

LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Daniel GARCÍA CÓRDOVA

Representa una tarea compleja explicar, en breves líneas y en pocos minutos, dos temas tan relevantes en el derecho constitucional como lo son los órganos constitucionales autónomos, los Consejos de la Judicatura y su vinculación. Tal motivo obliga a dejar de lado cuestiones que podrían parecer de relevancia absoluta, pero que para efectos de este trabajo se considerarán presupuestas.

Partiendo desde una perspectiva institucional y con base en el análisis de Douglass North¹ en el campo de las ciencias sociales, las instituciones vienen a ser las reglas del juego en toda sociedad. Ellas constituyen limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; son importantes porque permiten reducir costos de transacción en el intercambio económico, político y social, al garantizar el cumplimiento de contratos y reducir la incertidumbre sobre el comportamiento futuro de los demás individuos.

La cooperación y el intercambio son fáciles cuando se realizan con intercambios repetidos, entre las mismas personas y con información perfecta sobre los demás, pero requieren del soporte de instituciones cuando las sociedades se hacen más complejas.

En ese tenor, las instituciones jurídicas deben concebirse y edificarse en torno a un marco teórico y con base en las herramientas que proporcionan la teoría y filosofía del derecho. Manuel Atienza ayuda a reforzar esta perspectiva:

¹ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

¿Qué puede hacer la teoría —o la filosofía— del derecho por la práctica jurídica? La respuesta, en términos generales, no es, en mi opinión, dudosa: lo que puede hacer es contribuir a aclarar las cosas (los conceptos) y a sugerir también cursos de acción. Esto último no quiere decir que el teórico —el teórico del derecho— pueda arrogarse la competencia de decirle al práctico —al juez— lo que debe hacer. La teoría del derecho no puede ser prescriptiva en este sentido fuerte, pero no puede tampoco renunciar a serlo en sentido débil o mínimo: puesto que la clarificación de conceptos, la formulación de clasificaciones, no debe —no puede— ser un fin en sí misma, esas operaciones significan también, en una cierta medida —si se quiere, en una medida mínima—, prescribir.²

Por otro lado, el derecho y sus instituciones no pueden construirse ya desde la racionalidad jurídica exclusivamente, siendo estrictamente necesaria la interdisciplinariedad.

Si queremos comprender a cabalidad los nuevos fenómenos de la sociedad, es condición *sine qua non* vincular nuestro estudio con el de otras disciplinas y construir así valiosas e interesantes herramientas teóricas. El monopolio de los juristas para la construcción de sus instituciones ha terminado.

De esta manera, el enfoque que pueden llegar a aportar las diferentes ciencias sociales, específicamente la economía y la sociología, resulta de gran ayuda para la comprensión del fenómeno jurídico.

Dentro de la teoría económica que impera en nuestros días, existen dos condiciones, relacionadas con las instituciones jurídicas, indispensables para el desarrollo pleno de una economía de mercado. Por un lado, la existencia de un marco legal que defina con precisión los derechos privados de propiedad.

Al respecto, Isaac Katz³ argumenta lo siguiente: “Sin duda, la principal función del marco legal es la definición de los derechos de propiedad, entendiendo a éstos como las relaciones de comportamiento, sancionadas legalmente, entre los agentes económicos, que surgen de la existencia de bienes y que atañen a su utilización”.

² Atienza, Manuel, *Cuestiones judiciales*, México, Fontamara, 2001, p. 9.

³ Katz, Isaac, “La Constitución y los derechos privados de propiedad”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2001, p. 29.

La segunda condición es la relativa a los mecanismos legales para la protección de esos derechos privados de propiedad. En ese sentido, Katz nos dice:

Además de que es necesario que los derechos privados de propiedad estén bien definidos para que los recursos en la economía puedan ser asignados eficientemente, también se requiere que estos mismos derechos estén protegidos y garantizados por un Poder Judicial independiente e imparcial. En las relaciones entre el gobierno y los agentes económicos privados, sean empresas o personas físicas, el papel del Poder Judicial es proteger y amparar a estos últimos de acciones que se constituyan como un atentado y que violen las garantías y derechos individuales.⁴

Desde el punto de vista sociológico, la investigación empírica nos invita a formular una infinidad de cuestionamientos, donde lo relevante radica en encontrar las preguntas pertinentes y evitar en todo momento las asunciones. No debemos negarlo, los estudios de dogmática jurídica son, en su mayoría, útiles en el sentido de que nos ayudan a sistematizar instituciones y constituyen la puerta de entrada al estudio de las mismas; sin embargo, a través de la reflexión y el análisis, debemos seguir propugnando por un tenue distanciamiento de esta perspectiva tradicional y acercarnos a estas nuevas herramientas las cuales requieren de un rigor metodológico mucho más estricto. Las instituciones del Estado se encuentran permanentemente sujetas al escrutinio de la sociedad, con la finalidad de que cumplan los propósitos sobre los cuales se fundaron. Su revisión y renovación responde al surgimiento y evolución de fenómenos sociales y compete tanto a gobernantes como a gobernados mediante distintos mecanismos e instrumentos. Este V Congreso Nacional de Derecho Constitucional local constituye uno de esos mecanismos.

