



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL CAMBIO CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

#### I. INTRODUCCIÓN

Después de haber explicado los fundamentos teóricos de la administración de la justicia en el Estado de derecho, corresponde en el presente apartado abordar la cuestión de las diversas reformas constitucionales de que ha sido objeto el Consejo de la Judicatura, durante el lapso que comprende de 1994 a 2009.

A pesar de que este órgano constituye una novísima institución del Estado mexicano, en el transcurso de su breve evolución ha sido objeto de una reforma constitucional que modificó su estructura, funciones e integración original. En este capítulo, primariamente se formulan algunas consideraciones generales sobre el cambio jurídico y las diversas modalidades mediante las cuales se ha manifestado éste en el ámbito del gobierno y administración del Poder Judicial, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917. Acto seguido se analizan por separado las dos reformas constitucionales de 1994 y 1999, que tuvieron por objeto la creación y modificación del Consejo de la Judicatura, respectivamente. Por último, al igual que en el capítulo precedente, en un apartado final se recapitulan las ideas más relevantes.

## II. EL CAMBIO JURÍDICO EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

### 1. *Notas generales sobre el cambio jurídico en México*

En los últimos años se ha vuelto común afirmar en México, que la sinergia del cambio se manifiesta en todo momento y en todo lugar. A pesar de las grandes contradicciones económicas y sociales que todavía persisten en nuestro país, cada vez es más común identificar nuevos signos de desarrollo en la familia, la escuela, la comunidad, la sociedad, la empresa, el gobierno, las comunicaciones, y ni se diga, en la ciencia y la tecnología. Como comenta el ministro José Ramón Cossío Díaz, hoy en día “es prácticamente imposible identificar una actividad en la que no se hable del cambio”,<sup>175</sup> incluyendo el derecho, sus instituciones, instrumentos y procedimientos.

En un inicio, la idea del cambio se manifestó en México, en el rubro de las ciencias sociales, a partir de los procesos de reforma económica y política que se verificaron durante los sexenios de los presidentes de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, entre los años ochenta y noventa del siglo próximo pasado, como parte de los procesos globales de modernización neoliberal que se instrumentaron en esa época.<sup>176</sup> Originalmente, el concepto del cambio se empleó para significar la liberalización de las instituciones económicas y la democratización de las instituciones electorales, más no para explicar la transformación de las instituciones jurídicas.<sup>177</sup> Hasta hace poco tiempo, la idea del cambio únicamente se pensaba en términos de los movimientos de refor-

<sup>175</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 204.

<sup>176</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 74.

<sup>177</sup> González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 7.

ma económica y transformación política, pero no en función de las instituciones jurídicas.

Sin embargo, a raíz de las diversas enmiendas constitucionales ocurridas en 1987 y 1994 en el ámbito del Poder Judicial, se abrió la posibilidad de considerar al cambio no solamente desde la perspectiva económica o política, sino también desde la óptica del derecho, en virtud de que las reformas jurídicas son vistas como una condición indispensable para lograr la consolidación de las transiciones económicas y políticas pues “éstas, a su vez, apenas pueden concebirse sin profundos cambios jurídicos”.<sup>178</sup> Derivado de ello, surgió en la ciencia jurídica nacional toda una corriente doctrinaria que sostiene que paralelo al cambio de modelo económico y la transición democrática emprendida en México entre los años de 1980 y 2000, se ha gestado también en el sistema jurídico mexicano un proceso de cambio normativo sin precedentes, el cual puede calificarse incluso como un auténtico proceso de transición jurídica. De acuerdo a Carla Huerta Ochoa, la transición jurídica se puede entender de dos formas:

una amplia, que se refiere a cambios en las “formas de Estado”, por ejemplo, el tránsito del Estado absoluto al Estado de derecho; la otra restringida, se caracteriza por el cambio de un sistema jurídico en función de la sustitución de la norma primera.<sup>179</sup>

Bajo esta clasificación, en este trabajo se parte de la concepción de la transición jurídica, desde el punto de vista restringido, que básicamente considera a ésta como el proceso de cambio normativo que se realiza en un determinado sistema jurídico. Según Cossío Díaz, el fenómeno del cambio normativo en un cierto sistema jurídico, puede manifestarse, mediante tres

<sup>178</sup> Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “Cambio jurídico y autonomía del derecho”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 97.

<sup>179</sup> Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 177, pp. 49 y 50.

vías: la revolucionaria, la ordinaria y la extraordinaria.<sup>180</sup> La vía revolucionaria constituye la forma de cambio que se produce mediante la ruptura violenta del orden jurídico vigente hasta ese entonces y la aparición de uno completamente nuevo, que depone al anterior, mediante la realización de acciones violentas y rápidas. Por su parte, la vía del cambio jurídico ordinario, se manifiesta mediante la aprobación de diferentes disposiciones normativas que generalmente no significan una alteración de los principios, valores e instituciones que conforman un determinado sistema jurídico, “sino una extensión o adición de las mismas a través de la incorporación de nuevos contenidos normativos o interpretaciones”.<sup>181</sup> Por último, la tercera vía, denominada como cambio jurídico extraordinario o por fractura, es aquella en la que se modifican sustancialmente los valores, principios e instituciones que conforman un determinado orden jurídico.

De acuerdo a las formas y vías del cambio normativo expuestas por Cossío Díaz, el proceso de transición del sistema jurídico mexicano contemporáneo puede ser ubicado dentro de la forma del cambio ordinario, en virtud de que a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 la transformación del sistema jurídico nacional se ha desarrollado de manera pacífica, como un “cambio no violento de ciertas normas o contenidos normativos (autoritarios) a otras normas de carácter más democrático, utilizando los mecanismos o vías jurídicas previstas en el orden jurídico para ello”.<sup>182</sup>

Es de explorado derecho, que la vía que se ha privilegiado en el sistema jurídico mexicano, para realizar el cambio jurídico, ha sido la de la reforma constitucional, por encima de la interpretación constitucional. Las más de cuatrocientas enmiendas constitucionales que se han realizado a nuestra carta magna, en menos

<sup>180</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 175, p. 223.

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 213.

de cien años de vigencia, dan cuenta de ello.<sup>183</sup> En este caso, el Poder Judicial no ha sido la excepción. La principal vía mediante la cual se ha impulsado el cambio del Poder Judicial en México, a nivel federal, ha sido la de las reformas constitucionales. Simplemente, entre 1917 y 2006, todas las disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial, comprendidas en el capítulo IV de nuestra carta magna, que van del numeral 94 al 107,<sup>184</sup> han sido modificadas, por lo menos en una ocasión.

De los artículos constitucionales alusivos a la organización, estructura y atribuciones del Poder Judicial, que más cambios han experimentado, destacan los diversos numerales 107 y 94 constitucional, los cuales han sido reformados en 13 y 10 ocasiones, respectivamente. En tanto que los que menores modificaciones han sufrido son el artículo 103 (apenas 1 reforma) y los artículos 95 y 96 (ambos 2 reformas).<sup>185</sup>

En esa tesis, así como es dable hablar de la transición en el sistema jurídico mexicano, se puede señalar que existe un fenómeno particular de transición en el Poder Judicial mexicano, a nivel federal, atendiendo a las diversas modificaciones que han sufrido los diferentes preceptos constitucionales relativos a la estructura y organización del Poder Judicial. De acuerdo a la opinión de Héctor Fix-Fierro, el inicio del proceso de transición del Poder Judicial, se sitúa convencionalmente en 1987, en el marco de la reforma judicial realizada en ese año,<sup>186</sup> continúa con la reforma judicial de 1994 y se consolida en 1999.

<sup>183</sup> Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés, 2000.

<sup>184</sup> Del artículo 94 al 107 constitucional, que se refieren al Poder Judicial, con excepción del numeral 102, que hace alusión a la institución del Ministerio Público, todos ellos han sido modificados.

<sup>185</sup> Para consultar las reformas a los artículos constitucionales citados véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxarticulo.htm>.

<sup>186</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *op. cit.*, nota 177, p. 207.

## 2. *El cambio jurídico en el gobierno y administración del Poder Judicial (1917-1987)*

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917, el gobierno y administración del Poder Judicial quedaron confiados al Pleno de la Suprema Corte, al señalarse en el artículo 97, que el nombramiento, adscripción, inspección y vigilancia de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, correría a cargo de la propia Corte.<sup>187</sup> Esta facultad constitucional del Pleno de la Suprema Corte para administrar el régimen interno del Poder Judicial, se mantuvo vigente hasta diciembre de 1994.

Sin embargo, del 10. de mayo de 1917, fecha en que entró en vigor la Constitución federal actual, al 30 de diciembre de 1994, fecha última en que prevaleció esta facultad, los numerales 94 y 97 que regulan la administración de la justicia, fueron objeto de varias modificaciones. Cuantitativamente, durante ese periodo, estos artículos fueron reformados en 7 y 6 ocasiones, respectivamente.<sup>188</sup> En tanto que cualitativamente, los cambios jurídicos más importantes a esos preceptos normativos se escribieron en 1928, 1934, 1944, 1951 y 1987. La primera enmienda constitucional a los artículos 94 y 97, ocurrió 11 años después de

<sup>187</sup> El texto original del artículo 97 en la Constitución de 1917, señalaba: “Los magistrados de circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la ley. La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de distrito, pasándolos de un distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de circuito... Los tribunales de circuito y juzgados de distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos visiten periódicamente; vigilén la conducta de los magistrados y jueces que lo desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley”. Véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

<sup>188</sup> Para consultar las reformas a estos preceptos constitucionales véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxarticulo.htm>.

aprobado el texto original, el 20 de agosto de 1928, durante el sexenio del presidente Plutarco Elías Calles, para efecto de facultar al presidente de la República para pedir a la Cámara de Diputados el inicio del procedimiento de destitución de cualquier juzgador federal, en términos del artículo 111 constitucional. 6 años más tarde, el 15 de diciembre de 1934, durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas del Río, se reformó de nueva cuenta, entre otros, el artículo 94, para efecto de suprimir la garantía de inamovilidad judicial y establecer el sexenio judicial, al señalar que “Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, durarán en sus cargos seis años...”.<sup>189</sup> Sin embargo, pasados 10 años, el 21 de septiembre de 1944, siendo presidente de la República Manuel Ávila Camacho, se suprimió el periodo de duración del cargo judicial establecido en el artículo 94 y se reestableció constitucionalmente la garantía de inamovilidad de los juzgadores federales. Especificándose los términos de la garantía de inamovilidad, el 19 de febrero de 1951, bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdez, al modificarse de nueva cuenta el artículo 97 y establecerse que los magistrados de circuito y jueces de distrito durarán en el ejercicio de su cargo 4 años, “al término de los cuales, si fueran reelectos, o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.” Por último, mediante reforma publicada el 10 de agosto de 1987, durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se modificaron los dos primeros párrafos del artículo 97, para aumentar el periodo de gestión judicial de los magistrados y jueces federales, de cuatro a seis años, al termino de los cuales éstos adquieren su derecho de inamovilidad, previa aprobación del procedimiento de ratificación.

De todas estas reformas constitucionales, destaca la de 1987. El proceso de esta enmienda se inició el 21 de abril de ese año, al

<sup>189</sup> Véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc021.pdf>.

tiempo que el Ejecutivo federal presentó una iniciativa a la Cámara de Senadores que se centró, entre otras propuestas, además del establecimiento de bases constitucionales para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes (artículo 116, fracción III); en la asignación de facultades al Pleno de la Suprema Corte para determinar el número, división en circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, para lo cual se propuso modificar el artículo 94 constitucional, párrafo cuarto.<sup>190</sup>

Anterior a la modificación del artículo 94 constitucional en 1987, la Ley Orgánica vigente en ese entonces, señalaba el número de órganos, circuitos, jurisdicción y especialización en que se dividirían los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, por lo que la creación de algún nuevo órgano o circuito judicial, significaba una modificación a la ley secundaria, lo cual, en algunas ocasiones constituyó una seria dificultad para actualizar el número adecuado de órganos jurisdiccionales que se requerían para cumplir cabalmente con la prestación del servicio público de impartición de justicia, dado el proceso legislativo rígido de modificación de la ley que era necesario emprender. Además, de que en términos de las consideraciones vertidas por el titular del Ejecutivo al presentar la iniciativa de reformas de agosto de 1987, técnicamente era innecesario, “puesto que sólo se requiere que la ley señale la competencia de materia y grado, según lo reconoce la doctrina moderna, y las demás circunstancias constituyen cuestiones administrativas que el Pleno de la Suprema Corte puede y debe resolver con la flexibilidad que imponen las cambiantes condiciones”.<sup>191</sup>

Sobre esta propuesta, las Comisiones Unidas del Senado consideraron que “Este cambio parece muy útil pues ahora el es-

<sup>190</sup> Rocha Díaz, Salvador, “Panorama constitucional sobre el Poder Judicial”, Madrazo, Jorge (pról.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, p. 690.

<sup>191</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *El constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, p. 224.

tablecimiento de nuevos tribunales o juzgados sólo puede hacerse mediante la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial...en virtud de que se trata de una cuestión administrativa que puede y debe ser decidida por la propia Suprema Corte".<sup>192</sup> Bajo estos razonamientos, la iniciativa presidencial fue aprobada por el Senado y posteriormente por la Cámara de Diputados y las legislaturas locales, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

No obstante que desde 1928 se sucedieron diversas modificaciones constitucionales tendientes a fortalecer las garantías judiciales de los juzgadores federales, de responsabilidad e inamovilidad judicial, realmente se puede considerar que el proceso de cambio en la administración interna del Poder Judicial inició a partir de la reforma constitucional de agosto de 1987,<sup>193</sup> fecha en la cual la Suprema Corte comenzó su proceso de transformación como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, al ampliar sus facultades constitucionales administrativas, al pasar de las atribuciones limitadas para nombrar, cambiar de adscripción e inspeccionar a los juzgadores federales, que únicamente le confería originalmente el artículo 97, al establecimiento de facultades constitucionales administrativas amplias en el artículo 94, para el efecto de crear nuevos órganos jurisdiccionales, determinar las materias en que éstos serán competentes y cambiar su residencia.

