieu (1748) y que fue convenientemente promovida y difundida por la Revolución Francesa, del juez como una especie de servidor mecánico de la voluntad general, encarnada en la ley.⁵⁵⁹ Consecuencia de ello fue inhibir el desarrollo de la justicia constitucional, en Europa y en los países que siguieron el modelo francés, no así en América Latina, que desde el siglo XIX adoptó y adaptó la “*judicial review*” —control judicial de la constitucionalidad— proveniente de los Estados Unidos. Si bien esta visión tradicional se ha modificado de modo significativo en tiempos recientes,⁵⁶⁰ sigue ejerciendo influencia entre nosotros, pues el perfil del juez romanista sigue siendo menos saliente y protagónico que la figura del juez angloamericano.⁵⁶¹

Todo lo anterior tiene gran impacto sobre el modelo de organización de la judicatura de tradición romanista, al que se ha denominado “burocrático” (por oposición al modelo “profesional” de la tradición angloamericana) y que tiene al menos las dos características fundamentales siguientes:⁵⁶²

- Los jueces constituyen una rama separada de la profesión jurídica, ya que los aspirantes a la judicatura ingresan normalmente en la carrera judicial poco después de terminada la enseñanza universitaria, y prosiguen su entrenamiento especializado dentro de la misma institución judicial.
- Los jueces se consideran servidores públicos que siguen una carrera (la “carrera judicial”), dentro de una organización que es jerárquica en el sentido de que la promoción desde los grados inferiores depende de los méritos y la antigüedad, que muchas veces son apre-

⁵⁵⁹ Shapiro (1981, 126 ss.) examina la visión continental tradicional, y demuestra que en realidad el derecho legislado no es, ni puede ser, una base suficiente para la decisión judicial, por lo que, además de la propia creatividad del juez, la doctrina asume una función complementaria insustituible.

⁵⁶⁰ Claro está que esto no se aplica a la justicia constitucional, cuya visibilidad política es inevitable. Sin embargo, en años recientes se han visto, en países como Francia, Italia y España, notables ejemplos de protagonismo de los jueces ordinarios, hasta excesivo según algunos, como consecuencia de la corrupción o ineficiencia de otras instituciones a las que tratan de suplir. Véase Tijeras (1994) y Garapon (1996).

⁵⁶¹ De ahí la todavía difundida idea de que la labor del juez debe ser callada, fuera del reflector de la luz pública: “la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias y afanes protagónicos”, se lee significativamente en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1992 (p. LVI).

⁵⁶² Guarnieri y Pederzoli (1996, 66 y ss.).

ciados por los superiores, normalmente también jueces, de modo discrecional o de acuerdo con reglas informales.⁵⁶³

Una consecuencia del contexto “burocrático” en que se desarrolla la función judicial en nuestra tradición jurídica es la dificultad de definir la *identidad profesional* de los jueces. Según la profesora italiana Maria Rosaria Ferrarese, “... la actividad profesional de los magistrados ha sido tradicionalmente considerada de modo residual, como espacio intersticial al interior del predominio de comportamientos de naturaleza no profesional”.⁵⁶⁴ Refiriéndose a la judicatura italiana, esta misma autora considera que la tendencia a dejar oculto el problema de la identidad profesional de los jueces se ha desarrollado en dos direcciones: por un lado, al reducir la actividad profesional de los jueces a un mero reflejo de su posición de clase e ideología; por el otro, al circunscribir dicha actividad a un efecto de presiones que, en un sentido amplio, pueden ser definidas como de naturaleza burocrática, como la posición en la jerarquía judicial, los criterios para el nombramiento, la socialización y el ascenso, etcétera.

III. INCIDENCIA DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN LAS DIMENSIONES PROFESIONAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS TRIBUNALES

Los Consejos de la Judicatura desempeñan —en el contexto del derecho comparado— una, varias o todas las siguientes funciones básicas:

- Preparación, selección, propuesta, nombramiento y ascenso de los jueces y demás personal judicial (“carrera judicial”)
- Vigilancia y disciplina de la conducta de los miembros de la judicatura
- Gobierno, administración y gestión de los tribunales.