Desde hace ya varios años, el derecho y por ende las instituciones jurídicas en México, no provienen ya de la autogeneración normativa, sino de específicos fenómenos sociales.⁵ La comprensión de esos fenómenos es pertinente para el entendimiento cabal del derecho y de las instituciones. En el caso que nos atañe, tenemos frente a nosotros una sociedad exigente, la cual busca controles más estrictos sobre los órganos públicos.

⁴ *Ibidem*, p. 45.

⁵ Cfr. Cossío, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Porrúa-ITAM, 2001.

Tomando en consideración algunos estudios empíricos en torno a la impartición de justicia en las entidades federativas,⁶ podemos advertir una clara desconfianza de los justiciables, entiéndase por este concepto desde las personas de los estratos más bajos hasta las grandes corporaciones transnacionales, en torno a la *juris dictio* del Estado.

El presente trabajo, lejos de erigirse como panacea al grave problema de inaplicabilidad del artículo 17 constitucional, propone un diseño institucional que permita superar las insuficiencias de los modelos vigentes de los Consejos de la Judicatura en México. Diseño que busca en última instancia incrementar la eficacia y eficiencia dentro del plano administrativo, democratizar el acceso a la carrera judicial, elevar los niveles de transparencia, pero sobre todo, recobrar la confianza de los justiciables en la impartición de justicia. Todo lo anterior mediante la ciudadanización del órgano colegiado en cuestión y a la búsqueda de diversidad de criterios en su interior, lo que a nuestro juicio traerá mejores resultados

Brevemente y sin ahondar en detalles, podemos considerar a los órganos constitucionales autónomos como productos del constitucionalismo contemporáneo, cuya característica fundamental es su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres poderes tradicionales. Surgen como un reinterpretación a la teoría de la división de poderes.

Son una evolución en el plano orgánico-funcional de los poderes públicos, en sus órbitas de competencia y en su interacción. Esta nueva forma de organización conlleva a ceder *facultades* en aras de conferirles mayor legitimidad frente a una sociedad cada día más crítica y ávida de resultados.

En México, desafortunadamente ni la Constitución federal ni las Constituciones estatales establecen lineamientos básicos referentes a la autonomía con que cuentan determinados órganos del Estado, ni mucho menos cuántos ni cuáles son catalogados como órganos constitucionales autónomos. En ese sentido, existe discrepancia en el ámbito académico⁷ nacional

⁶ Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Concha Cantú, Hugo *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.

⁷ Cárdenas Gracia y Valls Hernández consideran como órganos constitucionales autónomos al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Banco de México. Carbonell, Sánchez y Caballero Ochoa agregan a los Tribunales Agrarios.

respecto de qué órganos pueden considerarse como tales, en razón a que el Constituyente permanente otorgó trato diferenciado al momento de su creación e inclusión en los textos constitucionales.

En virtud de lo anterior, se considera pertinente formular un diseño orgánico-institucional específico bajo el cual se puedan ir incorporando nuevas entidades donde a su vez se precise con claridad los que presumiblemente señala la Constitución en la actualidad. Resulta conveniente señalar los alcances de la autonomía constitucional en aras de evitar cualquier clase de confusión conceptual.

Una asignatura pendiente para los constitucionalistas y administrativistas es ofrecer una propuesta integral que podría comenzar por el planteamiento de un estatuto jurídico (ley marco) para los órganos constitucionales autónomos, que integre sus elementos comunes. Manuel García Pelayo,⁸ realizando un estudio del Tribunal Constitucional español, ha propuesto algunos criterios para distinguir a los órganos constitucionales autónomos del resto de los órganos públicos:

- a) *Inmediatez*. Están establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) *Esencialidad*. Indispensables para la consolidación de un Estado constitucional de derecho.
- c) *Dirección política*. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar el proceso de toma de decisiones del Estado;
- d) *Paridad de rango*. Mantienen con el resto de los órganos del Estado relaciones de coordinación.
- e) *Autonomía*. Generalmente poseen autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Por su parte, Jaime Cárdenas⁹ adiciona los siguientes criterios por considerarlos fundamentales:

⁸ García Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981, pp. 11-34.

⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 251 y 252.