Esta situación que por un lado pudiera parecer sumamente positiva, desde el punto de vista de la independencia externa del Poder Judicial, al concentrar en el máximo tribunal del país facultades que anteriormente se encontraban dispersas en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo o Legislativo federal, por otro lado significó una situación negativa, desde el punto de vista de la administración interna, puesto que como comentan los constitucionalistas Fix-Zamudio y Cossío Díaz, en el proceso de

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>193</sup> Fix-Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (coords.), *op. cit.*, nota 177, p. 207.

cambio de la Suprema Corte de 1917 a 1987, “por una parte, se ha buscado dotar a este órgano sólo de competencias específicas e importantes, pero, por otro, se le ha involucrado de manera creciente en la realización de tareas propias de órganos administrativos especializados”,<sup>194</sup> en tanto que, al mismo tiempo la Suprema Corte se fue transformando en un tribunal constitucional mediante la tendencia de conferirle el conocimiento de asuntos de legalidad a los tribunales colegiados de Circuito, y a la vez, fue concentrando facultades administrativas del gobierno y administración interna del Poder Judicial, que con el tiempo significaron un verdadero despropósito constitucional, teniendo en cuenta que una de las características principales de los tribunales constitucionales es precisamente el desconocimiento de todos aquellos asuntos ordinarios que signifiquen una distracción de la jurisdicción constitucional, como es el caso del conocimiento de los asuntos administrativos internos del Poder Judicial.

De esta manera, de los cambios constitucionales realizados a los artículos 94 y 97, relativos al gobierno y administración del Poder Judicial, se puede colegir el sentido del cambio constitucional en el Poder Judicial de 1917 a 1987: constituir a la Suprema Corte como una instancia límite tanto de las funciones jurisdiccionales como de las tareas administrativas, al concentrar en un solo órgano el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el desarrollo de las funciones administrativas de los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, así como de 1917 a 1987, destaca el sentido progresivo de la concentración de facultades administrativas a la Suprema Corte, durante el periodo del funcionamiento del Consejo de la Judicatura de 1994 a 2009, no aparece muy claro el significado de las modificaciones constitucionales aprobadas durante esos años. Pues en tanto que sobre la reforma constitucional de 1994 existe un mayor consenso sobre la conveniencia de su realización, respecto de la reforma constitucional de 1999, no sucede lo mismo, al ser identificada esta enmienda por un sec-

<sup>194</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 161.

tor de la doctrina jurídica como la “contrarreforma constitucional de 1999”. Por tal motivo, en las siguientes líneas se tratará de sistematizar el sentido de los cambios constitucionales operados en el ámbito del Consejo de la Judicatura, tomando como objeto de estudio las enmiendas realizadas en 1994 y 1999.

### III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

#### 1. *El contexto de la reforma*

Debido a la gran cantidad de preceptos constitucionales modificados, 27 artículos, así como la trascendencia de los cambios realizados, entre los que sobresalen, la conformación de la Suprema Corte como un tribunal constitucional y la creación del Consejo de la Judicatura; la reforma del 31 de diciembre de 1994, aparece como una de las reformas judiciales más importantes en la historia del Poder Judicial en el siglo XX.

Esta enmienda constitucional, estuvo precedida por dos fenómenos jurídicos: uno de carácter externo y otro de naturaleza interna. El fenómeno externo, fue la segunda ola de reformas judiciales que invadió a algunos Estados latinoamericanos a principios de los noventa del siglo próximo pasado (Colombia 1991, Paraguay 1992, Argentina y Bolivia en 1994), como parte del proceso de transición económica y política en el que estaban inmersos la mayoría de estos países, incluyendo México, en los cuales se consideró la necesidad de realizar reformas institucionales tendientes a fortalecer la autonomía de los poderes judiciales frente a los poderes políticos.

Por su parte, en el ámbito interno, la reforma de la administración de justicia, tuvo como antecedente relevante la paulatina concentración de atribuciones administrativas no jurisdiccionales que experimentó el Pleno de la Suprema Corte, específicamente, a partir de la reforma constitucional de 1987, como: decidir el nombramiento y adscripción de los jueces de Distrito y

magistrados de circuito; formular la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; determinar el número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; decidir el otorgamiento de licencias, llevar la dirección de la defensoría de oficio; y por si fuera poco todo esto, practicar visitas de inspección a la totalidad de los órganos jurisdiccionales federales, imponer sanciones administrativas a los servidores públicos judiciales que se les fincaran responsabilidades disciplinarias, así como resolver los conflictos de trabajo que se presentaran entre los trabajadores del Poder Judicial.

Aunado a estas circunstancias jurídicas de carácter externo e interno, el suceso que acrecentó el impulso de la reforma al sistema de justicia mexicano en 1994, fue la elección presidencial realizada en nuestro país en ese año. A raíz de esa elección, los candidatos de los tres principales partidos políticos contendientes (PAN-PRD-PRI) retomaron en sus plataformas electorales y discursos de campaña, la propuesta de reformar al Poder Judicial. Empero, no obstante que el proyecto de reforma judicial comenzaba a ventilarse en los diversos círculos de la opinión pública, la presentación formal de la iniciativa por el presidente de la República, a escasos 5 días de haber iniciado su gestión, tomó por sorpresa a la mayoría de los actores jurídicos. Como apunta Fix-Fierro, “antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, no había en México, ni en los círculos académicos o profesionales, ni en la opinión pública, una discusión amplia y profunda sobre la reforma judicial”.<sup>195</sup>

Un caso de excepción a este panorama general de desatención que prevalecía sobre los temas de la reforma del Poder Judicial en México, se registró en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. A diferencia de lo sucedido en otros círculos profesionales en donde las propuestas de reforma al sistema de justicia apenas comenzaban a discutirse, en el Instituto de In-

<sup>195</sup> Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?, reforma judicial”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 260.

vestigaciones Jurídicas éstas eran objeto de estudio desde mucho tiempo atrás. De los investigadores que se anticiparon al análisis de estos cambios, destaca el doctor Héctor Fix-Zamudio, quien desde 1966 planteó en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, la creación de un organismo autónomo denominado *Consejo Superior de la Judicatura o Consejo Supremo Judicial* “con la finalidad de asegurar independencia, eficacia, disciplina, decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”.<sup>196</sup>

## 2. La iniciativa de la reforma

Bajo estas condiciones de falta de discusión previa de la reforma judicial mexicana, el proceso legislativo de la reforma constitucional de 1994, se inició mediante la presentación de la iniciativa que realizó el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, a la Cámara de Senadores, el 5 de diciembre de ese año. La iniciativa presentada por el presidente Zedillo, tuvo como ejes fundamentales los siguientes tres rubros: 1. La seguridad pública; 2. La procuración de justicia; y, 3. La administración de justicia.

Para la concreción del tercer eje, relativo a la administración de justicia, se planteó la transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional y la creación del Consejo de la Judicatura. Para la transformación de la Corte en un tribunal constitucional, se propuso reformar el artículo 94, con el objeto de reducir el número de ministros de 26 a 11 y que éstos ocupen el cargo por 15 años; asimismo, se sugirió la reforma del artículo 105, a efecto de ampliar los supuestos y sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales e introducir la figura de las acciones de inconstitucionalidad, como medio que faculta a los titulares de los órganos públicos para impugnar todas aquellas leyes que consideren inconstitucionales.

<sup>196</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 119-121.

Ahora bien, para crear la institución del Consejo de la Judicatura se planeó reformar los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución general de la República. Teóricamente, la institución del Consejo de la Judicatura nació en México, al igual que en Europa, como una institución para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, sin embargo, fácticamente fue propuesta por el Ejecutivo federal en su iniciativa, como un medio para liberar al Pleno de la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo, a efecto de favorecer su transformación como tribunal constitucional, así como velar por el cumplimiento de la carrera judicial. Lo anterior, se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa, en donde el Ejecutivo federal consideró que al proponer la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional, se hacía necesario realizar “una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas”.<sup>197</sup> Por lo que se propuso “modificar el artículo 100 constitucional con el fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal”.<sup>198</sup>

### *3. Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara de origen*

A pesar de que el proyecto de reformas constitucionales presentado por el presidente de la República, proponía modificar casi el 20% de los artículos de la carta magna, es decir, 27 de 136, llama la atención que el proceso legislativo de análisis y discusión de la iniciativa seguido en la Cámara de origen, en este caso el Senado de la República, no se caracterizó por su larga extensión, sino por el contrario, por su breve duración.

Un día después de haberse presentado la iniciativa presidencial en la Cámara de Senadores, el 6 de diciembre de 1994, el

<sup>197</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Reformas constitucionales durante la LVI Legislatura*, 2a. ed., t. XIII, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 147.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 158.

presidente de la Cámara de origen turnó el proyecto de iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado. Al día siguiente, las Comisiones Unidas designaron a una subcomisión redactora del proyecto de dictamen, que se integró por los senadores Amador Rodríguez Lozano, Juan Ramiro Robledo Ruiz y José Natividad Jiménez. Pasados 9 días, el 16 de diciembre, las comisiones dictaminadoras presentaron al Pleno del Senado el proyecto de dictamen y éste fue discutido en sesión del 17 siguiente.

La sesión de discusión de la iniciativa en el Senado, se inició con la intervención del senador Amador Rodríguez Lozano, para efecto de fundamentar el dictamen elaborado por las Comisiones dictaminadoras. En cuanto a la propuesta de creación del Consejo de la Judicatura, las Comisiones legislativas calificaron a ésta como una de las propuestas más novedosas y afortunadas de la iniciativa,<sup>199</sup> al señalar que:

...con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, se alcanzarán dos objetivos por largo tiempo perseguidos. Por una parte, se liberará a la Suprema Corte de Justicia de todos aquellos asuntos de índole administrativa que frecuentemente distraen a los ministros de su labor fundamental, esto es, la elevada tarea de protección de la constitucionalidad de los actos del poder público y por la otra el establecimiento formal en nuestro país de una carrera judicial.<sup>200</sup>

Una vez expuesta la fundamentación del dictamen, se concedió el uso de la voz a los representantes de las distintas fracciones parlamentarias en el Senado, para fijar su posición en torno a la iniciativa presidencial. Por los senadores del PRD, intervino el senador Guillermo del Río Ortegón, quien además de manifestar el voto en contra de la iniciativa en lo general, por considerar que en el curso del proceso legislativo no se contó con el tiempo necesario para el debido análisis y discusión de las propuestas

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 184.

planteadas,<sup>201</sup> en lo particular consideró, respecto del Consejo de la Judicatura, que lo que en realidad se integraba con la creación de este órgano era una junta de notables, ya que “Se le confiere un poder absoluto sobre la designación sexenal de jueces de Distrito y magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, sobre la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial”.<sup>202</sup>

A favor de la aprobación de la iniciativa presidencial, se pronunció la fracción parlamentaria del PRI, a través del senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, quien calificó en términos generales el proyecto legislativo como “una reforma de fondo”, en razón del cúmulo de las transformaciones propuestas al Poder Judicial.<sup>203</sup> En este sentido, Tinoco Rubí calificó de positiva la separación de las funciones sustantivas y administrativas de la Corte, al expresar que:

Nuestros ministros de la Corte no pueden seguir distraayendo su tiempo en los vericuetos administrativos que conlleva la administración y control de un extenso y cada vez más complejo aparato de justicia. Sus trascendentales funciones de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de gobierno, de resolución de las controversias entre los diferentes niveles de gobierno, y del tribunal superior en los juicios en que la Federación sea parte, son preservadas y fortalecidas por la reforma.<sup>204</sup>

Por su parte, en representación de la fracción parlamentaria del PAN en el Senado, participó el senador Natividad Jiménez Moreno, quien al igual que los senadores del PRI, en lo general se declaró a favor de la iniciativa presidencial, y en lo particular sobre el Consejo de la Judicatura argumentó:

Efectivamente, hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia teniendo a su cargo la alta tarea de resolver las controversias en

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 233.

materia constitucional, ha visto, efectivamente distraídas sus funciones por el cúmulo de aspectos fundamentalmente en relación a la administración de su gobierno interior, lo cual en la reforma se propone en sustitución, delegar esas funciones a un órgano especializado y determinado, como lo es, el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>205</sup>

Agotadas las participaciones de los representantes de los grupos parlamentarios, se sucedieron las intervenciones en lo individual de los senadores del PRD, Heberto Castillo Martínez y Félix Salgado Macedonio; del PAN, Juan de Dios Castro Lozano; y del PRI, José Trinidad Lanz Cárdenas y Eduardo Andrade Sánchez. De estas intervenciones, destacan de manera particular las manifestaciones realizadas por el senador Lanz Cárdenas, quien por haberse desempeñado anteriormente como ministro de la Suprema Corte, tenía un mayor conocimiento de las transformaciones que estaban a discusión, sobre las cuales manifestó:

Les puedo hablar a ustedes con propiedad de evidencias directas: Como en los plenos de la Suprema Corte de Justicia se restaba el tiempo, valiosísimo, de los ministros del más alto tribunal para resolver asuntos administrativos y, algunos, de un nivel ridículo. El Consejo de la Judicatura, como se sostuvo en todos los países europeos y se sostiene también en los americanos que lo han implementado, en contra de lo que se diga, tal vez desinformación, es un organismo que viene a fortalecer la independencia del Poder Judicial, que viene a robustecer y no estar haciendo nombramientos ni practicando inspecciones o discutiendo asuntos baladínes de orden administrativo.<sup>206</sup>

Por lo que finalmente, derivado de un proceso de análisis y discusión parlamentaria que duró 11 días naturales, la iniciativa presidencial en lo general y en lo particular, fue aprobada con el voto a favor de los senadores del PAN y PRI, y en contra de los senadores del PRD.

<sup>205</sup> *Ibidem*, pp. 237-239.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 254.