Dichas funciones de los Consejos inciden de manera directa en las dimensiones profesional y organizacional de los tribunales que hemos abordado anteriormente de manera esquemática.

⁵⁶³ Un buen ejemplo de esto es la carrera judicial informal que existió en el Poder Judicial de la Federación hasta 1995. Véase el Capítulo X en el presente volumen.

⁵⁶⁴ Ferrarese (1984, 131; traducción de HFF).

1. Consejo de la Judicatura y dimensión profesional de los tribunales

Armados de los elementos anteriores, podemos evaluar la incidencia de los Consejos de la Judicatura en la *dimensión profesional* de los tribunales, al menos en tres direcciones:

A. Acceso a la judicatura

Los Consejos de la Judicatura están compuestos habitualmente por una mayoría de jueces, lo que confiere a éstos un peso determinante en la preparación, selección, propuesta o nombramiento de la mayoría de sus colegas y de otros funcionarios judiciales.⁵⁶⁵ Incluso los miembros de los tribunales supremos y constitucionales, habitualmente designados por otros órganos según criterios políticos, lo son en numerosas ocasiones a propuesta de los propios Consejos, y los candidatos provienen regularmente de las filas de los jueces profesionales.⁵⁶⁶ No hay que olvidar, por otro lado, que en los países donde el Ministerio de Justicia —que es un órgano del Poder Ejecutivo— interviene en la selección de los juzgadores, numerosos cargos dentro del mismo Ministerio son ocupados por magistrados delegados o comisionados para tales funciones.⁵⁶⁷ Así, pues, el Consejo de la Judicatura otorga a los jueces una mayor autonomía como rama de la profesión jurídica, al conferirles un grado apreciable de control sobre el acceso a la judicatura y el subsiguiente ascenso dentro de ella.

Puesto que en un sistema donde prevalece la división de poderes con frenos y contrapesos la autonomía no puede ser total, la incorporación de otros miembros de la profesión jurídica (académicos, abogados en ejercicio, etcétera) a los Consejos de la Judicatura tiene obviamente un propósito de

⁵⁶⁵ Garoupa y Ginsburg (2008, 22) argumentan que inclusive en los casos en que los Consejos no cuentan con una mayoría de miembros provenientes del Poder Judicial, éstos tienden a predominar porque: a) los miembros de los Consejos tienen que apoyarse en la información que proporciona la misma organización judicial; b) los Consejos no ejercen control directo sobre la actividad jurisdiccional, porque ello lesionaría la independencia judicial; y c) los jueces tienen incentivos particularmente fuertes para representar los intereses de su gremio, ya que regresarán a la función judicial al concluir su mandato en el Consejo, a diferencia de los miembros externos, que seguirán sus carreras en el ámbito externo.

⁵⁶⁶ En España, el Consejo General del Poder Judicial tiene la facultad de proponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional, de un total de los doce que componen a este órgano.

⁵⁶⁷ La ley italiana sobre el Consejo Superior de la Magistratura prevé este tipo de nombramiento.

control y moderación del poder profesional y organizacional de los jueces, así como de apertura hacia el exterior para impedir, en lo posible, el corporativismo y el clientelismo judiciales, que son hasta cierto punto inevitables en los organismos relativamente cerrados.⁵⁶⁸

Sin embargo, esta incorporación es importante por otro motivo, rara vez mencionado: la solidaridad, podríamos decir natural, que existe o debe existir, por encima de cualquier diferencia ideológica, política o incluso profesional, entre todos los miembros de la profesión jurídica. En efecto, en los diversos países existen grados variables de vinculación o separación entre las distintas ramas de la profesión jurídica, principalmente entre abogados, jueces y académicos, no obstante que todos estos grupos deben una lealtad básica al orden y a las instituciones del derecho, a los que se han comprometido a servir. Cabría suponer que la judicatura será tanto más fuerte y sólida cuanto más estrechos sean sus vínculos de solidaridad profesional con las otras ramas del gremio jurídico.⁵⁶⁹ Existen ejemplos históricos de tal solidaridad cuando la judicatura ha sido atacada en su integridad e independencia por intereses políticos, pero, desafortunadamente, también hay ejemplos de lo contrario.⁵⁷⁰ Desde este punto de vista, los Consejos de la Judicatura pueden contribuir a restablecer un vínculo, en ocasiones artificialmente roto, y se pueden recrear los intereses comunes de toda la profesión.

