

COMENTARIOS
LEGISLATIVOS

OTRA REFORMA CONSTITUCIONAL: LA SUBORDINACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

I. ¿POR QUÉ CONSEJOS DE LA JUDICATURA?

EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional que abarcó diversos aspectos.¹ Entre ellos y en forma destacada se encuentra la creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano con el cual ya contaban diversos países de Europa y de América Latina. Una vez más, en las últimas tres décadas, México se encontraba en el último furgón del tren del dinamismo y el modernismo jurídicos.

Existen dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales: el angloamericano o del *common law* que atribuye dichas funciones al tribunal de la máxima jerarquía, y el que ha predominado en la Europa continental en el cual, generalmente, las más importantes de esas facultades las posee un ministerio de Justicia que es parte del Poder Ejecutivo.²

Después de la segunda guerra mundial aparecieron los denominados consejos superiores de la Magistratura o de la Judicatura —como en los casos de Francia, Italia, Portugal y España— con la finalidad de limitar a los ministerios de Justicia en sus atribuciones tradicionales respecto al gobierno y la administración de los tribunales, con el objetivo de que estas facultades quedaran en órganos independientes integrados mayori-

1 Véase Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842.

2 Fix-Zamudio, Héctor, “Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1992, pp. 43-44. De este mismo autor, consúltese *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, pp. 37-40.

tariamente por miembros de la judicatura en un movimiento al cual se le ha denominado el “autogobierno de la magistratura”.

Estos consejos —bien señala Giovanni Giacobbe— hacen a un lado el aparato burocrático del Estado para transformarlo en un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Es un régimen de autogobierno.³ Lo que se persigue con su creación es garantizar que la carrera judicial sea una realidad y que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de méritos que fortalezca su independencia.

En México, durante 1994 y 1995 se escucharon voces en contra de la creación del Consejo de la Judicatura Federal,⁴ pero especialmente las de los entonces ministros y después ex ministros de la Suprema Corte de Justicia debido a que la creación de ese Consejo implicó una muy dura crítica a como el pleno de ese honorable Tribunal había ejercido el gobierno y la administración del Poder Judicial Federal.

II. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA EXISTENCIA DE CONSEJOS DE LA JUDICATURA

Siempre he estado en favor de la creación del Consejo de la Judicatura Federal por las siguientes razones:

a) un tribunal constitucional debe dedicarse completamente a las funciones que le son propias, las jurisdiccionales, y no emplear su tiempo en otras,

b) al existir un órgano especializado para los asuntos concernientes al gobierno y la administración, se supone que realizarán sus funciones con mayor cuidado y podrán con independencia y objetividad tomar decisiones muy importantes,

c) al mismo tiempo que se garantiza la independencia del Poder Judicial no se cae en los defectos del “corporativismo judicial” o el “clientelismo”,

3 Giacobbe, Giovanni, “Autogobierno de la Magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana”, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1999, p. 88.

4 Entre otros puede consultarse Martínez Cerda, Nicolás, *La desconstitucionalización de la reforma del presidente Zedillo*, México, Instituto Mexicano de Amparo, 1994, pp. 8 y 21.

d) se impulsa la verdadera carrera judicial con nombramientos, promociones y adscripciones basados en reglas generales que posibilitan la toma objetiva y serena de las decisiones,

e) en un sistema democrático no debe existir ningún órgano ni persona irresponsable y generalmente los tribunales superiores son renuentes a exigir responsabilidades a sus propios jueces,

f) esta clase de decisiones se vuelven menos verticales que cuando están en manos de *secretarías* de Justicia o de tribunales supremos,

g) la experiencia de múltiples países avala este sistema de administración de los tribunales, y

h) porque el sistema que teníamos no funcionó bien y creó graves problemas que era urgente superar, entre ellos —sin que se pueda generalizar— se encontraban casos de corrupción, clientelismo e impunidad.

III. EL ANTIGUO SISTEMA DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS Y JUECES FEDERALES

Me quiero referir especialmente a este último punto. En teoría, el sistema que existía en México para la designación de magistrados y jueces federales era perfecto porque respondía a las ideas de los sistemas del *common law* en este renglón y al principio del autogobierno del Poder Judicial Federal: el pleno de la Suprema Corte los designaba sin la menor intervención de ningún otro poder: manos completamente libres para la Suprema Corte. Sin embargo, el sistema degeneró e incluso se prestó a situaciones muy inconvenientes, construyéndose un “régimen de clientelismo”, ya que un ministro hacía la proposición para la designación de un juez o magistrado “por turno” y su propuesta era automáticamente aceptada por los demás ministros para que cuando a otro le tocara “el turno” tampoco se le fuera a realizar ninguna objeción. Así, el ministro tenía su “clientela” a la que cuidaba y protegía para lograr buenas adscripciones y promociones, y si el magistrado o juez cliente cometía alguna infracción leve, regular, grave o muy grave, lo protegía.