#### *4. Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara revisora*

Si el proceso legislativo de discusión y aprobación de las reformas constitucionales de 1994 seguido en el Senado, se puede considerar breve, 11 días naturales apenas, el proceso seguido en la Cámara de Diputados, se puede calificar de brevísimo, al mediar solamente 4 días naturales. El proceso legislativo se inició en la Cámara de Diputados, el 18 de diciembre con la recepción del proyecto de reformas aprobado por el Senado. Una vez recibida ésta, el presidente de la mesa directiva acordó el turno a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para su análisis y estudio. En esa misma fecha, el grupo parlamentario del PRD, presentó al Pleno de la Cámara Baja una propuesta para que se solicitara la suspensión del dictamen elaborado por la Cámara Alta. Las Comisiones Unidas dictaminadoras se reunieron al día siguiente, esto es, el 19 de diciembre, para acordar la mecánica de trabajo y presentación del proyecto de dictamen. Enseguida, el 20 siguiente, los miembros de las Comisiones Unidas discutieron la redacción del dictamen. Siendo presentado éste a los integrantes de la Asamblea, en sesión del 21 de diciembre de 1994.<sup>207</sup>

En lo general, en cuanto a la propuesta de reforma constitucional se refiere, y en lo particular, por lo que hace a la creación del Consejo de la Judicatura, las Comisiones Unidas se adhirieron al proyecto de dictamen enviado por el Senado, y por tanto, se pronunciaron por el apoyo íntegro del proyecto de decreto de reformas.<sup>208</sup> Esta coincidencia del dictamen de la Cámara revisora, con el dictamen de la Cámara de origen, motivó también una coincidencia del debate protagonizado en la Cámara de Diputados, con el efectuado en el Senado. Los diputados del PRD y PT, se manifestaron en contra de la aprobación, mientras que los del PAN y PRI, a favor. El PRD, al igual que el PT, en voz del diputado José de Jesús Zambrano Grijalva, insistió en lo gene-

<sup>207</sup> *Ibidem*, pp. 264-267.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 274.

ral, en la necesidad de discutir el proyecto de reformas con más tiempo.<sup>209</sup> En tanto que en lo particular sobre el Consejo de la Judicatura, el grupo parlamentario del PRD, por conducto del legislador Amado Jesús Cruz Malpica, criticó la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas de la Suprema Corte, al manifestar que:

Ese famoso Consejo de la Judicatura, que además está muy mal fundamentado en el dictamen senatorial, establece de alguna manera que ese Consejo de Judicatura (*sic*) es un organismo subordinado a la Suprema Corte; eso no es cierto, señores. En el artículo 100 del proyecto de Ernesto Zedillo, y que ya tocó el Senado, esta judicatura no aparece subordinada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo que en realidad se trata ahí es de que se está creando una Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos administrativos y no jurisdiccionales, y se está separando en dos partes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación... Se está partiendo en dos y se está vulnerando la unicidad y la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>210</sup>

Por su parte, los diputados del PRI se limitaron a apoyar el dictamen elaborado por las comisiones dictaminadoras. En tanto que los legisladores panistas, en voz del diputado Alejandro Zapata Perogordo, defendieron la creación del Consejo, como una aportación del PAN planteada en su plataforma electoral de 1994.<sup>211</sup>

Por último, una vez expuestos los argumentos a favor y en contra del dictamen, se procedió a su votación, resultando aprobado éste en lo general y en lo particular, mediante 381 votos a favor y 66 en contra. Por lo que inmediatamente se pasó a las legislaturas de las entidades federativas y Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su aprobación,<sup>212</sup> siendo publica-

<sup>209</sup> *Ibidem*, pp. 319-322.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 369.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 361.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 377.

do el Decreto de reformas por el Ejecutivo en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994.

### 5. Comentarios a las reformas constitucionales aprobadas

De los 27 artículos constitucionales reformados, 4 de éstos versaron sobre el Consejo de la Judicatura, los artículos: 94, 97, 100 y 123. En el artículo 94 se incorporó dentro de la estructura del Poder Judicial, al Consejo de la Judicatura, junto con la Suprema Corte, tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. La configuración del Consejo de la Judicatura como órgano depositario del Poder Judicial, junto con los órganos jurisdiccionales, originó algunas discusiones parlamentarias y doctrinales, en el sentido de que siendo éste un órgano de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, no debería considerársele como depositario del Poder Judicial.<sup>213</sup>

La naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura se abordó en principio, en el dictamen presentado en el Senado, el 16 de diciembre de 1994, al señalarse que:

El Consejo de la Judicatura Federal, tal como se propone en la iniciativa de ley, de ninguna manera significará un fraccionamiento de funciones en el Poder Judicial... Es necesario aclarar y puntualizar que las funciones que desempeñará el Consejo de la Judicatura serán preponderantemente administrativas, por lo que no se contrapondrá a las funciones eminentemente jurisdiccionales, que de ahora en adelante ha de desempeñar la Suprema Corte de Justicia de la Nación... La Suprema Corte de Justicia seguirá siendo la cabeza de todo el sistema judicial y tendrá en el Consejo de la Judicatura un valioso auxiliar para el desempeño de las funciones administrativas, de vigilancia y de disciplina.<sup>214</sup>

<sup>213</sup> González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y arena, 2002, p. 148.

<sup>214</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, nota 197, p. 185.

Esta consideración del dictamen, fue objetada por la fracción parlamentaria del PRD, a través del senador Guillermo del Río Ortegón, quien manifestó:

Se afirma, por otro lado que el Consejo de la Judicatura Federal, tal como se propone en la iniciativa, de ninguna manera significará un fraccionamiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación, pero en otra parte del dictamen se nos dice que de ahora en adelante las funciones administrativa y jurisdiccional se dividirán para su ejercicio, pero se ejercerán de manera complementaria y jerárquica. ¿De qué modo?, pregunto...<sup>215</sup>

La respuesta a este cuestionamiento, corrió a cargo del senador del PRI, Víctor Manuel Tinoco Rubí, quien expresó:

El Consejo de la Judicatura Federal será depositario de ese poder público, de aprobarse la reforma... El Consejo de la Judicatura no es, como lo han querido hacer parecer los críticos de la reforma, un cuerpo paralelo competitivo en facultades a la Corte Mexicana, es un órgano subordinado y de apoyo al Poder Judicial de la Federación. El consejo no le resta autonomía a la máxima judicatura, sino por el contrario asegura que sus integrantes obtienen con mayor libertad y tiempo en el ejercicio de sus facultades constitucionales sustantivas.<sup>216</sup>

Aprobada la reforma al artículo 94, primer párrafo, la discusión de este asunto se trasladó al campo doctrinal. En este sentido, tanto el doctor Jorge Carpizo, como el entonces ministro presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, José Vicente Aguinaco Alemán, emitieron su opinión al respecto. Carpizo puntualizó: "La Constitución mexicana es muy clara: el Consejo de la Judicatura Federal sí es parte del Poder Judicial de la Federación, es un órgano de gobierno y administración salvo

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 231.

<sup>216</sup> *Ibidem*, pp. 233 y 234.

respecto a la Suprema Corte y no es un órgano de aquélla”.<sup>217</sup> Mientras que Aguinaco Alemán aclaró:

El enlace y la estructura global de estas reformas revelan que el propósito primordial se encamina a lograr que los tribunales judiciales de la federación, con la Suprema Corte de Justicia en la cumbre de la graduación instancial se centren y concentren en el área destinada a satisfacer la garantía de impartir justicia en forma expedita, completa, imparcial e independiente, dejando al Consejo de la Judicatura Federal la tarea indispensable, pero accesoria, de ocuparse de proveer los apoyos materiales y el personal idóneo para llevar a feliz término la función jurisdiccional.<sup>218</sup>

De tal suerte que el Consejo de la Judicatura quedó ubicado como un órgano depositario del Poder Judicial, junto con la Suprema Corte, tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, con la variante, de que mientras la Suprema Corte se definió como un órgano límite en materia jurisdiccional, el Consejo de la Judicatura se configuró como un órgano constitucional límite en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con respecto de los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial.

El aspecto que completó la modificación del artículo 94, fue la reforma del párrafo quinto, en el cual se le otorgó al Consejo de la Judicatura la facultad para determinar el número, división en circuito, competencia territorial y especialización por materia de los órganos jurisdiccionales federales.

Por su parte, en el artículo 97, primer párrafo, se instituyó como facultad del Consejo de la Judicatura, el nombrar y adscri-

<sup>217</sup> 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, mayo-agosto de 1995, p. 820.

<sup>218</sup> Aguinaco Alemán, José Vicente, “El papel de la Judicatura en el Poder Judicial”, citado por Aguilar Morales, Luis María, *Testimonio de un cuatrienio. La modernización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994-1998)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998, p. 11.

bir a los magistrados de circuito y jueces de Distrito, sobre la base de criterios objetivos. Asimismo, se fijó como tiempo de duración del encargo de los juzgadores federales el plazo de 6 años. La propuesta de atribuir al Consejo de la Judicatura y no a la Suprema Corte, la facultad de nombrar a los juzgadores federales, nació del espíritu de la misma iniciativa que sugirió otorgar a un órgano constitucional en específico la administración de la carrera judicial.<sup>219</sup> Esta inquietud del Ejecutivo, fue retomada por las Comisiones dictaminadoras del Senado, al valorar correctamente en el dictamen senatorial el significado actual de la carrera judicial en el Poder Judicial contemporáneo, al afirmar que:

La función de la judicatura hoy en día, ha pasado a ser la de un verdadero factor de poder que interviene en la toma de decisiones políticas, especialmente en jurisdicción constitucional. Por ello, la selección y preparación de jueces y magistrados ha cobrado una importancia vital en los sistemas democráticos contemporáneos. La iniciativa propone que la selección de los juzgadores se base en un sistema muy riguroso que estudie la trayectoria pública, su preparación, cualidades éticas y vocación judicial, así como el respeto que la sociedad tiene por quien pretenda llegar a tan importante cargo.<sup>220</sup>

Congruente con la anterior disposición consignada en el primer párrafo, del artículo 97, se adicionó un último párrafo, para establecer que el acto solemne de protesta del cargo de los magistrados de circuito y jueces de distrito, se realizará ante el Pleño del Consejo de la Judicatura, como una forma de ratificar la voluntad de los juzgadores de ejercer el cargo que se les confiere, ante el órgano que los designa, y que constitucionalmente, es el encargado de dar seguimiento al desarrollo de la carrera judicial.

De los 4 dispositivos constitucionales reformados en 1994, relativos al Consejo de la Judicatura, el artículo 100 fue el que

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>220</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, nota 197, p. 186.

registró el mayor número de enmiendas. En este caso, destaca la reforma del primer párrafo, en el que se dio la constitucionalización de las atribuciones sustanciales del Consejo de la Judicatura, como lo son: administrar, vigilar y disciplinar los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte.

La reforma al artículo 100 constitucional continuó en su segundo párrafo, en el que se definió la integración del Consejo de la Judicatura, al precisarse que éste se integrará por 7 miembros: uno será el ministro presidente de la Suprema Corte en turno, quien también lo será del Consejo; 1 magistrado de los tribunales colegiados de Circuito; 1 magistrado de los tribunales unitarios de Circuito y 1 juez de Distrito; 2 consejeros designados por el Senado de la República y 1 por el presidente de la República. En principio, la iniciativa legislativa favorecía una integración mayoritariamente política, al proponer que de los 7 consejeros elegidos, 2 fueran designados por el Senado, otros 2 por la presidencia de la República y solamente 3 por el Poder Judicial. Sin embargo, las Comisiones Unidas del Senado consideraron que era más apropiado aprobar una integración mayoritariamente judicial (4 designados por el Poder Judicial, al adicionar un magistrado de tribunal unitario) y minoritariamente política (3 designados por los poderes políticos), como una forma de asegurar que la mayoría de los miembros que integrarán el Consejo de la Judicatura tuvieran conocimiento directo de la problemática interna del Poder Judicial, teniendo en cuenta que:

Después de múltiples consultas y deliberaciones, se ha considerado que la gran experiencia en la práctica y realidad de la función jurisdiccional del propio Poder Judicial, debe reflejarse en la composición de su consejo, habida cuenta de que una de sus principales tareas es la de calificar para su ingreso, permanencia, promoción y, en su caso, remoción, al personal de la Judicatura. Por ello, convendría más integrar al consejo a un miembro de los tribunales unitarios del país, que mucho podrá aportar a la delicada labor que categóricamente se le encarga a ese órgano; por otra

parte, resultaría atingente considerar que el Ejecutivo federal sólo designará a un consejero, a fin de conservar el tamaño numérico de dicho consejo y no obstruir su expedita y necesaria labor.<sup>221</sup>

Una vez definido el aspecto de los consejeros a designar, se cuestionó la circunstancia de la intervención de los tres poderes de la Unión en la designación de los 7 consejeros, por el riesgo, según algunos legisladores, de fracturar la unidad del Poder Judicial. Conforme a la propuesta legislativa planteada, el Consejo de la Judicatura es el único órgano constitucional en México que se integra por miembros en cuya designación intervienen los tres poderes de la Unión, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos constitucionales “relevantes” o “auténticos”, en donde regularmente intervienen 2 poderes. Esta situación motivó una amplia consideración por parte de las Comisiones Unidas, al expresar:

Al respecto, estas Comisiones Unidas quieren dejar perfectamente asentado que lo propuesto por la iniciativa de ley del Ejecutivo, es un sistema de designación, no de representación; es decir, que los procesos de designación se llevarán a cabo en diversas instancias, pero esto no implica, de ninguna manera, que los designados por el Ejecutivo o por el Senado representen sus intereses u obedezcan sus consignas. Por ello, más que fracturar la unidad del Consejo de la Judicatura, la diversidad de instancias de designación aportará distintos puntos de vista a las consideraciones que en su seno se expongan, enriqueciendo así sus deliberaciones y determinaciones.<sup>222</sup>

En este mismo segundo párrafo, se definió que los consejeros judiciales serían electos mediante el proceso de insaculación. La redacción original de este párrafo en la iniciativa presidencial señalaba que los 2 juzgadores federales (un magistrado de Circuito

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 201.