B. Carrera judicial

La existencia de normas explícitas y criterios objetivos sobre la carrera judicial contribuye a un mayor grado de profesionalización de la judicatura,⁵⁷¹ en el sentido no sólo de una mayor importancia de la dimen-

⁵⁶⁸ Véase el Capítulo VII en este volumen.

⁵⁶⁹ En la tradición angloamericana, este vínculo de estableció muy temprano, y así subsiste hasta el día de hoy, por el hecho de que los jueces sólo podían salir de las filas de los abogados, lo que redundó en una mayor autonomía de los propios jueces y de la profesión jurídica en general. Véase Shapiro (1981, 68 y ss., 93 y ss.).

⁵⁷⁰ Véanse algunos de los ensayos reunidos en Halliday y Karpik (1997a), así como en Halliday, Karpik y Feeley (2007a). En este último volumen los autores hablan de un “complejo jurídico” (*legal complex*), conformado por jueces, abogados, académicos y otros profesionales del derecho, en alianza para defender y mantener los valores del “liberalismo político”. Desde luego, más allá de esta solidaridad profesional básica no es posible desconocer que existen divergencias claras de intereses y perspectivas entre las distintas ramas del ejercicio del derecho. Por ejemplo, sobre la relación cada vez más distanciada entre juzgadores y juristas académicos en los Estados Unidos puede verse Posner (2016).

⁵⁷¹ Resultaría interesante contrastar esta afirmación con la difundida idea de la creciente burocratización y “desprofesionalización” de las profesiones. Con estos términos se quiere

sión propiamente profesional de la actividad judicial, sino también en la medida que los Consejos son capaces de *definir* el perfil y la ideología profesionales de los futuros jueces a través de la preparación que éstos reciben al interior de la institución judicial misma. No es accidental que las llamadas “escuelas judiciales” se hayan convertido en la puerta de acceso a la función judicial y por lo mismo formen parte de la estructura judicial y estén sujetas a su gobierno y control.

Al mismo tiempo, estas normas promueven un mayor control de la discrecionalidad en las relaciones jerárquicas internas y, donde los Consejos están también compuestos por jueces de los grados inferiores, así sea en forma proporcional, una nivelación de dicha jerarquía, todo lo cual resulta favorable a la independencia interna de los jueces. En algunos Consejos de la Judicatura, como el italiano, la dinámica de la composición y funcionamiento de este órgano ha conducido prácticamente a la desaparición de la jerarquía interna del aparato judicial, junto con los controles típicos de tal jerarquía,⁵⁷² lo que posiblemente tampoco sea del todo conveniente.

C. *Representación institucional de la judicatura*

El Consejo de la Judicatura puede convertirse en una especie de representante institucional de los jueces y magistrados frente a otros órganos y poderes. Nos referimos aquí a la función política, en sentido amplio, de dicho organismo, la cual se puede manifestar en varias direcciones:

- Como interlocutor identificable de los intereses profesionales de la judicatura (pero no solamente éstos)⁵⁷³

hacer notar la tendencia a incorporar a los profesionales en organizaciones que limitan su autonomía profesional en sentido tradicional. Dado que los jueces han formado siempre parte de una organización, no hay contradicción en suponer una tendencia contraria, aunque relativa, dentro de la misma. Sobre la burocratización de las profesiones y de la profesión jurídica, véase Szélenyi y Martín (1989, 256-288), Abel (1989, 103 y ss.), quien ofrece algunos datos sobre el crecimiento desproporcionado del número de juristas empleados por autoridades públicas y compañías privadas en los Estados Unidos entre 1951 y 1980, y Beckman (1990, 133 y ss.), para quien la burocratización de las profesiones en este sentido no significa necesariamente una pérdida relativa de su autoridad social.