Bajo el principio de que un “escándalo” lesionaba al Poder Judicial Federal, se llegó a proteger a magistrados y jueces incapaces o deshonestos: si la falta era leve o regular se les cambiaba de adscripción, si era grave se les solicitaba la renuncia y nada más. Este sistema que

incurrió incluso en casos de corrupción llegó a abarcar a algunos ministros, siendo el caso más conocido el de Braum de Acapulco, y por el cual un ex ministro fue consignado penalmente. Las quejas administrativas contra un juzgador federal se estrellaban ante este muro y era casi imposible que prosperaran.

Esta fue la razón principal en México de la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

4. LAS FACULTADES DEL CONSEJO Y UNA NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL

Es la propia Constitución en su artículo 100 la que señala las diversas e importantes funciones del Consejo de la Judicatura. Otras se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Ellas son de carácter administrativo y de gobierno. El Consejo no posee atribuciones jurisdiccionales —salvo la resolución de los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores con excepción de la Suprema Corte de Justicia—. El Consejo *no* es un tribunal. Funciones jurisdiccionales no las puede poseer.

Entre sus facultades más importantes se encuentran: la designación, la adscripción, la promoción, la vigilancia y la disciplina de los miembros del Poder Judicial Federal salvo las de la Suprema Corte de Justicia; estas facultades son cruciales para la buena impartición de justicia —pero no son la impartición de justicia ni implican atribuciones jurisdiccionales— y deben ser ejercidas con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la norma objetiva.

Véase con cuidado la situación: éstas son exactamente las facultades que permitieron al pleno de la Suprema Corte caer en el “clientelismo” e incluso —aunque no es posible generalizar— en casos de corrupción.

Ahora bien, el párrafo octavo del artículo 100 c, dispone que las decisiones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables. De inmediato señala las salvedades —mismas que fueron introducidas en 1994 por el Senado— ya que la iniciativa presidencial no las contemplaba —y que son las que se refieren a la designación, adscripción y disciplina de magistrados y jueces—, “las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica res-

pectiva”. Es decir, para esos casos —pero que son los esenciales— se creó un recurso ante el pleno de la Suprema Corte, órgano que dice la última palabra al respecto.

En 1995 otorgué seis razones para estar en contra de ese recurso.⁵ En síntesis, porque se lesiona la independencia del Consejo y sin independencia plena no puede funcionar bien. Dos senadores —distinguidos juristas y ex ministros de la Suprema Corte— propusieron y ganaron la idea de ese recurso. La tradición, los usos y costumbres ganaron esta batalla en contra del fortalecimiento de la justicia federal.

Soy optimista y creo en el perfeccionamiento de las instituciones. Manifesté en 1995 que ese recurso habría de desaparecer en el futuro en bien de la justicia en nuestro país.

A partir de 1995 comenzó lo que era lógico que ocurriera por la existencia de ese recurso: un enfrentamiento entre el pleno de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, al principio en forma débil, cubriéndose las formas y tratando de que no trascendiera al dominio público. El pleno luchaba por no perder realmente esas facultades y el Consejo peleaba, a su vez, por su independencia. Esta confrontación fue creciendo hasta que llegó a un punto increíble: el pleno resolvió por mayoría que procedía el recurso de amparo contra las decisiones del Consejo, violentando el texto gramatical de la Constitución que señala sin ninguna ambigüedad que las “decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables”. Este es un episodio bochornoso en la historia de nuestro Poder Judicial Federal. La reforma constitucional de 11 de junio de 1999 aclara la situación: “y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno”. Una reforma para que el texto constitucional diga lo que ya decía⁶ y podía entender cualquier persona con sentido común.

Dicho pleito, confrontación, o —si así quiere llamársele— discrepancias de criterio entre esos dos órganos llevó a los ministros de la Suprema Corte a presentar al presidente de la República un proyecto de reformas constitucionales, las de junio de 1999, que puede tener algún aspecto positivo pero que en el fondo persigue —y así será— subordinar el Consejo de la Judicatura Federal al pleno de la Suprema Corte.

Consejo subordinado o con independencia acotada no funciona y no funcionará bien. En este caso es preferible que de plano hubiera desa-

5 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 827-828.