<sup>222</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, nota 197, p. 187.

y un juez de Distrito), serían electos entre ellos mismos. Empero, las comisiones dictaminadoras del Senado suprimieron esta opción de selección y optaron por el sistema de insaculación, bajo el argumento de que:

el procedimiento de sorteo para acreditar a los magistrados y al Juez de Distrito que integrarán el Consejo, se considera más conveniente, porque la elección entre todos estos miembros de la judicatura se dificultará en razón de su gran número y de su residencia en todos los lugares del país.<sup>223</sup>

Con esta modificación el Senado se mostró contradictorio con el sentido de la reforma constitucional de impulsar la carrera judicial, pues se supone que así como para ocupar el cargo de juez y magistrado federal se deberán seleccionar a los mejores profesionales del derecho, asimismo, “en el Consejo deberán de quedar los magistrados y jueces con mayor experiencia, capacidad, prestigio y conocimiento del Poder Judicial”,<sup>224</sup> y no aquellos que se vean favorecidos por circunstancias fortuitas.

Prosiguiendo con las reformas realizadas en el artículo 100, del párrafo tercero al noveno se enunciaron diversas atribuciones complementarias específicas del Consejo de la Judicatura. En el párrafo tercero, además de establecerse que el funcionamiento de éste será en Pleno o en Comisiones, atendiendo a su naturaleza de órgano colegiado, se adicionó que el Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Originalmente, ni la iniciativa presidencial, ni el dictamen de las comisiones del Senado señalaban esta atribución. La adición de este párrafo, corrió a cargo del Pleno del Senado, como complemento de la atribución conferida al Consejo de la Judicatura en el artículo 97, primer párrafo, en el sentido de que si tenía competencia para nombrar y adscribir a los juzgadores, resultaba lógico que también fuera competente para determinar su remoción.

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 201.

<sup>224</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 217, p. 820.

En el párrafo cuarto se definió como periodo de duración del encargo de los consejeros, el periodo de 5 años, con excepción del presidente, el cual durará como integrante del Consejo de la Judicatura lo mismo que su período como ministro presidente de la Suprema Corte, que es de 4 años, precisándose que los consejeros serían sustituidos de manera escalonada, sin posibilidad de reelección.

En el párrafo quinto se estableció que los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. En principio, este enunciado constitucional no fue previsto por el Ejecutivo en su iniciativa. La adición de este párrafo, fue obra de las Comisiones dictaminadoras del Senado, atendiendo a la misma circunstancia que se valoró en el párrafo segundo, de que en el proceso de designación de los consejeros intervienen los tres Poderes de la Unión, por lo que esta situación podía generar enfrentamientos hacia el interior del Consejo de la Judicatura. Por lo cual, los Senadores consideraron conveniente adicionar en el dictamen este precepto constitucional, ya que, “...conviene dejar fuera de toda duda que los consejeros designados por el Senado y por el presidente no son representantes de estos órganos, ni quedan vinculados a ellos en el ejercicio de su notable encargo...”.<sup>225</sup>

En el párrafo sexto, se determinó que la ley establecerá las bases para desarrollar la carrera judicial de los funcionarios judiciales, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. A pesar de que el Ejecutivo federal expuso en la iniciativa que una de las razones de la reforma constitucional era precisamente “elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados queda sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes”,<sup>226</sup> en el proyecto final de decreto que presentó omitió la redacción de este enunciado. Por lo que igual que en el párrafo quinto anterior, su inclusión se

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 159.

debió a las consideraciones realizadas por las Comisiones Unidas del Senado:

hemos considerado importante elevar a rango constitucional, los principios y las bases para la creación de una nueva organización académica judicial de excelencia, quien a través de rigurosos exámenes de ingreso, proporcione la preparación más adecuada a los aspirantes a la judicatura federal.<sup>227</sup>

En el párrafo séptimo, a su vez, se confirió al Consejo de la Judicatura la facultad reglamentaria para expedir todos aquellos acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones. Como comenta Mario Melgar Adalid, el otorgamiento de esta atribución, guarda analogía con la facultad concedida a la Suprema Corte, en el artículo 94, párrafo séptimo, para expedir también todos aquellos acuerdos generales que considere pertinentes para lograr una mejor impartición de justicia.<sup>228</sup> El otorgamiento de esta facultad al Consejo de la Judicatura, atiende a la imperiosa necesidad que tiene este órgano de gobierno, de reglamentar diversas situaciones de la organización judicial, que no son posibles de prever en la Constitución o la ley secundaria aplicable, pero que son necesarias de regular “para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal”, y de esa manera evitar un retardo en la prestación del servicio público de justicia, por causas atribuibles a una deficiente normatividad reglamentaria. De tal suerte, que no obstante que el Consejo de la Judicatura formalmente es un órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, materialmente también realiza actividades legislativas, mediante la expedición de acuerdos generales y reglamentos interiores aprobados por el Pleno o las Comisiones del propio Consejo, que tienen la naturaleza de normas jurídicas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria.<sup>229</sup>

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 201.

<sup>228</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 3, p. 126.

<sup>229</sup> Con relación a la facultad reglamentaria del Consejo de la Judicatura, véase: Aguilar Morales, Luis María, “Breve apunte sobre la naturaleza jurídica

En el octavo párrafo, se aprobó que las decisiones del Consejo de la Judicatura serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales, podrán ser revisadas por el Pleno de la Suprema Corte. En un inicio, tanto la iniciativa presidencial, como el dictamen de las Comisiones del Senado, proponían que las decisiones del Consejo fueran definitivas e inatacables, sin contemplar la posibilidad de algún recurso que permitiera recurrir sus decisiones. Sin embargo, esta situación de inimpugnabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, generó algunos cuestionamientos entre los senadores, al momento de su discusión. El senador perredista Guillermo del Río Ortegón, criticó este aspecto de la iniciativa del Ejecutivo y del dictamen propuesto por la Cámara Alta, al señalar que mientras que respecto de las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal se proponía que pudieran ser impugnadas por vía jurisdiccional, tratándose del Consejo de la Judicatura se establecía que éstas fueran definitivas e inatacables.<sup>230</sup> Ninguno de los senadores que posteriormente hizo uso de la palabra se refirió a este asunto. Solamente, el senador José Trinidad Lanz Cárdenas hizo saber que las comisiones dictaminadoras habían realizado trece modificaciones al proyecto original de dictamen,<sup>231</sup> entre las que se encontraban la adición del párrafo octavo en comento y la del párrafo tercero anteriormente citada, por lo que el Pleno del Senado aprobó en su mayoría la adición del recurso de revisión administrativa, para que las decisiones del Consejo pudieran ser revisadas por la Suprema Corte, en materia de designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

Por último, en el párrafo noveno se dispuso que el Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto del Poder Judicial,

de los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, 2007, pp. 11-19.

<sup>230</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, nota 197, pp. 230 y 231.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 261.

con excepción de la Suprema Corte. Las Comisiones del Senado dictaminaron sobre el particular, que al otorgar esta facultad al Consejo: “La elaboración del presupuesto del Poder Judicial por el Consejo, estará basada en la experiencia cotidiana y en el conocimiento de las necesidades más apremiantes de dicho poder”.<sup>232</sup>

Por lo que hace a la reforma del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XII, se estableció como una atribución más del Consejo de la Judicatura, el resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Poder Judicial y sus trabajadores. Anterior a la reforma constitucional de 1994, los conflictos laborales de los servidores públicos del Poder Judicial eran resueltos por el Pleno de la Suprema Corte. Con la creación del Consejo de la Judicatura, se consideró prudente restarle esta facultad a la Corte y otorgársela a este nuevo órgano, “debido principalmente, a los temores y excesiva prudencia que en algunos funcionarios judiciales, puede producir el demandar respeto sus derechos laborales”,<sup>233</sup> al máximo tribunal del país.

De los comentarios realizados a los artículos modificados dentro de la reforma constitucional de 1994, relativos a la creación del Consejo de la Judicatura, se advierte la confrontación de dos modelos institucionales del Consejo de la Judicatura: el del Poder Ejecutivo y el del Senado. El primer modelo se plasmó en el proyecto de iniciativa y se caracterizó en algunos aspectos por propugnar un Consejo de la Judicatura, como órgano constitucional autónomo, al proponer la designación de consejeros entre los juzgadores del Poder Judicial, mediante procesos de elección interna y considerar como definitivas e inatacables las decisiones del Consejo, sin prever la posibilidad de recurso alguno. Empero, en otros se mostró restrictivo, ya sea al sugerir una integración con consejeros mayoritariamente externos y minoritariamente internos del Poder Judicial, o bien al no prever de manera amplia las facultades sobre la administración de la carrera judicial.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 187.

El segundo modelo se vislumbra en el dictamen realizado por las Comisiones senatoriales y en la discusión que se generó sobre él en el Pleno del Senado, el cual, igualmente que el del Ejecutivo, en unos temas se mostró como un órgano de avanzada y en otros no. Por ejemplo, al corregir la iniciativa del Ejecutivo en el sentido de establecer como una facultad del Consejo la gestión de la carrera judicial y establecer de manera expresa en la Constitución los principios que la rigen, así como favorecer una integración predominantemente judicial de este órgano. Y en otros se quedó corto, como por ejemplo, al preceptuar como método de selección de los Consejeros del Poder Judicial la insaculación y no establecer un proceso más objetivo y transparente, no nada más para los del Judicial, sino también aplicable a los dos consejeros designados por el Senado y al elegido por el Ejecutivo.

Sin embargo, a pesar de todas estas vicisitudes, se logró plasmar un modelo de Consejo de la Judicatura mexicano con facultades constitucionales sustanciales y complementarias importantes, si se toma en cuenta, que anterior a la reforma constitucional de 1994, la mayoría de las facultades de administración y gobierno del Poder Judicial, eran de carácter legal y sólo algunas de naturaleza constitucional. Por lo que la creación del Consejo de la Judicatura, significó la constitucionalización de las funciones de administración judicial, que anteriormente habían permanecido relegadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo cual, constituyó un gran paso en la consolidación de la independencia de los órganos del Poder Judicial y sus miembros, al establecer la distinción constitucional entre las funciones de impartición de justicia que realiza la Suprema Corte, como máximo tribunal del país, y las tareas de gobierno y administración judicial, que se otorgaron al Consejo de la Judicatura, favoreciendo con ello, la transformación de la Corte como tribunal constitucional y la existencia del Consejo, como instancia encargada de la gestión administrativa de los órganos jurisdiccionales y la tutela de las garantías judiciales.

## IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 11 DE JUNIO DE 1999

### 1. *El contexto de la reforma*

Pasados los primeros 4 años de vida institucional del Consejo de la Judicatura, en los que se sentaron las bases constitucionales, legales y reglamentarias de su funcionamiento, se gestó la segunda reforma constitucional relacionada con este órgano y la tercera del Poder Judicial durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.<sup>234</sup>

A diferencia de la falta de discusión previa que distinguió a la reforma constitucional de 1994, la reforma constitucional del Consejo de la Judicatura de 1999, estuvo precedida por dos controversias relevantes. La primera de carácter jurisdiccional y la segunda de naturaleza doctrinal. La controversia de carácter jurisdiccional, se inició el 11 de agosto de 1998, mediante la resolución dictada en esa fecha, por el Pleno de la Suprema Corte, en el juicio de amparo directo en revisión 03263/1997-00. La historia procesal de este asunto tiene por principio la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, que determinó la destitución del cargo de la quejosa como secretaria de Tribunal de Circuito. Inconforme con dicha sanción, la promovente interpuso demanda de amparo contra la resolución emitida en su contra. A la presentación de este escrito, recayó un auto de desechamiento dictado por el juez de Distrito, por considerar que el artículo 100 constitucional establece una notoria causa de impro-

<sup>234</sup> Del periodo que comprendió el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, del 1o. de diciembre de 1994 al 1o. de diciembre de 2000, el Poder Judicial experimentó 3 reformas constitucionales, la del 31 de diciembre de 1994, la del 22 de agosto de 1996 y la del 11 de junio de 1999. De estas 3 reformas, solamente la primera y tercera, atienden a aspectos de la administración de la justicia, en tanto que la segunda, trata propiamente cuestiones electorales, como la incorporación del Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial, es por ello que para efectos de este trabajo únicamente se hace mención de las dos reformas citadas.

cedencia para conocer en amparo de los actos reclamados, al ser definitivos e inatacables los actos emitidos por el Consejo de la Judicatura. En contra de ese auto de desechamiento, la demandante promovió un recurso de revisión, ante el tribunal Colegiado, el cual fue admitido e inmediatamente turnado a la Suprema Corte, para efecto de que ésta ejerciera la facultad de atracción prevista en el artículo 107 constitucional, fracción VIII.

Tanto para justificar la procedencia del amparo, como para combatir la constitucionalidad del acto reclamado, la parte actora basó su pretensión en dos argumentos: 1. Que si bien, el artículo 100 constitucional, párrafo octavo, señala expresamente que las decisiones del Consejo de la Judicatura son inimpugnables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados federales, pero para el resto de los servidores públicos judiciales esa regla no opera en el ámbito administrativo, y, por tanto, no comprende el juicio de amparo; y, 2. Que el juicio de garantías se instituyó para corregir todo tipo de violaciones a los derechos individuales cometidas por cualquier autoridad, incluyendo el Consejo de la Judicatura.<sup>235</sup>

La decisión de este asunto dividió la opinión de los ministros, a tal grado, que fue necesario diferir su discusión en 3 ocasiones.<sup>236</sup> Además de las controvertidas consideraciones técnicas que se ventilaron en este asunto, en relación a la admisión del juicio de amparo, de suyo importantes, lo que en el fondo imprimió un grado de interés y trascendencia jurídica al recurso de revisión

<sup>235</sup> Amparo directo en revisión 03263/1997-00, fojas, 47 y 48.