⁵⁷² Garoupa y Ginsburg (2009, 75).

⁵⁷³ En Italia es donde esta función ha llegado quizá a sus extremos, pues los jueces se han convertido, gracias a su poderosa organización interna y a su representación dentro del Consejo Superior de la Magistratura, en un verdadero grupo de presión. Paradójicamente esto ha sido posible, porque un objetivo del establecimiento del Consejo en la segunda posguerra era la disolución de los estrechos vínculos que existían entre judicatura y régimen político, en

- Como centro de discusión y elaboración de *políticas judiciales*, entendiendo por tales la definición de líneas de desarrollo y evolución de la institución.

A consecuencia de lo anterior, resulta hasta cierto punto inevitable que los Consejos se politicen y se transformen en foco de atención y actividad de jueces y magistrados, pero sobre todo, de sus asociaciones profesionales.⁵⁷⁴ En este sentido, quizá sea necesario escoger entre la politización interna y la externa. Ejemplo de lo primero sería Italia, donde la asociación profesional de los jueces, la ANM (*Associazione Nazionale Magistrati*), se divide en corrientes con orientación ideológica específica, a través de las cuales los magistrados hacen valer sus intereses y demandas como grupo; por otro lado, la afiliación a una corriente constituye un presupuesto conveniente, si no es que indispensable, para el ascenso. De lo segundo sería ejemplo España, donde el impulso politizante puede provenir, en primera instancia, de la elección que hacen las Cortes de todos los consejeros jueces y magistrados, además de los que no lo son.⁵⁷⁵

En todo caso, no debe perderse de vista de que la politización, de una forma o de otra, cumple funciones de control y de vinculación de la judicatura al régimen político, y que puede verse como el equivalente funcional del nombramiento directo de todos los jueces por los órganos políticos o por elección popular, como ocurre con los jueces en los Estados Unidos.

2. Consejos de la Judicatura y dimensión organizacional de los tribunales

Respecto de la dimensión organizacional, los Consejos de la Judicatura tienen incidencia en al menos los dos aspectos siguientes:

A. Carrera judicial y disciplina

Si bien es habitual referir la carrera judicial y la disciplina a la dimensión profesional de los tribunales, en realidad ambas también poseen un

este caso, el fascismo. Véase Guarnieri y Pederzoli (1996, 54 y ss.), García Pascual (1997, 190 y ss.).

⁵⁷⁴ Sobre el fenómeno del asociacionismo judicial en España véase Bea Pérez *et al.* (1988), y sobre Italia, los trabajos de Guarnieri y Pederzoli y García Pascual citados en la nota anterior.

⁵⁷⁵ Véase, nuevamente, Guarnieri y Pederzoli (1996, 54 y ss.) y García Pascual (1997, 209 y ss.), así como De la Oliva Santos (1994, 26 y ss.). Sobre el sindicato de la magistratura en Francia pueden verse Lyon-Caen (1981) y Deville (1992).

importante elemento organizacional, pues afectan las rutinas y los incentivos que constituyen la base del funcionamiento de la organización. En numerosos estudios socio-jurídicos de carácter empírico se ha demostrado con claridad hasta qué punto las decisiones “profesionales” están influidas, en su conjunto agregado, por criterios y presiones de tipo organizacional.⁵⁷⁶ En rigor, tanto la carrera judicial, como la disciplina, e inclusive los medios de preparación y selección de los jueces y demás personal judicial, constituyen otras tantas *formas de administración en sentido amplio*, por lo que en algunos ordenamientos se llega a hablar expresamente de la “administración de la carrera judicial”.⁵⁷⁷

B. Gobierno, administración y gestión

Este rubro cubre funciones muy amplias, que van desde la formulación y ejecución del presupuesto, hasta la creación o supresión de órganos judiciales, pasando por la aprobación de normas reglamentarias para el funcionamiento interno de los mismos.