- a) *Independencia financiera*. Que sea el texto constitucional y no una ley secundaria, el que determine el porcentaje que debe corresponderle.
- b) *En cuanto a su integración y al estatuto de sus titulares*. Deben existir consensos (mayorías calificadas) para la selección de sus titulares, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para sus funcionarios.
- c) *Apolititud*. Deben ser órganos técnicos ajenos a todo tipo de motivaciones políticas en su actuación.
- d) *Inmunidades*. Fuero constitucional.
- e) *Responsabilidades*. Informe y difusión de actividades.
- f) *Transparencia*. Acceso a la información por parte de los gobernados y el resto de los órganos públicos.
- g) *Intangibilidad*. Deben ser órganos permanentes.
- h) *Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho*. Imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Abordando de lleno el tema que nos ocupa, es importante señalar que son pocos los doctrinarios que han entrado al estudio de los Consejos de la Judicatura como órganos constitucionales autónomos. Destaca el libro *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, de Jaime Cárdenas, así como el artículo de Raymundo Gil Rendón intitulado “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, publicado en la revista *Derecho y Cultura*, núm. 2. Sin embargo, han sido aproximaciones marginales.

Una característica que comparten los Consejos de la Judicatura y los órganos constitucionales autónomos es que ambas figuras surgen en el ámbito constitucional a partir de la segunda posguerra en la Europa continental.

El primero de estos órganos surge en Francia en 1946, con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura y es retomado por la Constitución francesa de la V República en 1958. Posteriormente aparecieron en diferentes países europeos: Italia en 1947; Portugal en 1976; España en 1978. Finalmente llegan a América Latina a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa.

En México, la idea de crear Consejos de la Judicatura no provino de alguna inquietud surgida al interior de los poderes judiciales, sino que sus promotores pertenecen principalmente al ámbito académico donde se es-

tudía y se investiga el derecho comparado, herramienta fundamental para la comprensión de los fenómenos jurídicos contemporáneos.

Nuestro antecedente inmediato de Consejos de la Judicatura es el Consejo General del Poder Judicial de España, cuyas funciones como la de nombramiento, promoción y remoción de los funcionarios del Poder Judicial, la inspección y vigilancia del trabajo de órganos jurisdiccionales, la administración autónoma y provisión de destinos presupuestarios a los mismos, la capacitación judicial y el régimen disciplinario y sancionador de jueces y magistrados, son coincidentes en algunos de esos aspectos con las atribuciones de los Consejos en México.

Con base en el antecedente español, aunado a la promoción académica nacional, se instituyeron en los estados de Sinaloa y Coahuila los primeros Consejos de la Judicatura, mediante reforma a sus Constituciones en el año de 1988.

Al respecto, resulta de trascendencia señalar, como bien apuntó el hoy ministro de la Suprema Corte, Sergio Valls Hernández,¹⁰ que contrariamente a lo que suele suceder, fue en los estados y no en el centro en donde, por primera vez, se adoptó esta forma de gobernar a los Poderes Judiciales.

La reforma constitucional de 1994 introduce la figura del Consejo de la Judicatura en el ámbito federal, lo que desencadenó un proceso similar en algunas entidades federativas. Con respecto a su integración, existen coincidencias, por un lado, y diferencias por otro, con relación al Consejo de la Judicatura Federal en cuanto al origen de sus miembros.

En algunos estados hay consejeros designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo; en otros hay también provenientes de universidades, junto con otras variantes, y existen Consejos donde la integración se da totalmente hacia el seno de los propios poderes judiciales.

Las opiniones de la doctrina están divididas en cuanto a la conformación que han venido adoptando los Consejos de la Judicatura; a decir de Fix Zamudio¹¹ existen dos formas para conformarlos: la primera, la endogámica, se presenta cuando la designación de consejeros recae en jueces y magistrados exclusivamente y, la segunda, la exogámica, cuando parte de los consejeros provienen de fuera del Poder Judicial.

¹⁰ Ponencia pronunciada en el marco del V Encuentro Nacional de Consejos Mexicanos de la Judicatura, celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en octubre de 2000.

¹¹ Ponencia pronunciada en el marco del VI Encuentro Nacional de Consejos Mexicanos de la Judicatura, celebrado en la ciudad de Toluca, Estado de México, en octubre de 2001.

Creemos firmemente que optando por la segunda opción se ejercen los principios democráticos de equilibrio y de juego de pesos y contrapesos entre los poderes estatales y el de mutua colaboración de éstos, donde la autonomía de la Judicatura no resulta afectada, ya que los consejeros externos no ostentan representación alguna.

Han pasado ya más de 16 años desde la instauración del primer Consejo de la Judicatura en nuestro país. Así como dos entidades federativas fueron pioneras en la implementación de un órgano colegiado encargado de la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial, por qué no pensar en que una entidad federativa se erija como modelo a seguir, estableciendo a su Consejo de la Judicatura como órgano constitucional autónomo, situado en una posición institucional de paridad con el resto de los órganos públicos con autonomía constitucional de la entidad —Instituto Estatal Electoral, Comisión Estatal de Derechos Humanos—, donde su cometido principal sea velar por la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, basado en una composición exogámica, con origen judicial, gubernamental, legislativo, académico o de otra índole.

