

CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y MODERNIZACIÓN JUDICIAL, EL DESVARÍO DE JALISCO

MARIO MELGAR ADALID

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO ¹(*)

A César Esquinca, juez ejemplar

I

INTRODUCCIÓN

Después de los estragos de la II Guerra Mundial, surgió la necesidad de reformar las instituciones que regulan la vida social, tanto desde la perspectiva internacional, como en la dimensión nacional. Era necesaria la reorganización de las estructuras del Estado para generar una nueva atmósfera de certeza, democracia, diálogo y particularmente de renovación de la justicia. El mundo temía la posibilidad de una nueva conflagración de consecuencias insospechadas. Por ello tal vez, se congeló durante décadas la posibilidad de un conflicto armado entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos grandes potencias que emergieron de la Guerra. Algunos países, además del enorme costo del conflicto en los terrenos, económico, político, social, cultural, padecieron los saldos políticos negativos que dejaron sistemas autoritarios, despóticos y dictatoriales. En Europa algunas naciones se dieron cuenta de la necesidad de establecer un sistema de justicia consistente con las

1 ^(*) marioma@unam.mx

aspiraciones de millones de personas. La reforma del sistema de justicia apoyaría el proceso de renovación institucional. Surgió la idea de crear órganos encargados de reforzar la prestación de los servicios judiciales y consolidar el derecho de acceso a la justicia como elementos centrales de los procesos de democratización y pluralidad.

Entre las ideas que emergieron se consideró la modernización de la administración y vigilancia de los poderes judiciales y alcanzar una reforma integral de la justicia. El objetivo central de su creación fue garantizar la independencia de los juzgadores y autonomía de los órganos del poder judicial, tan vulnerado en los sistemas dictatoriales. El método fue reforzar el sistema de división de poderes al dotar al poder judicial de herramientas propias para su modernización, eficiencia, autonomía y fortalecimiento. Se consideró para su integración la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Lo anterior a fin de aprovechar los beneficios propios de la colaboración de poderes. De esa manera se crearon en Italia, Francia España y Portugal los consejos de magistratura o de judicatura encargados de asegurar tal autonomía e independencia de los poderes judiciales.

Después de varias décadas de funcionamiento, los consejos de magistratura forman parte de las instituciones políticas de regímenes democráticos funcionales. A lo largo de décadas se han producido múltiples reformas para acomodar las atribuciones de los consejos de judicatura con respecto a los órganos jurisdiccionales. Algunas de ellas han ampliado su esfera de acción al conferir a los cuerpos de administración y vigilancia nuevas atribuciones. Otras enmiendas han devuelto algunas facultades a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo a los criterios imperantes bajo la premisa de que deben conservar su jerarquía amenazada por los nuevos órganos. A pesar de estas evoluciones y en ocasiones involuciones institucionales, no se habían presentado formalmente intentos de desaparición de estos órganos. Lo que ha acontecido es que se ha procedido a revisar sus facultades, que se han amplían o acotado, pero no se había considerado nunca, al menos formalmente, suprimir un órgano, en razón de supuestas o reales disfuncionalidades atribuibles, si fuera el caso, a sus integrantes y no al diseño constitucional de la institución. El Ejecutivo del Estado de Jalisco planteó

una reforma constitucional y legal para desaparecer el Consejo de la Judicatura de esa entidad federativa, sin que las razones y motivos aducidos para hacerlo estén sustentados en justificaciones institucionales. Lo anterior se frustró por la oposición de múltiples actores, incluido el sector académico que consideró esta propuesta una aberración, producto probablemente de consideraciones políticas menores, pero cuyo costo institucional hubiera resultado demasiado alto. Por ello parece oportuno referir las condiciones y el entorno en que se dio este intento por vulnerar instituciones, que como los consejos de judicatura, están llamados a fortalecer a los poderes judiciales en el ámbito de sus competencias.