<sup>236</sup> La primera ocasión que se difirió la sesión respectiva (29/06/1998), fue para efecto de solicitar al Consejo de la Judicatura copia de la resolución impugnada como acto reclamado; la segunda (04/08/1998), debido al empate de cinco votos que se suscitó en relación con diversos puntos resolutivos controversiales de la sentencia; la tercera (10/08/1998), a efecto de analizar el planteamiento de impedimento formulado por el entonces ministro presidente Aguinaco Alemán, así como analizar las consideraciones y resolutivos del proyecto presentado por el ponente, en este caso, el ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Finalmente, el 11 de agosto de 1998, se celebró la votación correspondiente a los puntos resolutivos de la sentencia.

atraído, fue la candente pero razonada confrontación de ideas y argumentos que se propició en el Pleno de la Suprema Corte, en torno al debate de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura. Por un lado, estaban los que argumentaban que así como nadie puede dudar que la intención fundamental del Constituyente Permanente al crear el Consejo de la Judicatura, era liberar a la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo, “tampoco se puede poner en tela de juicio que era también propósito del legislador que la Suprema Corte continuara siendo la cabeza de todo el sistema judicial y que tuviese en el Consejo un mero auxiliar, valioso sin duda, para el desempeño de las funciones administrativas, de vigilancia y disciplina”.<sup>237</sup> Por lo que éstos concibieron al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza administrativa, subordinado completamente a la Suprema Corte.

Por su parte, los que se pronunciaron en sentido contrario a esta posición, argumentaron mediante el voto de minoría que formularon, que como la carta magna establece que efectivamente la intención de la reforma judicial citada fue la de convertir al Consejo de la Judicatura en una instancia administrativa, con la variante de que éste sea un órgano constitucional “terminal”, de “última instancia”, o “límite” en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte, pues, “Resultaría incoherente con el propósito primordial de la iniciativa, consistente en descargar de la Suprema Corte el conocimiento de cuestiones administrativas, asignarle nuevamente esa tarea”.<sup>238</sup> Finalmente, el asunto fue resuelto por el Pleno de la Corte, por mayoría de 6 votos contra 4,<sup>239</sup> en el sentido de ordenar al juez de

<sup>237</sup> Ejecutoria del amparo directo en revisión 03263/1997-00, p. 101.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>239</sup> A favor de ordenar al juez de distrito admitir la demanda de amparo promovida por la quejosa, votaron los ministros y ministra: Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Román Palacios, Silva Meza, Castro y Castro, y Sánchez Cordeiro; mientras que en contra, los ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón,

Distrito admitir la demanda de amparo promovida por la quejosa contra la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura.<sup>240</sup>

Posteriormente, la discusión sobre el Consejo de la Judicatura, pasó de las sentencias, a la prensa, al ventilarse en un medio de comunicación escrita, el 28 de septiembre de 1998,<sup>241</sup> la noticia de la presentación ante la consejería jurídica de la presidencia de la República, de un anteproyecto de reformas constitucionales a los artículos 94, 97, 100, 104 y 107, elaborado de manera conjunta por los ministros Genaro David Góngora Pimentel y Juventino Castro y Castro, con el objeto de fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial. En dicho anteproyecto, se consignó la necesidad de replantear constitucionalmente la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, toda vez que de acuerdo a la opinión de los autores de ese proyecto, los límites y la extensión de las facultades del Consejo no fueron determinados con precisión al momento de su creación en 1994, “por lo que éstas se han venido extendiendo o estrechando conforme el criterio de la oportunidad”.<sup>242</sup>

La intención inicial de reformar al Consejo de la Judicatura manifestada por el ministro Góngora Pimentel en septiembre de 1998, fue ratificada por éste, el 4 de enero de 1999, al resultar electo ministro presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, para el periodo de 1999-2002. Al protestar el cargo, el ministro Góngora Pimentel expresó su interés de continuar

Díaz Romero y Ortiz Mayagoitia. Absteniéndose de votar el ministro Aguinaco Alemán, en virtud del impedimento planteado, *ibidem*, p. 114.

<sup>240</sup> Este criterio fue modificado por el propio Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 29/2003-PL, suscitada entre la Primera y Segunda Salas del Alto Tribunal, de la cual derivo la jurisprudencia con rubro: “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Número de registro: 181762; Novena Época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004; p. 5; Tesis: P/J. 25/2004; materia(s): Común.

<sup>241</sup> Periódico *El Universal*, México, 28 de septiembre de 1998.

<sup>242</sup> Góngora Pimentel, Genaro David, *Encuentro con los medios*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, pp. 42 y 43.

con la sinergia de transformación del Poder Judicial iniciada en 1994,<sup>243</sup> como parte del plan de trabajo que se proponía realizar intitulado *Hacia el sistema de impartición de justicia del siglo XXI*,<sup>244</sup> en el cual incluyó como segundo punto, la reestructuración del Consejo de la Judicatura.

Tres meses después, el 21 de marzo de 1999, en el evento de conmemoración del 193 aniversario del natalicio de Benito Juárez, en su carácter de presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, al pronunciar el discurso oficial de ese evento, el ministro Góngora Pimentel solicitó a los otros Poderes de la Unión, seguir apoyando al Poder Judicial con reformas.<sup>245</sup> Asimismo, en cuanto al propósito de la iniciativa solicitada puntualizó:

La iniciativa de reformas que se solicita al Ejecutivo federal, y su materialización constitucional a través del Congreso de la Unión, no conlleva como objetivo malograr o debilitar a tan importante órgano, sino sólo delimitar en la propia Constitución el sitio que

<sup>243</sup> Aranda, Jesús, “En inusitada elección Góngora Pimentel asumió la presidencia de la Suprema Corte”, periódico *La Jornada*, México, 5 de enero de 1999, véase: <http://www.jornada.unam.mx/1999/01/05/eleccion.html>.

<sup>244</sup> Los 11 ejes de trabajo sobre los cuales se desarrolló la administración de los Plenos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, presididos por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, son: 1. La reafirmación de la condición de tribunal constitucional de la Suprema Corte; 2. La reestructuración del Consejo de la Judicatura; 3. El fortalecimiento de las relaciones con los poderes judiciales de otros países; 4. La negociación con los restantes poderes públicos federales del monto presupuestal del Poder Judicial; 5. El incremento de órganos jurisdiccionales en circuitos con mayor demanda judicial; 6. El abatimiento y prevención del rezago de los órganos jurisdiccionales; 7. La institucionalización de la carrera judicial; 8. La consolidación de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; 9. La divulgación de la cultura jurídica por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, 10. La automatización de la información pública del Poder Judicial, véase: Aragón Mendía, Adolfo O., “Presentación”, *Cuatrienio 1999-2002. El poder del equilibrio...testimonios de un esfuerzo compartido*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, pp. XXIII-XXIV.

<sup>245</sup> Góngora Pimentel, Genaro David, *op. cit.*, nota 242, p. 72.

tiene el Consejo de la Judicatura Federal: como institución encargada de la destacada función de administrar al Poder Judicial, salvo, claro está, a la Suprema Corte.<sup>246</sup>

El anuncio público de la intención de reformar al Consejo de la Judicatura, originó una importante discusión entre diversos juristas que trascendió a la opinión pública nacional. El debate giró alrededor de dos posiciones: los que se pronunciaron a favor de la reforma y los que se manifestaron en contra de lo que denominaron la “contrarreforma del Consejo de la Judicatura”. Los primeros consideraban que la creación de esta institución significaba una estructura administrativa innecesaria en el Poder Judicial, por lo que proponían restarle facultades al Consejo de la Judicatura y convertirlo en un órgano dependiente y subordinado del Pleno de la Corte, a la usanza de la Comisión de Gobierno y Administración que funcionó en antaño. Por su parte, la posición que se manifestó en contra de la reforma de este órgano constitucional, estuvo integrada por diversos académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que en 1994 impulsaron su creación, quienes señalaron que si bien el proyecto de reformas constitucionales pudiera “tener algún aspecto positivo... en el fondo persigue, y así será, subordinar el Consejo de la Judicatura Federal al Pleno de la Suprema Corte”.<sup>247</sup>

Por lo que el contexto previo a la presentación de la iniciativa de reforma del Consejo de la Judicatura se caracterizó por un ambiente de confrontación de argumentos jurisdiccionales y discusión de razonamientos doctrinales, entre los miembros del Pleno de la Suprema Corte que impulsaban la reforma y los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura que se oponían a ella. Llegando a constituir este hecho un precedente novedoso en la historia de la relación institucional entre la Suprema Corte

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>247</sup> Carpizo, Jorge, “Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, p. 213.

y el Consejo de la Judicatura, pero a la vez riesgoso en cuanto a la unidad del Poder Judicial.

## 2. *La iniciativa de la reforma*

Ante la imposibilidad que existe en el ordenamiento constitucional mexicano de que tanto la Suprema Corte, como el Consejo de la Judicatura, puedan proponer iniciativas de ley al Congreso de la Unión, respecto de su organización y funcionamiento, el presidente de la República retomó la solicitud de reformas planteada por el ministro presidente Gongora Pimentel y 15 días después de realizada ésta, presentó a la Cámara de Senadores, el 6 de abril de 1999, una iniciativa de reforma de los artículos constitucionales: 94, 97, 100 y 107.

El contenido de ese proyecto, se centró en dos aspectos fundamentales: 1. La ratificación de la Suprema Corte como tribunal constitucional; y, 2. La redefinición de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura hacia el interior del Poder Judicial. Para lograr la reestructuración del Consejo de la Judicatura, se planteó reformar los artículos 94, primer párrafo; 97, último párrafo; 100, párrafos segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno, así como adicionar un párrafo primero al citado artículo 100.

A pesar de que la intención del presidente de la República de reformar al Consejo de la Judicatura era muy clara, el sentido de los argumentos expuestos para fundamentar esta decisión no lo fue tanto. En las consideraciones vertidas por el Ejecutivo en la iniciativa, se partió del reconocimiento de los logros alcanzados con la reforma judicial de 1994, al resaltar que “Los resultados de las reformas judiciales han estado a la vista, y gracias a ellas ha sido posible que los órganos jurisdiccionales procesen muchos de los conflictos que se han estado presentando en el país con motivo del cambio social que estamos viviendo”.<sup>248</sup> Bajo esta misma

<sup>248</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura*, México, 5a. ed., Miguel Ángel Porruá, 2000, p. 420.

lógica de considerar los avances logrados y omitir el análisis de los aspectos a modificar, el Ejecutivo federal se expresó respecto del Consejo de la Judicatura:

En este mismo contexto, las reformas también han mostrado sus bondades en lo concerniente al Consejo de la Judicatura Federal, en tanto este órgano ha estado en la posibilidad de participar de un modo más directo y eficiente en las actuaciones que cotidianamente llevan a cabo los juzgados y tribunales. Esto ha permitido darle mayor transparencia a la labor de jueces y magistrados, tanto porque las designaciones de éstos se hacen de un modo más objetivo, a partir de los elementos propios de la carrera judicial, como porque el Consejo de la Judicatura ha llevado a cabo una revisión más escrupulosa de su actuación.<sup>249</sup>

El presidente de la República se limitó a expresar como argumento importante de la modificación del artículo 94, párrafo primero, y la adición del párrafo primero del artículo 100, lo siguiente:

La precisión referida es importante, en tanto que desde el momento mismo de su creación han surgido una serie de dudas acerca de la naturaleza jurídica del Consejo, mismas que en alguna medida han provocado diferencias respecto a los alcances de sus funciones frente a las que tienen conferidas los órganos jurisdiccionales.<sup>250</sup>

La justificación de la reforma constitucional del Consejo de la Judicatura, quedó reducida a una necesidad de precisión de su configuración constitucional, pues de acuerdo a las consideraciones vertidas por el Ejecutivo en su iniciativa, la circunstancia de que el Consejo de la Judicatura se ubicará en el primer párrafo del artículo 94 como un órgano depositario del Poder Judicial, junto con los órganos propiamente jurisdiccionales, ge-

<sup>249</sup> *Idem.*

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 423.

neraba importantes confusiones respecto de los alcances de sus funciones, dada la naturaleza administrativa de éste. Por lo que, de acuerdo a las razones expuestas, se impuso la necesidad de la correcta ubicación del Consejo como órgano administrativo y no jurisdiccional, atendiendo a que:

En nuestro régimen constitucional, cada una de las funciones que dan lugar al principio de división de poderes se asigna a órganos específicos del Estado, a efecto de que lleven a cabo las atribuciones que se consideran propias de cada una de tales funciones. Con base en lo anterior, si la función judicial tiene como cometido fundamental la resolución de conflictos entre particulares, entre éstos y los órganos del Estado o entre los órganos mismos del Estado, se hace necesario que el ejercicio del Poder Judicial quede depositado sólo en órganos judiciales, lo que quedaría precisado en el texto propuesto.<sup>251</sup>

Evidenciándose de esta manera uno de los propósitos centrales que motivó la iniciativa presidencial de 1999: suprimir la conformación del Consejo de la Judicatura, como órgano depositario del Poder Judicial y dejar en claro que los únicos órganos depositarios eran precisamente aquellos que ejercen funciones propiamente jurisdiccionales, como: la Suprema Corte, el Tribunal Electoral, los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. Exceptuándose de este supuesto al Consejo de la Judicatura, al proponer ubicarlo en el primer párrafo del artículo 100, como un órgano encargado de administrar, vigilar, disciplinar e impulsar la carrera judicial hacia el interior del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial:

En suma, la precisión del Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial lo ubica en la estructura de éste y define su relación con el resto de los órganos del mencionado Poder, pre-

<sup>251</sup> *Idem.*

servando su independencia para la adecuada toma de decisiones. Esta independencia garantiza que sus resoluciones serán tomadas únicamente por el órgano colegiado máximo con plena libertad de sus integrantes, atendiendo a sus cualidades personales y técnicas, en procedimientos deliberatorios que priorizan la exposición de las buenas razones.<sup>252</sup>

Significándose de esta forma la iniciativa de reformas de 1999, por carecer de una argumentación completa que permitiera deducir las razones que sustentaran las modificaciones a realizar, con respecto del Consejo de la Judicatura, puesto que contradictoriamente, la iniciativa solamente resaltó en sus consideraciones las bondades de la instauración de este nuevo órgano en 1994, aduciendo como razón de la transformación del Consejo de la Judicatura, los buenos resultados logrados por éste hacia el interior del Poder Judicial.