En este ámbito es donde se encuentran las mayores diferencias formales entre los distintos Consejos de la Judicatura en el derecho comparado. En general, los Consejos europeos carecen de tales facultades (que siguen encomendadas a los Ministerios de Justicia como órganos del Poder Ejecutivo) o las tienen en una medida limitada, mientras que algunos otros en América Latina las poseen en forma sumamente desarrollada, como es el caso de Venezuela (hasta 1999), Colombia (1991) y México (1994). Claramente, donde esto ha sucedido, el propósito ha sido privar de esas funciones a los Ministerios de Justicia, dependientes del Ejecutivo, y, lo que es significativo, en su caso también a los órganos judiciales superiores (Cortes o Tribunales Supremos) cuando éstos eran el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial en su conjunto. Incluso los órganos legislativos sufren una merma de atribuciones, en la medida que se les confiere a los Consejos facultades materialmente legislativas y otras que anteriormente ejercían las propias asambleas legislativas.⁵⁷⁸ Aunque la elaboración

⁵⁷⁶ En el caso de México, véase, por ejemplo, la correlación entre sobreesimiento en el juicio de amparo y la carga de trabajo de los tribunales federales en CIDAC (1994, cap. 2).

⁵⁷⁷ Así, por ejemplo, en la Ley Estatutaria de la Rama Judicial de la República de Colombia.

⁵⁷⁸ En México, el amplio catálogo de funciones de administración y gobierno relativas a los tribunales federales inferiores, asignadas al Pleno de la Suprema Corte de Justicia hasta 1995, que se ejercían a través de la Comisión de Gobierno y Administración del propio

y manejo del presupuesto de los tribunales también pretende aumentar el margen de autonomía organizacional de éstos, lo cierto es que en esta materia operan muchas veces mecanismos sutiles de control en manos del Ejecutivo, quien ejerce, en casi todos los países, el poder económico real sobre el aparato del Estado.

Resulta importante constatar que se trata de funciones tan amplias, que no pueden ser concentradas o monopolizadas por un solo órgano. Hay aspectos de la gestión de los tribunales de aspecto tan local, que sólo pueden ser resueltos por cada órgano judicial en lo individual. En ello influyen mucho las estrategias, las capacidades y la personalidad de los actores. Al respecto existen numerosos estudios empíricos que atribuyen la eficiencia y la eficacia del funcionamiento de los tribunales en lo particular a la “cultura jurídica local” o a la “cultura organizacional” de cada uno, entendiendo por tales el conjunto de expectativas y actitudes de tipo informal, de jueces, abogados y otros funcionarios, así como las estrategias y modos de relación que se establecen entre ellos.⁵⁷⁹ De hecho, parte del problema del funcionamiento eficiente de los tribunales se encuentra precisamente en la tensión y articulación necesarias entre las políticas centrales y las locales.⁵⁸⁰

El propio procedimiento judicial es también una forma de administración (en este caso, de un conflicto) que por imperativos de orden constitucional debe ser reglamentado por los órganos legislativos, pero también pueden dejarse ciertos márgenes de acción a los tribunales, cuya responsabilidad debe ser convenientemente distribuida entre el Consejo y cada uno de los órganos jurisdiccionales.

Pleno, formada por el presidente y dos ministros electos cada año (artículo 12, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988), pasaron al Consejo de la Judicatura Federal. Véase Cossío Díaz (1992). En particular, hasta 1987, los tribunales federales numerarios y los circuitos en que se hallaban distribuidos tenían que ser creados expresamente por ley del Congreso de la Unión. La reforma constitucional de ese año transfirió esa facultad al Pleno de la Corte, de donde pasó al citado Consejo en la reforma de 1994.