II

EL ORIGEN DE LOS CONSEJOS MEXICANOS DE LA JUDICATURA

En el año de 1966, se celebró en la ciudad de Zacatecas el IV Congreso Mexicano de Derecho Procesal al que asistió como figura relevante Héctor Fix-Zamudio, el Investigador Emérito de la UNAM. En una de las conclusiones del Congreso, los participantes recomendaron la creación de un órgano de administración del poder judicial. Más adelante, Sinaloa y Coahuila crearon en 1988, sendos consejos de judicaturas de estas entidades federativas. Años más adelante, durante la campaña política a la presidencia de la República, para el periodo 1994-2000, los candidatos Ernesto Zedillo del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas del PRD y Diego Fernández de Cevallos del PAN, plantearon en sus plataformas electorales, cada uno por cuerda separada, la necesidad de una reforma al sistema de justicia. De esta manera, a unas semanas de haber asumido la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo envió en diciembre de 1994 al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional de gran aliento que se conocería como la “reforma judicial”.

Las propuestas se hicieron con tal sigilo que la Iniciativa fue una sorpresa para la propia judicatura, para la academia y para la opinión pública del país. El cuidado y secreto se explica por las consecuencias que su aprobación tendría al recomponer la estructura e integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y crear un nuevo órgano constitucional de carácter judicial administrativo. La iniciativa, modificada y adicionada por el Senado de la República, entró en vigor en 1995. La tardanza en la creación de los órganos de administración, disciplina y vigilancia del poder judicial en nuestro país hasta 1994, se explica por el desconocimiento de la figura, por las escasas propuestas para desarrollarlo y seguramente por el temor natural del Poder Judicial de la Federación, frente una institución nueva y poco estudiada. Habría el temor de que pudiera vulnerarse el status quo y hasta el poder y la majestad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de los trabajos de investigación realizados por el maestro Héctor Fix-Zamudio, investigador emérito de la UNAM, desde finales de la década de los sesenta del siglo XX, se crearon en México, al terminar el siglo XX, los consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal en virtud de la llamada reforma judicial de 1994, en vigor a partir de 1995.² La influencia ejercida por el investigador mexicano también es reconocida por tratadistas de otros países en cuanto a la incorporación de consejos de judicatura en otras latitudes.³ En nuestro país a la creación de los consejos federal y del Distrito Federal, se inició un movimiento en los estados de la República tendiente a crear órganos administrativos, de vigilancia, administración, carrera judicial que apoyaran a los sistemas estatales de administración de justicia.

² Fix-Zamudio, Héctor, Fix-Fierro Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996.

³ Cfr. Ortiz Gutiérrez, Julio César, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia* en Ferrer Mac Gregor, Eduardo, Záldivar Lelo de Larrea, Arturo, *Coordinadores, La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus 50 años como investigador del Derecho*, Tomo XI Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional, Capítulo XXXVII, p.110.

III

LA REFORMA JUDICIAL DE 1995 Y LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

En virtud de la reforma judicial de 1995, la Suprema Corte de Justicia recibió facultades en materia de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales. Estas atribuciones se le confirieron a fin de iniciar la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de un tribunal de legalidad hacia un tribunal constitucional. Se recompuso el alto tribunal para quedar integrada por 11 ministros en lugar de 26. Las designaciones de los Ministros de la Suprema Corte se hacen desde la reforma a partir de la terna que presenta el Presidente de la República al Senado para que éste órgano, sea quien designe a la persona que ocupará el cargo durante quince años. Adicionalmente a la reforma estructural de la Suprema Corte, la creación del Consejo de la Judicatura Federal y el del Distrito Federal, se revivió el interés por los temas de la administración de justicia y de la garantía constitucional de acceso a la justicia.

La reforma trajo consigo, como complemento indispensable, la creación del Consejo de la Judicatura Federal y el del Distrito Federal y las nuevas reglas para el gobierno del Poder Judicial Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a saber: la implantación de la carrera judicial, las normas para la selección de jueces y magistrados y el gobierno, entonces plenamente autónomo del Poder Judicial y del Distrito Federal a que ahora se refiere el artículo 100 constitucional. El Consejo de la Judicatura Federal surgió como un órgano autónomo de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las facultades originales del Consejo de la Judicatura Federal eran en términos de la reforma judicial definitivas e inatacables. No obstante, a los pocos años de su funcionamiento, en 1997, la Suprema Corte determinó que procedían amparos en contra las resoluciones

del Consejo promovidos por jueces en contra de decisiones del Consejo.⁴ Más adelante, en 1999, se produjo otra reforma que subordinó las decisiones del Consejo a la Suprema Corte, con lo que este órgano se ocupará nuevamente de algunas cuestiones administrativas, disciplinarias y de vigilancia. A partir de la última reforma constitucional las decisiones del Consejo pueden ser revisadas y modificadas por la Suprema Corte.⁵