### *3. Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara de origen*

El mismo día en que el presidente de la República presentó a la Cámara de Senadores el proyecto de decreto de reformas constitucionales al Poder Judicial, el presidente de la mesa directiva acordó el turno del proyecto de iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

El estudio y elaboración de la propuesta de dictamen, se inició con la designación de los senadores que habrían de integrar la subcomisión encargada. Posteriormente los integrantes de las Comisiones Unidas presentaron al Pleno del Senado, en sesión de 27 de abril de 1999, el proyecto de dictamen encargado. Por lo que contrario a lo sucedido en el proceso de elaboración del dictamen de la iniciativa de reformas de 1994, en el que las Comisiones Dictaminadoras del Senado contaron solamente con 9 días naturales, en 1999 las Comisiones legislativas contaron con

<sup>252</sup> *Ibidem*, pp. 423 y 424.

un mayor tiempo para su estudio y redacción, esto es, 21 días naturales.

Al igual que el Ejecutivo en la iniciativa, los miembros de las Comisiones Unidas partieron de la premisa de que dado los buenos resultados obtenidos con la reforma judicial de 1994, se hacía indispensable continuar fortaleciendo al Poder Judicial, ya que, “El avance innegable que significó la reforma del 94, alienta a proseguir el camino”.<sup>253</sup> Este mismo razonamiento se aplicó de manera análoga respecto del Consejo de la Judicatura en lo particular, al tiempo que los senadores que valoraron la iniciativa solamente resaltaron las fortalezas del Consejo y omitieron sus debilidades, al dictaminar que:

El desempeño del Consejo de la Judicatura, eje de esta reforma judicial, ha sido exitoso desde el momento de su creación y así se puede constatar en sus resultados. El Consejo ha designado por medio de concursos de oposición calificados de manera objetiva y anónima, imparciales, con jurados que han sido seleccionados colegiadamente de acuerdo a lo que marca la ley al 80% de los Jueces de Distrito... Otro aspecto que hay que resaltar es que el Consejo de la Judicatura ha hecho la designación de 44% de jueces de Distrito y magistrados de Circuito a partir de que se creó... Otro punto que hay que destacar es el relativo a la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, creándose por el Consejo 35 Tribunales Colegiados de Circuito, 5 Tribunales Unitarios de Circuito y 24 Juzgados de Distrito.<sup>254</sup>

De tal suerte, que el proyecto de dictamen senatorial que debía ser un estudio jurídico crítico sobre las propuestas de reformas presentadas por el Ejecutivo, respecto del Consejo de la Judicatura, se convirtió en una síntesis de los principales logros alcanzados por el Consejo en sus primeros 4 años de funcionamiento. Pues en lugar de analizar las cuestiones medulares del

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 430.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 434.

funcionamiento del Consejo de la Judicatura que se pretendían reformar, como: la naturaleza jurídica de éste como órgano depositario del Poder Judicial, el sentido de las funciones como órgano administrativo, la relación institucional entre los Plenos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, el alcance del recurso de revisión administrativa contra las decisiones del Consejo de la Judicatura, etcétera, solamente se valoraron los principales logros de la actuación de este órgano.

De lo que se colige que la metodología seguida por las Comisiones Dictaminadoras para valorar la iniciativa, resultó parcialmente incorrecta, en virtud de que no obstante que los cambios constitucionales propuestos por el Ejecutivo estaban perfectamente delimitados en su iniciativa, el proyecto de dictamen no contuvo algún razonamiento que se refiriera de manera directa a los aspectos que se propuso reformar, sino que única y exclusivamente se limitó a enunciar los resultados obtenidos en materia de carrera judicial, creación de nuevos órganos jurisdiccionales, instalación y equipamiento de órganos jurisdiccionales, realización de visitas de inspección e imposición de sanciones, aspectos verdaderamente importantes de la vida del Consejo de la Judicatura, pero que en esa ocasión no eran objeto de discusión.

Lo que confirmó en una mayor medida esta situación de falta de metodología en el estudio y análisis de la iniciativa de reformas por parte de la Comisiones Dictaminadoras, fue el hecho de que el proyecto de dictamen no fue objeto de debate o discusión en el Pleno al momento de su presentación, ya que éste fue aprobado por el Senado, por unanimidad, en la misma sesión en que fue presentado, el 27 de abril de ese año.

#### *4. Discusión de la iniciativa de reforma en la Cámara revisora*

Inmediatamente después de que la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de decreto de reformas, este documento fue recibido por la Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara revisora. En consecuencia, la presidencia de la mesa directiva del

Pleno de la Cámara de Diputados turnó el proyecto de decreto de reformas remitido por el Senado, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para su estudio y elaboración.<sup>255</sup>

El dictamen turnado fue presentado por las Comisiones Dictaminadoras a la Asamblea de la Cámara de Diputados, el 29 siguiente.<sup>256</sup> El dictamen de la Cámara baja se caracterizó por seguir un orden en sus consideraciones y presentar un análisis conciso respecto de los motivos de reforma del Consejo de la Judicatura. En primer lugar, reconoció la especial importancia concedida por el Poder Reformador a la actualización de los principios básicos de impartición y administración de justicia contenidos en la Constitución federal. En segundo lugar, destacó el espíritu manifiesto de la iniciativa de profundizar los alcances de la reforma judicial de 1994, mediante la precisión de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura. En tercer lugar, comentó las diversas modificaciones introducidas a la iniciativa del Ejecutivo federal por el Senado. En ese tenor, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados expusieron sobre la reforma del Consejo de la Judicatura, lo siguiente:

de aprobarse la reforma constitucional en estudio, se perfeccionaría la relación existente entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de nuestro ordenamiento jurídico y el Consejo de la Judicatura Federal, cuya función constitucional es la correcta administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.<sup>257</sup>

Por lo que a pesar de que la Cámara de Diputados contó con un menor tiempo para la elaboración del dictamen, 2 días apenas, en comparación con el que disfrutó la Colegisladora: 21 días, la cuestión de la reforma del Consejo de la Judicatura fue abordada con una mayor precisión en el dictamen emitido por

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 443.

<sup>256</sup> *Ibidem*, pp. 442 y 443.

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 444.

la Cámara de Diputados, que en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, al definirse concretamente en la primera, la razón principal que motivó la reforma judicial de 1999, y no incurrir en el error metodológico de la segunda, de únicamente tomar en cuenta las fortalezas de la creación del Consejo, sin analizar sus flaquezas. Como se advierte de la siguiente valoración de la iniciativa:

El objetivo perseguido en la iniciativa presidencial fue dejar en claro que el Consejo de la Judicatura Federal, si bien forma parte del Poder Judicial de la Federación, tiene una naturaleza jurídica diferente en tanto lleva a cabo funciones de diverso tipo de las estrictamente jurisdiccionales.<sup>258</sup>

##### *5. Comentarios a las reformas constitucionales aprobadas en 1999*

De los 4 preceptos constitucionales reformados en 1999, 3 de ellos atendieron de manera directa sobre el funcionamiento y organización del Consejo de la Judicatura, los artículos: 94, 97 y 100. El cambio constitucional del Consejo de la Judicatura se inició con la modificación del artículo 94, primer párrafo, con la finalidad de determinar la naturaleza jurídica de este órgano. En este enunciado constitucional se estableció que la potestad del Poder Judicial recaerá exclusivamente en los órganos jurisdiccionales que lo integran, esto es, en la Suprema Corte, en el Tribunal Electoral, en los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, así como en los juzgados de Distrito, y no en el Consejo de la Judicatura.

Originalmente, en este mismo primer párrafo en 1994, se ubicó al Consejo de la Judicatura como órgano depositario del Poder Judicial, junto con los órganos jurisdiccionales. Empero, de acuerdo a lo expuesto por el Ejecutivo en su proyecto de iniciativa, esta configuración generó ciertas confusiones sobre la naturaleza jurídica del Consejo, dado que se consideraba por parte

<sup>258</sup> *Idem.*

de los partidarios de la reforma, que su ubicación junto con los órganos jurisdiccionales ocasionaba una fractura del principio de unidad jurisdiccional, puesto que se interpretaba al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza jurisdiccional, al incluirse dentro de los órganos depositarios del Poder Judicial, no obstante que “La inclusión del Consejo en la relación de órganos integrantes del Poder Judicial federal no suponía que el Consejo fuera un órgano jurisdiccional, pues la mera enunciación no confería tales facultades”.<sup>259</sup>

Bajo este contexto, el Ejecutivo federal propuso depositar “el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. El Poder Judicial de la Federación contará con un Consejo de la Judicatura Federal”.<sup>260</sup> Sobre el particular, las Comisiones Unidas del Senado consideraron que atendiendo a que la aprobación de estas reformas constitucionales buscaba una redefinición y armonización de las atribuciones entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, y:

A fin de que estos cambios no se interpreten como el establecimiento de jerarquías entre Corte y Consejo, se propone establecer claramente la función del Consejo dentro del Poder Judicial de la Federación, tomando en cuenta que para el poder revisor de la Constitución, ambos aspectos, es decir un ejercicio armonizado de atribuciones y el respeto a las atribuciones del Consejo, son igualmente importantes para una administración de justicia.<sup>261</sup>

En este sentido, las Comisiones dictaminadoras del Senado propusieron y aprobaron suprimir las últimas líneas del primer párrafo que citaban que el Poder Judicial contaría con un Consejo de la Judicatura y prefirieron incorporar en este mismo artículo 94, como un segundo párrafo, lo que anteriormente constituía

<sup>259</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 3, p. 243.

<sup>260</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 248, p. 426.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 436.

el primer enunciado del artículo 100, que actualmente señala que: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

La traslación del primer párrafo del artículo 100, al texto del artículo 94, como segundo párrafo, por parte del Senado, se efectuó:

Para precisar que ésta es una distinción de funciones que no implica ninguna jerarquía entre órganos, estas Comisiones Unidas consideran conveniente que inmediatamente después de hecha esta distinción, se precise claramente la función del Consejo de la Judicatura dentro del Poder Judicial de la Federación, es decir la de llevar su administración, vigilancia y disciplina, con excepción de los de la Suprema Corte.<sup>262</sup>

Por su parte las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados dictaminaron, sobre esta modificación realizada por el Senado a la iniciativa del Ejecutivo:

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se estima adecuada la modificación introducida por el Senado de la República a la iniciativa presidencial, pues la ayuda a clarificar la posición del Consejo de la Judicatura y fundamentalmente, diferenciar las atribuciones entre los órganos del Poder Judicial de la Federación. Esta modificación precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones.<sup>263</sup>

Quedando delimitadas de esa manera, las funciones del Consejo de la Judicatura, mas no su naturaleza, en el sentido de que

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 444.

en el segundo párrafo del artículo 94, se ratificaron las facultades constitucionales esenciales de este órgano, administrar, vigilar y disciplinar los órganos jurisdiccionales federales, mientras que en el primer párrafo del artículo 100, fue poco claro en cuanto a su naturaleza se refiere, ya que en dicho párrafo efectivamente se señala que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial, pero sobre el cual no se deposita el poder, lo cual se contrapone, con lo señalado en el artículo 1o., fracción. VI, de la Ley Orgánica, que expresamente menciona: “Artículo 1o. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por: ... VI. El Consejo de la Judicatura Federal”, ya que como subraya Melgar Adalid,<sup>264</sup> el Consejo de la Judicatura es un órgano que está integrado al Poder Judicial, pero al mismo tiempo separado de los órganos que lo integran. Por lo que en todo caso, sí lo que se pretendió en la reforma constitucional de 1999, fue precisar la naturaleza jurídica del órgano en comento, esta circunstancia se pudo corregir al establecer en el propio artículo 94 constitucional, que: *El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación...*

En cuanto al artículo 97 se refiere, se modificó su último párrafo, para efecto de que el acto solemne de protesta de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, designados por el Consejo de la Judicatura, se realice de manera conjunta ante los Plenos unidos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura. Anterior a esta reforma, el acto protocolario de la protesta únicamente se realizaba ante el Pleno del Consejo, en concordancia con la facultad de designación que le confería el dispositivo constitucional número 97, primer párrafo. Respecto de esta modificación, el Ejecutivo federal razonó en la parte considerativa de la iniciativa que: “No existe justificación para excluir al máximo órgano jurisdiccional de un acto tan solemne en el que jueces y magistrados protestan precisamente el desempeño de la función jurisdiccional”.<sup>265</sup>

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 411.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 424.

Al respecto, tanto las Comisiones Unidas del Senado, como de la Cámara de Diputados que dictaminaron esta propuesta de reforma, se adhirieron al sentido planteado por el presidente Zedillo en su iniciativa, toda vez que no realizaron algún pronunciamiento. Sin embargo, la anterior modificación fue vista por ciertos tratadistas, como Mario Melgar, como un signo evidente del nuevo control que se le confería a la Corte sobre el funcionamiento del Consejo, al considerar que:

La adición es una clara muestra de cómo se puede desvirtuar el sentido y la significación del texto constitucional para dar una “señal” de contenido político. Como el texto anterior establecía que los magistrados y jueces protestarían ante el CJF o ante la autoridad que determinará la Ley, era innecesario que el texto agregara a la SCJN, pues bastaba que la Ley así lo expresara.<sup>266</sup>

Aún cuando dicha precisión, pudiera parecer un signo de control por parte de la Suprema Corte, sobre el Consejo de la Judicatura, lo cierto es, que al realizar la toma de protesta constitucional ante los Plenos de la Corte y del Consejo, no se afecta en nada a la independencia de los juzgadores, sino todo lo contrario, se muestra la unidad que debe prevalecer en los órganos del Poder Judicial, al concurrir en ese acto, los integrantes de los máximos órganos de impartición de justicia y administración judicial, pues no hay que perder de vista, que los servidores públicos judiciales, que toman protesta constitucional, si bien, son designados por el Consejo de la Judicatura, y en adelante, serán objeto de evaluación por parte de este órgano, para los posteriores actos de adscripción, ratificación, vigilancia o promoción, la función constitucional que habrán de ejercer, es la de impartir justicia, de la cual, la Suprema Corte, constituye la última instancia.

Al igual que en 1994, el artículo 100 constitucional concentró la mayoría de las reformas constitucionales de 1999. En el primer párrafo se dispuso que el Consejo de la Judicatura es un

<sup>266</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 3, p. 245.