⁵⁷⁹ Véanse, por ejemplo, Church, Jr. *et al.* (1978), quienes señalan a la “cultura jurídica local” como el principal factor explicativo de la duración de los juicios; Raine y Wilson (1993), quienes identifican varios modelos, más o menos eficaces, de estrategia y control de los tribunales sobre los abogados, para efectos de la calendarización de las audiencias, y Ackermann y Bastard (1993, 69 y ss.), quienes examinan en un sentido similar las relaciones de cooperación o conflicto entre los tribunales y las barras de abogados.

⁵⁸⁰ Ésta es una de las principales conclusiones de Ackermann y Bastard (1993, 110 y ss.). En Colombia se previó la creación de Consejos seccionales de la Judicatura en ciudades cabecera de distrito judicial.

IV. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA COMO ORGANIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

En un apartado anterior nos hemos preguntado qué clase de organización son los Consejos de la Judicatura. Hemos dicho que cada tribunal es una organización en sentido propio, así como lo es también el conjunto de órganos que constituyen el Poder Judicial como estructura jerárquica sometida a un gobierno y administración comunes, al menos en principio. Dentro de esa estructura el Consejo es también una organización con aspectos profesionales y burocráticos específicos.

Con el propósito de avanzar en la caracterización organizacional de los Consejos, podemos recurrir al concepto sociológico de *mecanismo reflexivo*.⁵⁸¹ De acuerdo con Luhmann, los mecanismos sociales se vuelven reflexivos cuando se aplican a sí mismos:

...aprendemos el aprender; reglamentamos la creación de normas; planeamos la planeación, e investigamos la investigación. Nuestras burocracias deciden, sí y cuándo quieren tomar decisiones. Sabemos que de este modo se potencia la efectividad y se pueden controlar condiciones de rendimiento más complejas.⁵⁸²

Son numerosos los mecanismos reflexivos en la sociedad, al punto de que podemos encontrarlos casi en cualquier campo social: así, por ejemplo, el sistema financiero surge de la aplicación del dinero al dinero (lo que aumenta exponencialmente las oportunidades de intercambio que ofrece el sistema económico), mientras que la formación pedagógica aplica la educación a la educación. Para efectos del análisis de los Consejos de la Judicatura son especialmente relevantes los mecanismos reflexivos en la *creación de normas*, en el *ejercicio del poder y del control*, y en el *proceso de toma de decisiones*.⁵⁸³

En efecto, en su mayoría, los Consejos de la Judicatura tienen conferidas funciones reglamentarias que, si bien por causa de los principios de legalidad y de reserva de ley no pueden incidir en el fondo del ejercicio de la función jurisdiccional, sí pueden afectar las condiciones externas y contextuales de la producción normativa a cargo de los jueces. A tal punto ello es verdad, que son muy numerosos los estudios empíricos que explican el resultado de las resoluciones jurisdiccionales —por ejemplo, su grado de forma-

⁵⁸¹ Luhmann (1974).

⁵⁸² Luhmann (1974, 93).

⁵⁸³ Luhmann (1974, 95 y ss.).

lismo— a partir de restricciones estructurales de la función, fijadas expresa o implícitamente por los órganos de gobierno judicial, como la satisfacción de ciertos niveles de producción de resoluciones judiciales, así como el control estadístico del rezago.⁵⁸⁴

En segundo lugar, los Consejos ejercen un considerable poder de control jerárquico sobre el funcionamiento organizacional y profesional de la judicatura, aunque distinto del control de tipo jurisdiccional. Y en tercer término, el proceso de decisión organizacional a cargo de los Consejos se vuelve reflexivo cuando el organismo puede decidir cuándo y cómo se va a decidir —abriendo así el espacio para la formulación de *políticas judiciales*, como la del tamaño del aparato judicial y el modo y ritmo de su crecimiento— e incluyendo también la posibilidad de decidir no decidir. La reflexividad en este sentido es una condición de la existencia de un aparato administrativo independiente y autónomo.⁵⁸⁵