IV

FACULTADES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, INTEGRACIÓN Y PRESIDENCIA

La integración del Consejo es un tema de la mayor importancia, pues al órgano concurren los tres poderes para su integración. En efecto, el Consejo se integra por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los

⁴ Una de las decisiones históricas más vergonzosas de la Suprema Corte fue impulsada por el Ministro Genaro Góngora. Ante el texto de la Constitución que expresaba: “las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables” el Pleno determinó que procedía el juicio de amparo. El Ministro Mariano Azuela advirtió textualmente que en esa decisión del Pleno se estaba tocando un “aspecto esencial de las reformas a la Constitución, primero a la Ley Orgánica, luego la Ley Orgánica vigente en su integridad; y esto obviamente tendrá consecuencias, y consecuencias que aún yo estimaría pueden ser muy graves”. Efectivamente muy grave resultó que la Suprema Corte haya ido en contra del texto expreso de la Constitución, por motivos de política y control internos, como quedaría acreditado años después. Amparo en revisión Número 3263/97 promovido por Maribel García García contra actos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y de otras autoridades consistentes en la resolución dictada el 22 de enero de 1997 en el expediente de denuncia número 10/96.

⁵ En virtud de la reforma subsecuente de 1999, durante la presidencia de Góngora, se modificó la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal para convertirlo, de ser un órgano constitucional administrativo autónomo, en un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, supeditado a los designios Suprema Corte.

Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Los consejeros deben reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte: ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Los consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán gozar con reconocimiento en el ámbito judicial. El requisito de la capacidad administrativa para los consejeros provenientes del Poder Judicial contradice la naturaleza de la carrera judicial, pues lo que se pretende es la formación de jueces y no de administradores públicos. Este requisito debe ser exigible para los consejeros designados por el Senado y por el Ejecutivo Federal, pero no parece idóneo los consejeros provenientes del poderes judiciales, pues en el desempeño de su función jurisdiccional no han tenido la oportunidad de disponer de la experiencia en cuestiones administrativas. No se ve la razón de exigir este requisito.

La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal corresponde al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La designación del presidente del consejo de la Judicatura Federal la hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación al nombrar cada cuatro años a su presidente. Las soluciones que se han adoptado en otros sistemas constitucionales, sobre una presidencia compartida, son similares a la adoptada por México, como es el caso de Panamá o Bolivia, al presidente de la Suprema Corte de Justicia que lo es también del Consejo. La designación del presidente puede provenir del Consejo de la Judicatura, como en España, en que el presidente del Consejo General del Poder Judicial lo es también del Tribunal Supremo. El presidente de este tribunal es designado por el aludido Consejo.

En cuanto a la presidencia compartida hay diversos criterios. En otra ocasión expresé mi criterio sobre los inconvenientes de la presidencia compartida que exceden los beneficios.⁶

⁶ Cfr. Melgar Adalid, Mario, La Doble Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, una asignatura pendiente, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo, Záldivar Lelo de Larrea, Arturo, Coordinadores, La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus 50 años como investigador del Derecho, Op. Cit. nota 2, pp. 81-93.