órgano del Poder Judicial con independencia técnica de gestión. Sobre este aspecto, la propuesta de la Suprema Corte era la de convertir al Consejo de la Judicatura en un órgano descentralizado dependiente de la propia Suprema Corte. Empero, esta propuesta no fue considerada por el Ejecutivo, ni por el Senado, ni mucho menos por la Cámara de Diputados, toda vez que ello hubiera significado un contrasentido constitucional, en relación con la reforma de 1994, por lo que finalmente se estableció que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

En el segundo párrafo, se consignó que los 3 integrantes del Poder Judicial debían ser designados por el Pleno de la Suprema Corte, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito. Esta nueva disposición constitucional suprimió la disposición anterior que preceptuaba que los consejeros designados por el Poder Judicial se nombrarían por insaculación y que debían seleccionarse a un miembro de entre los jueces de Distrito y los magistrados de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito. La modificación de este párrafo partió de la sugerencia que realizó la Suprema Corte de que los nombramientos de todos los consejeros, incluyendo los no judiciales, correspondieran a la propia Corte, mediante propuestas que hicieran el Ejecutivo y el Senado. Asimismo, en este mismo párrafo la Corte propuso reducir el periodo de duración del cargo de consejeros de 5 a 3 años.<sup>267</sup> Estas sugerencias de la Suprema Corte fueron incorporadas parcialmente en la iniciativa presidencial y en el texto aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados, al aprobar que el Pleno de la Corte designe a los jueces o magistrados que deban fungir como consejeros, mediante mayoría de 8 votos. Al respecto, el presidente de la República argumentó:

El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas, garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judi-

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 250.

ciales y permitirá identificar a aquéllas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de insaculación.<sup>268</sup>

De igual forma, en este mismo segundo párrafo, el Ejecutivo federal propuso reducir el número de consejeros designados por el Poder Judicial, al proponer que el Pleno de la Corte designará a 2, en vez de 3, el Ejecutivo a 2, en vez de 1, y el Senado igualmente a 2. En relación con estas modificaciones propuestas por el Ejecutivo, las Comisiones dictaminadoras del Senado, sostuvieron al igual que en 1994, que no era conveniente que el Consejo se integrara mayoritariamente por personas ajenas al Poder Judicial, puesto que no resultaba adecuado para los propósitos del Consejo que la mayoría de sus integrantes no tuvieran vinculación previa con el Poder Judicial, en virtud del desconocimiento del funcionamiento interno de la administración judicial, que ello pudiera significar.<sup>269</sup> Por lo que los miembros de las Comisiones dictaminadoras del Senado propusieron y aprobaron que se respetara el número de consejeros designados por el Poder Judicial, el Senado y el Ejecutivo federal, es decir, 3, 2 y 1, respectivamente.

Respecto de estas modificaciones realizadas por el Senado al segundo párrafo, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, dictaminaron que el hecho de que ahora en adelante las designaciones de consejeros judiciales, los haga la Suprema Corte mediante una mayoría de cuando menos ocho ministros, permitirá “superar algunos de los inconvenientes a que dio lugar la reforma de 1994, en el sentido de que la designación de este tipo de integrantes del consejo son designados mediante insaculación”.<sup>270</sup> En tanto que, por lo que se refiere al número de

<sup>268</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 248, p. 444.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 445.

consejeros designados por los Poderes de la Unión, el dictamen de la Cámara revisora precisó:

Por lo que hace a la modificación introducida por el Senado para que el presidente de la República designe un consejero en lugar de los dos que proponía la iniciativa, se considera adecuada tal modificación debido a que de esa manera se garantiza una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación y se evitan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración de éste por parte de personas designadas por poderes ajenos al mismo.<sup>271</sup>

Siendo ratificado de esta manera por el Poder Reformador de la Constitución en 1999, el criterio similar establecido por el Constituyente Permanente en 1994, de favorecer una integración del Consejo mayoritariamente judicial y minoritariamente política, a efecto de privilegiar la presencia de consejeros que conozcan por experiencia propia los problemas del Poder Judicial y de esa forma restringir la influencia externa de los poderes políticos en la vida interna de la Judicatura federal en México.

Además de las reformas a los párrafos citados, se adicionó al contenido del referido artículo 100 constitucional, un tercer párrafo, en el que se precisó los requisitos de elegibilidad de los consejeros. En este nuevo tercer párrafo, se añadió que todos los consejeros, con excepción del presidente, además de reunir los requisitos señalados en el artículo 95 constitucional para ser ministros de la Suprema Corte, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades profesionales, en tanto que los designados por el Pleno de la Suprema Corte, deberán también de gozar con reconocimiento en el ámbito judicial. Antes de esta enmienda, sólo se exigía en el segundo párrafo de este mismo artículo, que los consejeros designados por el Senado y el presidente de la República, fuesen profesionales que se hubiesen distinguido por su capacidad, honestidad y ho-

<sup>271</sup> *Idem.*

norabilidad, en tanto que sobre los consejeros designados por el Poder Judicial, no se requería algún requisito adicional, que no fueran los necesarios para ser ministro de la Suprema Corte. Congruente con este precedente, el Ejecutivo federal propuso en su proyecto de decreto mantener esta distinción en los requisitos exigidos para los consejeros políticos y los consejeros judiciales.

En cambio las Comisiones dictaminadoras del Senado opinaron en sentido inverso, dado que consideraron que no existía justificación alguna para hacer una distinción entre los requisitos que deben satisfacer los consejeros de la Judicatura elegidos por el Pleno de la Corte y los elegidos por los demás poderes, ya que “Por el contrario, estas Comisiones Unidas proponen que los requisitos de elegibilidad sean satisfechos por todos los miembros del Consejo”.<sup>272</sup> Asimismo, otra adición importante que realizaron las comisiones dictaminadoras en este mismo tercer párrafo, fue que además que los consejeros se hubieren distinguido por su honestidad y honorabilidad, también lo hubieren hecho por su capacidad profesional y administrativa. Esta adición, atendió al hecho de que los miembros de las Comisiones dictaminadoras del Senado consideraron conveniente que además de los requisitos de honestidad y honorabilidad propuestos en la iniciativa, los consejeros contaran con capacidad administrativa, habida cuenta que:

Además de los requisitos de elegibilidad propuestos en la iniciativa, estos consejeros realizarán una labor eminentemente administrativa, estas comisiones dictaminadoras consideran que dado que estos consejeros realizarán una labor eminentemente administrativa (*sic*), es necesario que dentro de su perfil profesional cuenten con capacidad, no sólo profesional sino administrativa. Además se considera que para evitar favoritismos, en el caso de los que son elegidos por la Suprema Corte de Justicia, todos ellos deben contar con un amplio reconocimiento en el ámbito judicial, por lo que la elección debe ser de entre los mejores jueces o magistrados con que cuente el Poder Judicial de la Federación.<sup>273</sup>

<sup>272</sup> *Ibidem*, pp. 436 y 437.

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 437.

Sobre esta propuesta del Senado, la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Unidas, ponderó en este mismo sentido:

La modificación llevada a cabo por el Senado en el sentido de crear un nuevo párrafo tercero al artículo 100 constitucional resulta por demás pertinente, en tanto que en virtud de la misma se clarificarían los requisitos exigidos para quienes pretendan ser designados al Consejo de la Judicatura. Así en todos los casos se exigiría que, además de quedar satisfechos aquellos que prevé el artículo 95 constitucional, deberá nombrarse a personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus funciones.<sup>274</sup>

Significando esta adición constitucional, la corrección de un aspecto que en la reforma de 1994 resultó contradictorio con el propósito de dicha reforma de impulsar la carrera judicial, en el sentido de que mientras que para nombrar a los jueces y magistrados la Constitución federal señaló que el Consejo de la Judicatura lo haría sobre la base de criterios objetivos, para nombrar a los funcionarios que habrían de designar a los magistrados y jueces, en este caso los consejeros, se carecía de criterios objetivos. Asimismo, con la adición de este nuevo tercer párrafo, se delineó el perfil profesional que deben reunir los profesionales del derecho que aspiren obtener el cargo de consejero de la Judicatura, en el sentido de que éstos deben contar con un conocimiento profesional especializado en la administración judicial, es decir, en la planeación, ejecución y evaluación de planes, programas y acciones de política judicial, teniendo en cuenta las tareas de administración, vigilancia, disciplina y promoción de la carrera judicial, que habrán de desarrollar.

En el cuarto párrafo se agregó que el Pleno del Consejo de la Judicatura además de resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, resolverá sobre su ratificación, como una manera de integrar a la es-

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 445.

fera competencial del Consejo de la Judicatura, los diversos actos jurídicos que conforman el proceso de carrera judicial de los juzgadores federales, que inicia con la designación, sigue con la adscripción, continúa con la ratificación, y puede en un momento dado, terminar con la remoción. Inexplicablemente, en 1994, no se incluyó como facultad del Consejo de la Judicatura el que éste pudiera conocer sobre la ratificación de los juzgadores federales, no obstante que al concluir el término de seis años del nombramiento del cargo de juez de distrito o magistrado de Circuito, el acto de ratificación representa indefectiblemente, uno de los actos jurídicos más importantes a que se ven sujetos los juzgadores federales, por los efectos jurídicos que trae aparejado, como pueden ser: el otorgamiento del derecho de la inamovilidad del cargo, o bien, la declaración de no ratificación, equiparable a la remoción. Por tanto, esta adición por pequeña que parezca, significó la resolución de una importante laguna constitucional en materia de carrera judicial.

En el sexto párrafo se señaló que los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. La adición de este enunciado constitucional, por parte del Ejecutivo federal en su proyecto de iniciativa, tuvo como finalidad el precisar el espíritu de la reforma constitucional de 1994, de que los consejeros designados por la Suprema Corte, el Senado y el presidente de la República, no representan al órgano que los designa, esto es, a la Suprema Corte, al Senado o al Ejecutivo, toda vez que una vez que son nombrados forman parte de un nuevo órgano, que exige de ellos completa independencia e imparcialidad. Al respecto, el Ejecutivo federal consideró en su iniciativa:

En el citado artículo 100, diversas precisiones se imponen. Congruente con el espíritu de la reforma de 1994, los consejeros no son representantes de la magistratura, del Senado o del Ejecutivo. En efecto, la colaboración de poderes en la integración del Consejo, busca exclusivamente asegurar la autonomía de los consejeros, respecto de cualquier otro órgano. En esa virtud, los citados

consejeros no mantienen vínculo alguno con el cuerpo que los designó, sino que una vez nombrados, pasan a formar parte de un órgano distinto, en el cual ejercerán su función con plena independencia e imparcialidad. Dicho de otra manera, los consejeros no llevan mandato alguno ante el Consejo, ni del Senado, ni del Ejecutivo federal ni de los órganos jurisdiccionales.<sup>275</sup>

En el octavo párrafo se dispuso que no obstante que el Consejo de la Judicatura está facultado para expedir acuerdos generales, la Suprema Corte podrá solicitar la expedición de todos aquellos acuerdos que considere necesarios para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional. Asimismo, se estableció que además de poder solicitar al Pleno del Consejo de la Judicatura la expedición de algún acuerdo en particular, el Pleno de la Suprema Corte también podría revisar y en su caso revocar, los que el Consejo tenga a bien aprobar.

Si la aprobación de esta facultad de la Corte para solicitar al Consejo la elaboración y emisión de acuerdos que aquella considere convenientes, se pudiera considerar un tanto excesiva, las fórmulas contenidas en el anteproyecto propuesto por la Corte y en el proyecto de iniciativa presentado por el Ejecutivo, lo eran aún más. La Suprema Corte planteó en su propuesta que el Consejo actuaría en términos de lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los acuerdos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte.<sup>276</sup> Esta propuesta fue modificada por el Ejecutivo, en los términos siguientes: “De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. También elaborará aquellos sobre las materias que la Suprema Corte de Justicia le indique”.<sup>277</sup>

De acuerdo a las consideraciones expuestas por el Ejecutivo en su iniciativa, con esta reforma se pretendió establecer un adecuado mecanismo de coordinación interinstitucional entre la Corte y el Consejo, dado que:

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 424.

<sup>276</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 3, p. 247.

<sup>277</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 248, p. 427.

Todo lo anterior permitirá recoger la experiencia de la Suprema Corte en estas materias y atender, en los casos que proceda, la necesidad de criterios administrativos uniformes entre ambos órganos, así como otras cuestiones que aunque administrativas, puedan impactar en el ejercicio de la función jurisdiccional.<sup>278</sup>

Sin embargo, contradictoriamente, no obstante que la reforma de este párrafo por parte del Ejecutivo, atendió a la necesidad de armonizar las relaciones institucionales entre los Plenos de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, su redacción se prestaba para propiciar lo que se pretendía evitar, esto es, un conflicto interinstitucional. Por lo que las Comisiones dictaminadoras del Senado corrigieron este enunciado y aprobaron que el Pleno de la Suprema Corte en vez de *indicar* al Consejo de la Judicatura los acuerdos a emitir, *podrá solicitar* la expedición de los mismos, bajo el argumento de que:

Como ya se expresó en otros apartados de este documento, no es intención de estas Comisiones Unidas crear una relación de jerárquica (*sic*) entre la Suprema Corte y el Consejo, es por ello que la fórmula contenida en la iniciativa, respecto de la elaboración de acuerdos generales adicionales por parte del Consejo de la Judicatura, se ha considerado excesiva, porque prácticamente implicaba una orden de la Suprema Corte hacia el Consejo, el cual no tenía, en la propuesta del Ejecutivo, posibilidad alguna.

Por esto se ha considerado conveniente proponer una fórmula más acorde a los objetivos de esta reforma, mediante la cual, la Suprema Corte de Justicia “solicitará” al Consejo la expedición de nuevos acuerdos, pero esto lo podrá hacer siempre y cuando, esto sea evidentemente necesario para asegurar el adecuado funcionamiento de la (*sic*) función jurisdiccional, y sin perjuicio alguno de la decisión final que sobre esta materia tiene el propio Consejo.<sup>279</sup>

Con lo que el Senado reorientó el sentido de esta nueva facultad, hacia el sentido original en el que fue pensada por el Eje-

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 425.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 437.

cutivo, al sustituir la facultad imperativa de *indicar*, por la facultad excitativa de *solicitar*, al precisar en las consideraciones del dictamen elaborado, que la Suprema Corte podrá solicitar la expedición de nuevos acuerdos, siempre y cuando sea necesario para asegurar el buen ejercicio de la función jurisdiccional y sin perjuicio de la opinión final del Consejo de la Judicatura.