Si lo anterior es cierto, entonces podemos concebir a los Consejos de la Judicatura como una “organización de la organización judicial”,⁵⁸⁶ es decir, la aplicación reflexiva de la idea de organización a la organización judicial misma, con el propósito de permitir un mayor nivel de autonomía e independencia externos, esto es, frente a las demás organizaciones del Estado y de la sociedad, así como de mayor control y complejidad de la institución judicial hacia su interior. Esto es compatible con lo que hemos expuesto en apartados anteriores, es decir, la idea de que el surgimiento de los Consejos se debe fundamentalmente a la necesidad de garantizar la independencia y la autonomía de la judicatura a través de formas propias de gobierno y administración, pero también a la conveniencia de establecer mecanismos de vigilancia y control sobre el comportamiento judicial. No obstante, la idea de mecanismo reflexivo impone límites y restricciones a la autonomía de gobierno y administración de la institución judicial, pues los Consejos existen también para dar coherencia y rumbo al desarrollo de la judicatura, y ello es consecuencia precisamente de su naturaleza como “organización de la organización judicial”.

Queda solamente por determinar cuándo y cómo surge la necesidad de un “mecanismo reflexivo” y de una “organización de la organización” como la que representan los Consejos de la Judicatura. Sobre este punto puede afirmarse que tal necesidad surge cuando la institución judicial ha al-

⁵⁸⁴ Véase, por ejemplo, el estudio de CIDAC (1994, cap. 2) ya citado.

⁵⁸⁵ Luhmann (1974, 98).

⁵⁸⁶ Sobre el concepto de “organización de la organización” como función de la reflexión de la organización, véase Luhmann (2000c, especialmente 316 y ss.).

canzado un nivel suficiente de complejidad como para requerir la creciente *separación y especialización* de las funciones de gobierno, administración, vigilancia y disciplina judiciales, y dicha separación y especialización debe producirse en un contexto que garantiza —hacia el interior y el exterior de la judicatura— la autonomía e independencia de la propia institución. Desde luego, la tradición jurídica también influye en las características específicas que asumen los Consejos en diversos ordenamientos, pero no hay duda que en el mundo contemporáneo cumplen con una función indispensable que explica la difusión tan amplia que estos organismos han alcanzado en las distintas regiones del planeta.

V. OBSERVACIONES FINALES

Hemos utilizado la distinción entre “dimensión profesional” y “dimensión organizacional” como elemento para el análisis de los tribunales, del Poder Judicial y de los Consejos de la Judicatura como órganos integrantes del mismo, pero, sobre todo, de la incidencia que sobre dichas dimensiones tiene la actividad de dichos Consejos. Estas mismas categorías podemos emplearlas para analizar a los propios Consejos, pues, bien vistas las cosas, se trata *también* de organizaciones profesionales (aunque con un objetivo central distinto al de los tribunales). Hemos dicho, incluso, que el Consejo de la Judicatura representa un producto de la *aplicación reflexiva* de las categorías de “profesión” y “organización” a las organizaciones profesionales judiciales, con el propósito de incrementar su eficacia, controlar la complejidad de sus actividades, así como de fortalecer y legitimar su diferenciación (es decir, su independencia y autonomía) respecto del entorno político y social.

Desde otro punto de vista, la observación anterior nos sugiere también que la administración de una profesión por los propios profesionales no es una derivación natural de la autoridad social de esa profesión, sino que es una tarea sujeta a condiciones distintas que son esencialmente de naturaleza política y que están muy ligadas a las circunstancias específicas de cada sociedad. En otras palabras: la administración exclusiva de un cuerpo de conocimientos especializados no constituye legitimación suficiente ni automática para administrar también los intereses de la profesión, por más que ambos niveles estén estrechamente vinculados, pues interviene un interés social más amplio. Esto, que es válido para las organizaciones profesionales de abogados, notarios y jueces, lo es también para los Consejos de la Judicatura.