Ciertamente es conveniente que los dos órganos mantengan la unidad y una fórmula podría ser la presidencia compartida. Lo anterior no obstante ha generado algunas preocupaciones, pues no es conveniente que una misma persona atienda con carácter distinto un mismo asunto. El presidente, tanto en su función como cabeza de la Suprema Corte, como del Consejo, *es primus inter pares*. Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el presidente es director de debates, propone al pleno el nombramiento de los funcionarios que ejecutan las decisiones del Consejo. El presidente firma las resoluciones y acuerdos del Consejo, otorga licencias y tiene voto de calidad en caso de empate. Uno de los inconvenientes de la presidencia compartida es cuando el presidente de ambos órganos tenga o deba excusarse de conocer algún asunto en que ya hubiera expresado previamente su criterio. Existe la posibilidad de que al tener que excusarse no esté cumpliendo con su responsabilidad como ministro o consejero, según fuera el caso, o bien tener que externar un criterio diverso al expresado anteriormente, con lo que podría incurrir en responsabilidad.

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal son preservar la independencia de los jueces y magistrados, aplicar los principios de la carrera judicial y garantizar la adecuada calificación de las personas encargadas de impartir justicia. El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo el nombramiento, adscripción, promoción, ratificación y remoción de jueces y magistrados federales. A través de la carrera judicial y de los principios que la animan el nombramiento, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados quedarán sujetos a criterios generales, objetivos e imparciales determinados por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El Consejo de la Judicatura delimita territorialmente los circuitos y distritos judiciales, el número de órganos y las materias que deben conocer. El Consejo tiene una tarea administrativa, de vigilancia y disciplinaria de los órganos jurisdiccionales, así como de la conducta de jueces y magistrados federales.

La función del Consejo es fundamentalmente administrativa y se atribuye a órganos distintos a los de la administración pública que corresponden al Poder Ejecutivo, para salvaguardar la unidad e independencia del Poder Judicial.

V

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

La reforma a la Constitución en materia judicial entró en vigor a partir de 1995. Estableció las reglas para el Consejo de la Judicatura Federal, así como las correspondientes al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consignó que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, tiene similares funciones a las del órgano federal, en el ámbito del Distrito Federal.⁷ En efecto, el Consejo del Distrito Federal tiene bajo su encargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los juzgados y demás órganos judiciales en los términos que establezca la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. A partir de la reforma el artículo 108 de la Constitución Política enlistó como sujetos de juicio político a los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el órgano jurisdiccional más grande del mundo, tiene a su cargo la función judicial en la capital de la República y se integra por magistrados y jueces de primera instancia que señale la correspondiente Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia. Originalmente la integración del Consejo es muy similar al consejo federal, en tanto se componía también por siete miembros, uno de los cuales es el presidente del Tribunal, tres consejeros provenientes del

⁷ Artículo 122.

Poder Judicial del Distrito Federal, es decir: un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz, que habían sido electos también por el procedimiento de insaculación hasta la reforma que modificó la regla de designar consejeros en forma aleatoria, dos consejeros designados por la Asamblea de Legislativa y uno por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁸ Los tres poderes del Distrito Federal concurren en la integración del Consejo del Distrito Federal. Asimismo, está previsto para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal que las personas que no provienen del Poder Judicial deberán haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados, de acuerdo con la propia Constitución.⁹ La Constitución establece que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ejerce la función judicial, junto con el Tribunal y con los órganos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹⁰ Esta determinación constitucional no coincide con la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal que es un órgano con independencia técnica, de gestión para emitir sus resoluciones que son de carácter administrativo. En los términos de la reforma judicial original de 1995, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal sería un órgano con similares características al correspondiente organismo federal.

⁸ La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2010, modificó la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 para establecer que el Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado y dos jueces elegidos por mayoría de votos de las dos terceras partes del Pleno de Magistrados; uno designado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y serán personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los elegidos por el Pleno de Magistrados deberán gozar, además, con reconocimiento por sus méritos profesionales en el ámbito judicial. Durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

⁹ Artículo 122 constitucional, Base Cuarta

¹⁰ Ibid.