Empero, esta intención del Senado de atemperar las relaciones entre la Corte y el Consejo, se vio contravenida por el propio Senado de la República, al tiempo que éste no rechazó la propuesta de reforma del presidente, en el sentido de que el Pleno de la Corte, podrá revisar, y en su caso, modificar los acuerdos generales del Consejo, por mayoría de votos. Sino que únicamente se limitó a sustituir la expresión de: *y, en su caso modificar los acuerdos generales del Consejo*; por la de: *y, en su caso revocar los que el Consejo aprueba*. Este cambio obedeció a que según las Comisiones dictaminadoras del Senado, si se conservaba la facultad del Pleno de la Suprema Corte de modificar los acuerdos del Consejo de la Judicatura, se haría nugatoria la facultad del propio Consejo para expedirlos. “Por ello es que se propone que la Corte exclusivamente pueda revisarlos y en todo caso revocarlos en su totalidad, obligando con ello al Consejo a expedirlos de nueva cuenta”.<sup>280</sup>

A pesar de que esta modificación pudiera parecer una limitación de la facultad de expedición de acuerdos generales por parte del Consejo, en el sentido de que el ejercicio de ésta queda sujeta a la decisión de los ministros que integran el alto tribunal, esta modificación no fue debidamente cuestionada en la Cámara revisora, sino por el contrario, fue valorada en los mismos términos en los que se remitió por parte de la Cámara de origen, al tiempo que se señaló:

Con esto, se deja claro que el consejo es el responsable primario de expedir los acuerdos en las materias de su competencia y que la Suprema Corte, de manera excepcional, puede solicitarle su expedición siempre que estén referidos a aspectos necesarios para

<sup>280</sup> *Idem.*

asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. Asimismo, se precisa el carácter excepcional de la facultad de la Suprema Corte, cuando se trate de asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, de revocar por una mayoría calificada de ocho votos, los acuerdos generales aprobados por el consejo.<sup>281</sup>

De esta manera, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 100 constitucional, octavo párrafo, en la actualidad los acuerdos generales que expide el Consejo de la Judicatura, en pleno ejercicio de la facultad reglamentaria que le concede ese propio ordenamiento, pueden ser revisados cuando estime que éstos no se ajustan a los principios de constitucionalidad y legalidad que debe regir en cada uno de dichos ordenamientos reglamentarios, y en su caso, revocados por el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos.

Con independencia de la postura que se pudiera asumir en relación a la pertinencia de esta facultad, llama la atención, que aún cuando el propio texto constitucional en el que se prevé, señala expresamente al final del octavo párrafo que: “La Ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones”, actualmente, la ley orgánica aplicable, es omisa al respecto, toda vez que no contempla en su articulado, algún precepto que regule los términos y el procedimiento a seguir para la substanciación de este recurso. Por lo que en esas circunstancias, la facultad prevista en el artículo 100 constitucional, octavo párrafo, se puede considerar como un recurso innominado, al carecer de una adecuada regulación en la legislación secundaria.<sup>282</sup>

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 446.

<sup>282</sup> De las escasas solicitudes de revisión que se han presentado, destaca la del contenido del “Acuerdo General 49/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos generales para la celebración de concursos internos de oposición para la designación de jueces de distrito”, que se radicó con el número de expediente 1/2006, y en el que se decidió revocar dicho acuerdo general.

Esta falta de regulación legal de la facultad constitucional en comento, ha sido resuelta por la Suprema Corte en la práctica jurisdiccional, al estimar que resulta competente para conocer de este tipo de asuntos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10, fracción XI y 11, fracción IX, de la ley orgánica, los cuales, facultan al máximo tribunal del país, para conocer de cualquier otro asunto de su competencia y con motivo de las controversias que se susciten dentro del Poder Judicial, derivado de la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución federal, respectivamente.

Sin embargo, sería conveniente que el legislador permanente resolviera esa laguna legislativa, relativa a la facultad de revisión de los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura, para efecto de regular el ejercicio de este medio de control jurisdiccional.

Cuestión contraria, que si sucede con el recurso de revisión administrativa, establecido en el párrafo noveno siguiente de este mismo dispositivo constitucional, el cual se encuentra regulado en el título séptimo “de la Carrera Judicial”, capítulo III, artículos 122 a 128, de la Ley Orgánica, en cuanto a los términos de su procedimiento de tramitación y resolución.

En el noveno párrafo, se especificó que las decisiones emitidas por el Consejo de la Judicatura, son definitivas e inatacables, y que por lo tanto, contra éstas no procede juicio ni recurso alguno, incluyendo desde luego, el juicio de amparo, con la excepción

Esta solicitud, tienen como precedente diversos recursos de revisión administrativa presentados por aspirantes a jueces de Distrito, que cuestionaron la constitucionalidad del examen “psicológico”, ya que el resultado de éste se había convertido en elemento fundamental para rechazar a solicitantes. Por consiguiente, los ministros resolvieron por unanimidad de 10 votos, abrogar este Acuerdo y ordenaron a los integrantes del Consejo de la Judicatura, expedir uno nuevo con base en las directrices fijadas en los considerandos de esa resolución. Aranda, Jesús, “Busca la Corte corregir errores en los concursos para jueces de distrito”, periódico *La Jornada*, México, 23 de abril de 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/23/index.php?section=politica&article=006n1pol>.

de las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados y jueces, las cuales, conforme a lo dispuesto en este mismo enunciado normativo en la reforma judicial de 1994, podrán ser impugnadas ante la Suprema Corte, mediante el recurso de revisión administrativa para efecto de revisar que estas últimas hayan sido adoptadas conforme a las reglas jurídicas de la ley orgánica correspondiente.

Al igual que en 1994, la modificación de este precepto en 1999, significó uno de los puntos más controvertidos de la reforma en comento. Atento a esta circunstancia, el Ejecutivo federal retomó en su proyecto legislativo de reforma la valoración de esta situación y expuso:

Respecto del citado sistema de impugnación de las resoluciones del Consejo, resulta conveniente clarificar, conforme al principio de definitividad vigente, la regla general según la cual en contra de las resoluciones del Consejo no procede recurso o juicio alguno, incluido el juicio de amparo. Por excepción, el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia procede en los casos expresamente indicados en el propio texto.<sup>283</sup>

Sobre el particular, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados dictaminaron:

Una más de las reformas introducidas por el Senado y que, a juicio de las comisiones que rinden el presente dictamen es igualmente justificada, se refiere a la limitación que se impone a la Suprema Corte de Justicia para conocer por cualquier vía, incluyendo el amparo, de las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal. En este sentido, las precisiones introducidas son relevantes en tanto, nuevamente, se acota la distribución de competencias entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura. Aún cuando del texto original de la reforma de 1994 pareció quedar claro que la Suprema Corte podía conocer de las decisiones del consejo únicamente a través del recurso de revisión administrativa que el propio Senado de la República introdujo a la

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 425.

iniciativa presidencial entonces presentada, se suscitaron algunas discusiones en cuanto a si la Suprema Corte podía o no conocer de las decisiones dictadas por el consejo mediante otra vía que no fuera la del recurso de revisión administrativa. En virtud de la modificación llevada a cabo por el Senado, se precisa de manera indiscutible el alcance de las facultades de revisión o control de la Suprema Corte respecto de las decisiones del consejo, en el sentido de que las mismas sólo podrán ser cuestionadas mediante el propio recurso de revisión administrativa.<sup>284</sup>

De esta manera como comenta Mario Melgar Adalid,<sup>285</sup> en la reforma constitucional del Consejo de la Judicatura de 1999, confluieron 3 modelos constitucionales: el de la Suprema Corte, el del Ejecutivo federal y el del Senado. El primero de ellos, se plasmó en el anteproyecto de reformas constitucionales que elaboraron de manera conjunta los ministros Genaro David Góngora Pimentel y Juventino Castro y Castro, en el cual se propugnó un modelo judicial interno, al proponer la transformación del Consejo de la Judicatura en un órgano administrativo dependiente en forma completa de la Suprema Corte, integrado en su totalidad por consejeros designados por el Pleno de la Corte, con una duración limitada en el cargo de tres años, y sometido en su régimen interno al dictado de los acuerdos generales que expida no el Pleno del Consejo, sino el de la Corte. En suma, lo que la Corte propuso fue volver a un órgano semejante a la Comisión de Gobierno y Administración del Pleno de la Suprema Corte, que funcionó hasta antes de la reforma constitucional de 1994.

Por su parte el modelo enunciado por el Ejecutivo federal en el proyecto de iniciativa presentado, se caracterizó por atemperar las transformaciones constitucionales propuestas por la Suprema Corte e intentar definir un Consejo de la Judicatura predominantemente político, al desechar la propuesta de la Corte de convertir al Consejo en un órgano descentrado y que la totalidad de los consejeros fueran designados por aquélla, y modificar la

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 446.

<sup>285</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 3, p. 246.

propuesta de la integración de los consejeros al proponer que de los 7 consejeros, 2 fueran designados por el Ejecutivo. Mientras que el modelo delineado por el Senado en su proyecto de decreto, se puede considerar como un modelo tendiente a configurar un Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que favoreció la definición de los atributos profesionales y administrativos que deben reunir los consejeros, preservó la integración mayoritariamente judicial que se aprobó en 1994, en vez de la mayoritariamente política que de nueva cuenta propuso el Ejecutivo.

Resultando de estos tres modelos, un tipo de Consejo de la Judicatura, mixto o híbrido, en el sentido de que se preservó su independencia técnica de gestión interna, pero a la vez, se favoreció el control de la Suprema Corte sobre el Consejo de la Judicatura, al adicionarle en el octavo párrafo del artículo 100 constitucional, la facultad de la Suprema Corte para solicitar al Consejo de la Judicatura la expedición de acuerdos generales, y en su caso revocarlos, así como mantener en el noveno párrafo del referido artículo 100, la facultad para conocer del recurso de revisión administrativa que se presente en contra de las resoluciones del Consejo que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los jueces y magistrados federales.

## V. RECAPITULACIÓN

De acuerdo a las ideas expuestas en las consideraciones anteriores, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Conforme a la concepción que ofrece Carla Huerta Ochoa del concepto de transición jurídica,<sup>286</sup> se puede señalar que en México, junto a los diversos procesos de cambio que han seguido las instituciones económicas y políticas en los últimos años, las instituciones de derecho han comenzado un proceso de

<sup>286</sup> Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *op. cit.*, nota 177, pp. 49 y 50.

transición, desde el punto de vista restringido, que consiste en el proceso de cambio constitucional del sistema jurídico mexicano.

2. El proceso de transición del sistema jurídico mexicano, a nivel federal, puede ser ubicado, según la clasificación que realiza el ministro José Ramón Cossío Díaz,<sup>287</sup> dentro de la vía del cambio jurídico ordinario, en virtud de que a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, las diversas instituciones y procedimientos del sistema jurídico se han transformado de una manera pacífica, a través del mecanismo de la reforma constitucional.

3. Atendiendo al contenido de las cuatro últimas reformas constitucionales que se han realizado en el ámbito del Poder Judicial, en 1987, 1994, 1996 y 1999, se puede señalar que al igual que el sistema jurídico mexicano, el Poder Judicial, se encuentra en un proceso de transición que se distingue esencialmente por impulsar la continua transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional y la progresiva conformación de un órgano de gobierno y administración.

4. De las cuatro últimas reformas constitucionales realizadas en el Poder Judicial: 1987, 1994, 1996 y 1999, destacan de manera particular en materia de administración y gobierno judicial, tres reformas que marcan el proceso de cambio de la Judicatura federal: la de 1987, 1994 y 1999.

5. La reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, se significa por marcar el inicio del proceso de transición del Poder Judicial en materia de administración judicial, al concentrar en su estructura competencial tanto el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de interpretación constitucional, como el desarrollo de las funciones administrativas de manera amplia.

6. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se destaca por continuar el desarrollo del proceso de cambio del Poder Judicial iniciado en 1987, en materia de administración judicial, al crear el Consejo de la Judicatura, como órgano constitucional límite depositario del Poder Judicial, encargado de manera específica de la administración, vigilancia, disciplina y carrera

<sup>287</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 175, p. 214.

judicial de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte.

7. La reforma constitucional del 11 de junio de 1999, se distingue por tratar de delimitar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, como un órgano con independencia técnica y de gestión y para emitir sus resoluciones, facultado para expedir sus acuerdos generales; pero dependiente de la Suprema Corte, toda vez que tanto los acuerdos, como las resoluciones que emita el Consejo de la Judicatura, pueden ser revocados por la Suprema Corte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 100 constitucional, párrafos octavo y noveno, respectivamente.

8. De las tres reformas constitucionales anteriormente citadas, se pueden ubicar dos fases o períodos de cambio del Consejo de la Judicatura: la de su creación y reforma.

9. La primera etapa se verificó a partir de su instalación formal, del 2 de febrero de 1995 al 10 de junio de 1999, en la cual se configuró como un órgano constitucional límite depositario del Poder Judicial, que nació con dos objetivos principales: liberar al Pleno de la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo que de 1917 a 1987 se vinieron acumulando, a efecto de favorecer su transformación como tribunal constitucional, así como velar por el cumplimiento de la carrera judicial.

10. La segunda fase, comprende del 11 de junio de 1999 a la fecha, la cual se caracteriza por la reforma constitucional que lo ubicó como un órgano administrativo del Poder Judicial, de relevancia constitucional, encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los órganos jurisdiccionales y sus miembros, con independencia técnica y de gestión, al adicionarse en el octavo párrafo del artículo 100 constitucional, la facultad de la Suprema Corte para solicitar al Consejo de la Judicatura la expedición de acuerdos generales, y en su caso revocarlos, así como mantener en el noveno párrafo del referido artículo 100, la facultad para conocer del recurso de revisión administrativa que se presente en contra de las resoluciones del Consejo que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los jueces y magistrados federales.