6 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1998, pp. 70-72.

parecido y que en su lugar se hubiera creado un órgano interno de administración dependiente del pleno con un número más reducido de personal que aquel con que el Consejo cuenta actualmente, y al cual se le ha convertido en un elefante blanco.

La alternativa es y continuará siendo la siguiente, a pesar de la reforma constitucional: a) Consejo de la Judicatura Federal independiente, autónomo, vigoroso, no en las palabras sino en la realidad, o b) que desaparezca, lo cual es preferible a que exista subordinado o acotado.

Lo inadmisibile es: un Consejo de la Judicatura subordinado al pleno. Estoy en contra de esta reforma. Yo que soy un partidario ferviente de los aspectos positivos de un Consejo de la Judicatura, prefiero que desaparezca a que se convierta en un engaño. Si el pleno de la Suprema Corte tanto desea poseer en última instancia la administración y el gobierno del Poder Judicial Federal, especialmente la designación, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, y la decisión política fue aceptar su criterio, se debió de haber suprimido el Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora diré por qué, más allá de los artificios de lenguaje, el proyecto de reforma enviado por el presidente de la República al Senado, el día 29 de marzo de 1999, aprobado por el Congreso de la Unión, enviado a las legislaturas de los estados el 29 de abril de 1999 y materializado en una reforma publicada el 11 de junio de 1999, sí termina por subordinar el Consejo al pleno:

a) ratifica la existencia del recurso ante el pleno de las resoluciones del Consejo en lo relativo a designación, adscripción, ratificación y disciplina de magistrados y jueces,

b) los acuerdos generales del Consejo podrán ser revisados y revocados por el pleno de la Suprema Corte, con una mayoría no menor de ocho votos,

c) el pleno le solicitará al Consejo, y éste no podrá negarse, la expedición de acuerdos generales, los cuales posteriormente podrá modificar, con la mayoría arriba mencionada. La reforma suavizó los términos de la iniciativa presidencial: “podrá solicitar” y con la finalidad de “asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal”. En el fondo es lo mismo que había propuesto el presidente, pero con más elegancia, con menos rudeza.

Respecto a estas dos nuevas facultades del pleno de la Suprema Corte se ordena que: “La Ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones”. Habrá que conocer esa Ley para volver a opinar.

Con estas dos innovaciones la semi-independencia o independencia acotada que tiene el Consejo desaparecerá para quedar subordinado al pleno.

V. LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO

El número de integrantes de los consejos de la Judicatura o Magistratura varía enormemente. En Italia son 33; en Portugal son 17; en Francia 11; en España 21; en Perú 7, pero puede aumentarse a nueve por decisión del propio Consejo; en El Salvador 11; en Colombia 13; en Paraguay 10; en Costa Rica y en Venezuela 5. Asimismo, es de lo más disímulo quienes los designan y la forma de ésta: en algunos casos hay miembros ex officio que pueden ser el propio jefe de Estado, el ministro de Justicia o el presidente del Tribunal o Corte Superior, pero *siempre* hay miembros del Poder Judicial: magistrados y jueces. También se designan a personalidades del mundo jurídico que no pertenezcan al Poder Judicial, académicos distinguidos que proponen o nombran las facultades de derecho, abogados sugeridos o designados por los colegios o barras de abogados, juristas o jueces designados por los parlamentos, pero existe una regla de oro que si no se sigue, se rompe con toda la estructura del “autogobierno de la judicatura” y ésta es: *la mayoría de los miembros de esos órganos necesariamente tienen que ser magistrados y jueces, aunque transitoriamente tengan a su cargo la presidencia de un tribunal.*⁷

O expresado de otra manera: si la composición es mixta, siempre los miembros del Poder Judicial deberán ser *más* que los de origen externo para asegurar la independencia de los jueces y que éstos se sujetarán únicamente a la ley, pero es saludable la existencia de miembros que

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 70. Respecto al número de integrantes de estos consejos, así como a su procedencia y participación de otros poderes, véase Rico, José María, “Los consejos de la Magistratura: análisis crítico y perspectivas para América Latina”, *Derecho Penal y Criminología*, Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, vol. XV, núm. 51, 1993, pp. 274-275.

no pertenezcan al Poder Judicial para evitar el corporativismo y el aislamiento de ese propio poder,⁸ aunque este último aspecto no siempre se cumple.

Pues bien, actualmente el Consejo de la Judicatura Federal respetaba esa regla de oro y estaba integrado por un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito, un juez de distrito y el presidente de la Suprema Corte de Justicia que es también su presidente, dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Es decir, el Consejo se integra con cuatro jueces y tres consejeros externos.