Así como el Consejo de la Judicatura Federal prepara el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elabora el presupuesto de los tribunales de justicia de la entidad y lo remite al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que corresponde aprobar a la Asamblea Legislativa.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tiene entre sus facultades designar a los jueces de primera de instancia. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son nombrados a propuesta del Jefe de Gobierno por la Asamblea Legislativa. Los magistrados ejercen su cargo durante seis años al término del cual podrán ser ratificados por la Asamblea y si lo fueren serán inamovibles y solo podrán ser privados de sus cargos en los términos de las responsabilidades oficiales previstas por el Título Cuarto de la Constitución.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ha realizado una encomiable labor de colaboración y cooperación institucional con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La labor conjunta ha fortalecido la independencia de magistrados y jueces y la autonomía del Tribunal Superior de Justicia. La labor de capacitación de los servidores públicos judiciales, la selección de jueces bajo criterios objetivos, técnicos, predeterminados y sustentados en los principios de carrera judicial, así como el trabajo académico del Instituto de Estudios Judiciales es ejemplar, pero muestra además la conveniencia del diseño y organización judicial que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.¹¹ El Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal acordó la elaboración del Plan Institucional del Poder Judicial del Distrito Federal que fue presentado al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.¹²

¹¹ Para información sobre los programas de capacitación, carrera judicial y profesionalización en el ámbito judicial del Distrito Federal cfr. <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/Profesionalizacion>, y <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/Capacitacion>. Sobre el plan cfr. http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/Plan_Institucional_20082011

¹² Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 13-03/2008 de 16 de enero de 2008 y los informes de labores del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

VI

LA INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE JALISCO, UN DESVARÍO JURÍDICO

El Gobernador del Estado de Jalisco envió al Congreso del Estado una Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.¹³ En la Exposición de Motivos el Ejecutivo estatal refiere la creación del Consejo de la Judicatura Federal en diciembre de 1994, así como la reforma de 1999, que conforme al texto, convirtió a Consejo de la Judicatura en un órgano subordinado de la Suprema Corte. Además tal reforma, afirma el Gobernador: “contribuyó a establecer funciones de ambos órganos y ha propiciado una colaboración permanente entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura, contrario a los que sucede en nuestra entidad federativa”.¹⁴

El Gobernador refiere que “El Consejo General del Poder Judicial creado por reforma de abril de 1997, recibió facultades que ningún órgano similar tiene en el país, como es el de proponer magistrados cuando lo que se pretendía era que el organismo se ocupara exclusivamente de cuestiones administrativas”. Esta crítica resulta infundada pues participar en la selección y de manera indirecta en la designación, no es en manera alguna, una función jurisdiccional, sino una función fundamental de administración y gobierno como le compete, conforme a su naturaleza, ejercer a los consejos de judicatura o magistratura. En efecto, el Consejo General del Poder Judicial del Estado de Jalisco, denominado por reforma posterior Consejo

y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

¹³ 10 de noviembre de 2009.

¹⁴ Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política y de la Ley orgánica del Poder Judicial, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco. DIGELAG INI 059/2009. 10 de noviembre de 2009.

de la Judicatura, fue facultado por la Constitución, previa convocatoria del Congreso del Estado dirigida a la sociedad en general, con exclusión de los partidos políticos, para someter a consideración del Congreso una lista de candidatos que contenga cuando menos el doble del número de magistrados a elegir. El Congreso del Estado por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes elegirá al Magistrado en un plazo de treinta días. Si no resuelve dentro de dicho término se entenderá rechazada la propuesta de los candidatos.¹⁵

Si se analizan las facultades de los demás consejos de las judicaturas de los estados de la República, se observa que ninguno de ellos tiene entre sus facultades participar en la elección de los magistrados que compondrán las salas del Supremo Tribunal de Justicia. Este avance, que no comprendió al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, es notable en la reforma judicial de México. El titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco, en lugar de difundir los avances del marco normativo del Estado, niega tal evolución plausible con la Iniciativa que pretende no solamente modificar estas facultades sino eliminar, al pretender suprimirlo, el órgano constitucional administrativo creado por la reforma judicial de Jalisco.

La Iniciativa señala en su exposición de Motivos que “en busca de una mejor administración y eficientización (sic) en el ejercicio de los recursos humanos, materiales y financieros del Poder Judicial y acorde con las políticas de austeridad impulsadas por todos los niveles de gobierno se hace necesario proponer la desaparición del Consejo de la Judicatura.” Los recursos que se obtendrían con la desaparición del Consejo se encauzarían a “la creación de salas o una sala regional”, según dice textual el texto. Más allá de la confusión técnica de la Iniciativa al confundir “todos los niveles de gobierno” con los poderes divididos por el sistema constitucional y estructura jurídica del país, la propuesta es un sofisma, pues en busca de una mejor administración se pretende desaparecer un órgano fundamentalmente administrativo, cuya función es justamente una mejor administración y utilización óptima de

¹⁵ Constitución Política del Estado de Jalisco, Artículo 60.

los recursos necesarios para apoyar la función jurisdiccional. Se trata de un desvarío jurídico sin sustento técnico.