Esta integración *sui generis* obedecería a la necesidad de conciliación entre la independencia de la Judicatura y la mayor respuesta técnica administrativa y legislativa, mediante el enriquecimiento de las tareas de gobierno judicial, con las visiones de personas que pertenezcan a distintas generaciones y con antecedentes curriculares distintos.

Por citar un ejemplo, los consejeros que no provengan de ninguno de los tres poderes públicos reducirían el margen de influencia politizadora (entendiendo por ésta a toda injerencia política que erosiona el desempeño de la institución porque limita su efectividad, pone en riesgo la impartición de justicia, genera crisis de legalidad y crea desconfianza entre los justiciables).

Por otra parte, no podemos hablar de que exista una clara tendencia por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas a controlar la actuación de los Consejos de la Judicatura. Sin embargo, existen en otros países claras injerencias del poder político en la labor de los Consejos.¹²

¹² Al respecto, Sánchez Castañeda, Alfredo, “El Consejo Superior de la Magistratura francés: una independencia difícil de conseguir”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2001, p. 283.

Por supuesto que los Consejos ya instituidos hasta ahora deben mantener permanentemente abierta la voluntad y la visión inteligente de aumentar o disminuir sus atribuciones, según la experiencia y capacidad de atención; también para desterrar o abortar conflictos internos de distinta índole que aunque no deseados pueden presentarse con los órganos y titulares jurisdiccionales del Poder que se administra.

Los Consejos de la Judicatura son necesarios, se justifican y representan un avance en lo referente al gobierno de los poderes judiciales y al mejoramiento del servicio de impartición de justicia. A este avance deben procurársele mayores perspectivas. Conferirles el status de órganos constitucionales autónomos constituiría un logro del constitucionalismo local contemporáneo.

Al día de hoy, está pendiente y a tiempo la decisión de instituir o no Consejos de la Judicatura en 14 estados de la República. Dichas entidades cuentan con un panorama que ofrece hasta este momento 15 espejos de otros tantos Consejos ya instituidos, donde puede verse reflejada no solamente la diversidad de su integración y atribuciones con que cuentan para su organización y funcionamiento, sino también las ventajas y aciertos alcanzados, así como los despropósitos y la problemática que surgen al implantarse.

Generar una nueva cultura de la legalidad es responsabilidad de todos, servidores públicos, abogados postulantes, juzgadores, notarios, académicos. Los ciudadanos reclamamos mayor participación en las tareas de control, supervisión y vigilancia de los órganos jurisdiccionales; entre más ojos sean los que observen la actuación de los operadores jurídicos, menos posibilidades habrá de corrupción, pero fundamentalmente se abatirá el rezago de los asuntos que por alguna razón se encuentran detenidos sin impulso procesal alguno.

Ayuda a reforzar nuestra opinión el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México de 2003, emanado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

En el apartado respecto al sistema de justicia, menciona lo siguiente:

Autonomía del Consejo de la Judicatura. Reforma de 1999. La nueva redacción del artículo 94 ya no considera al Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del Poder Judicial, con lo cual se minimiza su relevancia. Aunado a lo anterior, se le confirieron facultades a la Suprema Corte para revocar, por mayoría de 8 votos, los acuerdos emiti-

dos por el Consejo de la Judicatura Federal, a la forma en que está integrado éste y a la ausencia de consejeros provenientes de sectores no públicos como la academia, lo que deteriora la autonomía del Consejo y lo convierte en un órgano subordinado que debilita su función de control. Propuestas normativas: fortalecer la independencia y autonomía de los Consejos de la Judicatura, mediante reformas en su integración y en su ámbito de competencia.

Como corolario, debemos tener presente que la tarea fundamental de los Consejos de la Judicatura es salvaguardar la independencia del Poder Judicial. La anterior afirmación se comprueba con un hecho fáctico: separa al Ejecutivo y al Legislativo de la tentación de inmiscuirse en los asuntos de la Judicatura. Es un órgano de apoyo a las actividades jurisdiccionales propias de un Estado constitucional moderno.

Es un órgano que, en virtud de la raigambre democrática que lo caracteriza, materializada en la colegiación, coadyuva a la consolidación del Estado de derecho. Es un órgano de control. Sin embargo, para que funcione satisfactoriamente ese control, es necesario que existan contrapesos. Los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales ya lo son. Incorporemos a la sociedad en el proceso de toma de decisiones transformando a los Consejos de la Judicatura en órganos constitucionales autónomos.