Con base en lo anterior podemos empezar a entender mejor las “anomalías” en la composición y funcionamiento de ciertos Consejos de la Ju-

dicatura. En algunos de ellos, contrariamente a los supuestos básicos de la sociología de las profesiones a que hemos hecho mención, no hay mayoría de jueces e incluso puede ocurrir que ni siquiera exista mayoría de profesionales del derecho.⁵⁸⁷ Uno puede suponer entonces que en esos casos los jueces y la profesión jurídica carecen del peso y el prestigio suficientes para gobernar o hacer valer sus intereses profesionales. Entonces, los respectivos Consejos de la Judicatura no tendrán en realidad el propósito de incrementar la independencia de la profesión judicial, sino de someterla a un mayor control político y social de naturaleza externa o incluso interna a la institución judicial.⁵⁸⁸ En todo caso, como apuntan agudamente Garoupa y Ginsburg, la institución ha persistido a través de tantos cambios y transformaciones, porque involucra a actores provenientes de múltiples y diferentes arenas sociales, de modo que el Consejo promete que ninguna institución particular podrá dominar fácilmente a la judicatura.⁵⁸⁹

El análisis ulterior de éstas y otras cuestiones requiere combinar fructíferamente la teoría organizacional y la sociología de las profesiones, pero también elementos más generales de análisis político y social. Sin embargo, requerimos también estudios empíricos sobre el funcionamiento de los Consejos, como los hay sobre los tribunales, pero dicha investigación sigue siendo relativamente escasa. La institución no parece concitar el mismo interés que los tribunales constitucionales, a pesar de que se trata de un organismo que ha tenido también una difusión espectacular —aunque con grandes variantes— en numerosos países del mundo, pertenecientes a muy diversas tradiciones jurídicas.⁵⁹⁰

En resumen, resulta difícil afirmar que existan realmente uno o varios modelos definidos de Consejo de la Judicatura. Hay un trasfondo común a

⁵⁸⁷ El Consejo de la Judicatura de Bolivia (1994) se integraba por el presidente de la Corte Suprema y cuatro abogados en provisión nacional “con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria”. El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú (1993-2018) no poseía mayoría de jueces ni fiscales, de cuyo nombramiento se encargaba, y podía llegar a tener mayoría de no juristas si se designaba a dos de ellos como representantes de trabajadores y empresarios, según lo previsto en el artículo 155 de la Constitución peruana. Véase, no obstante, la nota 565, *supra*.

⁵⁸⁸ Véase, por ejemplo, Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa (2011) sobre la influencia que pueden ejercer las Cortes Supremas sobre las reformas que establecen un Consejo de la Judicatura en el país respectivo. En este sentido es emblemática la reforma constitucional de 1999 en México que subordinó el Consejo de la Judicatura Federal, creado en 1994, a la Suprema Corte de Justicia, por instigación de ella misma.

⁵⁸⁹ Garoupa y Ginsburg (2008, 36).

⁵⁹⁰ A partir de una definición amplia de los Consejos de la Judicatura (*judicial councils*), Garoupa y Ginsburg (2008, 26) identificaron 121 países que contaban con la institución, de los cuales, en 93 se hallaba establecida en la Constitución respectiva.

todos ellos, ciertas afinidades visibles, pero hace falta tiempo para identificar con certeza líneas de evolución más claras, pues todavía no parece haber terminado la fase de experimentación con la institución.⁵⁹¹

El tema amerita un examen mucho más profundo del que se ha planteado aquí. En todo caso, para quienes se interesen por la justicia y su funcionamiento, vale la pena continuar por la vía apuntada, pues los Consejos de la Judicatura están cada vez más vinculados a las transformaciones generales de la función judicial y de la profesión jurídica en las postrimerías del siglo XX y las primeras décadas del XXI.

⁵⁹¹ En un país con organización federal como el nuestro, se abre un campo amplio para la experimentación (como lo ha demostrado también Argentina). Las entidades federativas que ya han creado este órgano se hallan lejos de mostrar uniformidad en su diseño institucional, entre ellas y respecto del Consejo de la Judicatura Federal, lo cual resulta saludable. Sin embargo, sólo el tiempo determinará cuáles diseños son más convenientes e incluso la utilidad de la institución misma, respecto de las (cada vez menos) entidades que han decidido no establecerla hasta ahora o que reenvían tal decisión al futuro.