Llama la atención la consideración de la Iniciativa sobre el destino de los recursos que se obtendrían con la “desaparición” del Consejo. Con ellos, dice la Exposición de Motivos del Gobernador, se pueden crear salas o una sala regional. La ligereza con que la Iniciativa plantea un asunto de la mayor importancia, al señalar que se pueden crear salas, sin precisar cuántas, o bien una sala regional, sin precisar dónde y la complejidad que representa la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, en que es necesario atender cuestiones de estadística judicial, de acceso a recursos informáticos, en revisar puntos socio-económicos, culturales, geográficos, logísticos, de análisis y diseño de un plan maestro para definir la creación, ampliación o supresión de órganos jurisdiccionales. Ello confirma que el propósito no era en manera alguna mejorar la administración de justicia, sino suprimir (desparecer) un órgano creado por la Constitución estatal, que evidentemente resultaba incómodo al gobierno.

En el apartado IV de la Exposición de Motivos se señala además que las tareas propias del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco serían asumidas por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que retomaría la administración de recursos humanos, financieros y materiales del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Además se consigna expresamente que “la realización simultánea de actividades de índole administrativo, con las de administración de justicia de manera colegiada por el máximo órgano de la administración de justicia de ninguna manera mengua su labor respecto de éstas facultades o las de establecimiento de mecanismos de control y disciplina, al contrario permite la eliminación de estructuras obsoletas e innecesarias”.

Estas afirmaciones van diametralmente en contra de los propósitos, objetivos y motivos que generaron la reforma judicial que inició en 1994, con la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las nuevas facultades que le fueron conferidas para iniciar su conversión a un auténtico tribunal constitucional, aspiración todavía en marcha, y particularmente con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, el del

Distrito Federal y los que en el ámbito de sus respectivas soberanías han ido construyendo y fortaleciendo los estados de la república, incluido el de Jalisco que ha sido modelo judicial para otras entidades federativas. En un régimen federal coextenso, como el mexicano, en el que la autonomía constitucional requiere reciprocidad, equilibrios y uniformidad en cuestiones fundamentales, como es la división y colaboración entre poderes, ir hacia atrás en base a una mala entendida soberanía estatal no fortalece la judicatura mexicana.

La Iniciativa plantea que de suprimirse el Consejo de la Judicatura de Jalisco la facultad de nombrar a los magistrados corresponda al Congreso a partir de la propuesta del Ejecutivo Estatal que haga de cuando menos el doble del número de magistrados a elegir.¹⁶ Esta propuesta, que puede resultar provechosa, como un método mixto de selección de magistrados, pudo haberse intentado sin necesidad de suprimir al Consejo de la Judicatura.

La razón central que aduce la Iniciativa para proponer la supresión del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco es porque en opinión de su autor, éste órgano no ha cumplido “de forma oportuna con sus obligaciones constitucionales”. Como antecedente cita que en el año de 2005 se interpuso una controversia constitucional por el Poder Judicial que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷ Conforme lo expresa la Exposición de Motivos el Consejo de la Judicatura no revisó ni analizó los expedientes de los candidatos propuestos para ocupar el cargo de magistrado. La Iniciativa también señala que en los nombramientos efectuados en el mes de agosto de 2007, el mencionado Consejo no revisó los expedientes de los candidatos y en los nombramientos realizados en junio de 2008 no cumplió con el plazo fijado en la Convocatoria por lo que concluye que el Consejo no “ha cumplido con sus importantes atribuciones que el Constituyente local le confirió.”

¹⁶ Artículo 60 de la Iniciativa de Reforma Constitucional.

¹⁷ Controversia constitucional 3/2005.