El proyecto presidencial de reformas de junio de 1999 propuso modificar esa integración: suprimiendo un consejero por parte de los jueces para totalizar tres y aumentar a dos los consejeros designados por el presidente de la República, con lo cual los consejeros externos hubieran sumado cuatro, rompiéndose así la *regla de oro* mencionada de la mayoría de jueces en el Consejo.

Este aspecto no fue propuesto por el pleno de la Suprema Corte sino por la Presidencia de la República, pero ninguna voz del pleno de la Suprema Corte de Justicia se levantó en contra.

Esa propuesta de integración del Consejo hubiera sido catastrófica, porque se corría el peligro de que:

a) la mayoría de los consejeros externos constituyera una amenaza a la independencia del Poder Judicial porque aunque subordinados al pleno, por el cúmulo de trabajo, al pleno le hubiera sido imposible revisar todos y cada uno de los asuntos; claro está que en este aspecto es esencial la personalidad de los consejeros: si son juristas independientes, honestos y comprometidos con la causa de la justicia o juristas que contemplan su paso por el Consejo como un eslabón más en su carrera política o una combinación de ambos aspectos,

b) se hubieran podido propiciar enfrentamientos políticos entre el pleno y el Consejo porque a pesar de la subordinación, la Constitución habla de su “autonomía” y los consejeros tienen ciertas garantías para su actuación. Dichos enfrentamientos hubieran sido nocivos para el prestigio del Poder Judicial Federal.

Afortunadamente en el Senado de la República se percataron de los riesgos de romper con la regla de oro de la integración de un Consejo

8 Giacobbè, Giovanni, *op. cit.*, pp. 105 y 114.

de la Judicatura o Magistratura y en este aspecto se dio marcha para atrás. La integración de ese Consejo Federal a partir de junio de 1999 es la siguiente: el presidente del Consejo, que lo será el presidente de la Suprema Corte de Justicia; tres consejeros designados por el pleno de la Corte entre los magistrados de circuito y jueces de distrito que gocen de reconocimiento en el ámbito federal; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Se respetó la mencionada regla de oro: mayoría de miembros del Poder Judicial Federal. ¡Bien! Sin embargo, y ojalá me equivoque, lo deseo con fervor, los nuevos mecanismos van realmente a concretar las facultades de gobierno y administración del Poder Judicial Federal en el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien va a encontrarse abrumado de trabajo, con el peligro de que descuide las atribuciones realmente importantes: las jurisdiccionales.

VI. ALGUNOS ASPECTOS POSITIVOS

1. Es mejor el procedimiento de elección de los consejeros magistrados y jueces por el pleno, con una mayoría mínima de ocho votos, que el sistema de insaculación que es aleatorio y que podría resultar con consejeros no idóneos, como aconteció en la primera insaculación. Sin embargo, sobre este aspecto hay que seguir meditando.
2. Se faculta al pleno para decidir qué asuntos no va a estudiar y resolver en virtud de que ya estableció jurisprudencia, porque no revisten interés o trascendencia o porque considere que es innecesaria su intervención. En estos casos, la Suprema Corte remitirá los expedientes a los tribunales colegiados de circuito. Esta nueva facultad debería ir acompañada de una reforma muy importante: los efectos generales de la sentencia de amparo. Es cuestión de tiempo. Dicha reforma vendrá y ella será la que verdaderamente fortalezca a nuestro más alto Tribunal.
3. La declaración de que los consejeros no representan a quien los designa. Muy bien dicho, pero no ha operado así, cien por ciento, en la realidad.

*

La reforma constitucional de junio de 1999 contiene cambios de redacción que en principio parecen intrascendentes, pero que en el futuro pueden resultar aceite que alimente el enfrentamiento entre el pleno y el Consejo. El ejemplo más significativo se encuentra en mi opinión en que con esta reforma se cambió de lugar la referencia al Consejo de la Judicatura, que estaba en el primer párrafo del artículo 94, en donde se indicaba que era parte del Poder Judicial Federal, para quedar ahora en un segundo párrafo del mismo, en donde se indican sus atribuciones. Por otra parte, ahora se le califica como un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones, texto que aparece en el primer párrafo del artículo 100 constitucional.

Ante esto me queda por formular una reflexión: ¿el cambio de redacción y de ubicación es un instrumento más en la finalidad de subordinar el Consejo al pleno de la Suprema Corte?

Jorge CARPIZO