La Iniciativa se apoyó en una de las intervenciones de Sergio Aguirre Anguiano, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo en contra del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco juicios acusatorios que resultan políticamente incorrectos, pues sus adjetivos (“nadie puede prevalecerse de su propia torpeza”) podrían ser inapropiados en un sistema republicano de respeto y colaboración entre los órganos del Estado. Basta señalar que al Ministro de la Suprema Corte le “inquieta” que un órgano del Poder Judicial “actuando irregularmente envía propuestas de magistrados que no cumplen con los requisitos de ley.” Si esa inquietud fuera preocupación deberían haberse promovido las acciones conducentes si es que se encontraron, como lo sugiere la Iniciativa, irregularidades que podrían derivar en responsabilidades de diversa índole, administrativa, política y aun penal.

Por otra parte, no es de extrañar el tono vehemente del Ministro citado, pues en otras ocasiones ha tenido intervenciones sospechosamente comprometidas a favor de las acciones promovidas por el Gobernador del Estado de Jalisco, con el que comparte filiaciones partidistas. Así ocurrió en la controversia constitucional planteada por el Gobierno del Estado de Jalisco sobre la Norma Oficial mexicana (NOM-046-SSA2-2005) que establece la obligación de los servicios de salud de todo el país, privados y públicos, de proporcionar la llamada “píldora del día siguiente” a las mujeres víctimas de un ataque sexual. Después de un exhaustivo análisis, impulsado por el Ministro Aguirre Anguiano que intervino en sesenta y un ocasiones, el Pleno de la Suprema Corte declaró infundada la controversia constitucional planteada y reconoció la validez de la norma oficial mexicana “NOM-146 violencia familiar y sexual contra las mujeres, criterios para la prevención.”¹⁸

Si las acciones de miembros del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco han resultado violatorias de la Constitución o de las leyes, lo procedente

¹⁸ La votación fue 10 a favor con el único voto en contra del Ministro Aguirre Anguiano. El origen político de Aguirre Anguiano como miembro destacado del PAN en Jalisco volvió dudosa su actitud para la opinión pública al tratar de reventar incontables veces la votación. El Universal 27 de mayo de 2010.

hubiera sido formular las denuncias, a fin de que las autoridades competentes determinaran lo conducente. La respuesta a estas supuestas o reales faltas de responsabilidad oficial no se resuelven con la supresión de un órgano constitucional.

En la misma Exposición de Motivos se ventila la existencia de un aparente conflicto entre el Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco y el Consejo de la Judicatura del Estado. Refiere que el Pleno del Tribunal exhortó a los Jueces que en términos del artículo 17 constitucional reanudaran sus labores, suspendidos en virtud de un paro de labores motivado por una solicitud de incrementos salariales. Dicho exhorto, según señala la Iniciativa, motivo que el Pleno del Consejo publicara un aviso al público en general, en el que expresaba que el exhorto antes aludido, constituía una invasión de competencias del Pleno del Supremo Tribunal y le exigía “a que se evite inmiscuirse” en cuestiones que competen al Consejo y “que se abstenga de hacer manifestaciones respecto al tema”.¹⁹

Para el Ejecutivo Estatal, en términos de la Iniciativa, lo anterior llevaba a hacer un estudio valorativo sobre la idoneidad de conservar la estructura del Consejo de la Judicatura, pues la misma “ha realizado un trabajo no acorde con la responsabilidad que le otorga la Constitución local y la ley por lo que ve a la administración y vigilancia del Poder Judicial.” Llega a la conclusión de que la reestructuración del Poder Judicial le permitirá ajustarse a los retos y necesidades de la sociedad jalisciense, “teniendo como objetivo la correcta y eficiente administración de justicia de manera más eficiente”. Con esos elementos y sin que se exhiba o se informe del estudio que se señaló como necesario para valorar la idoneidad de conservar la estructura del Consejo de la Judicatura la Iniciativa concluye que la mayoría de las atribuciones que “actualmente tiene el Consejo serían asumidas por el Pleno del Supremo Tribunal”. Para ello se propusieron reformas constitucionales y legales. De igual manera avisa al Congreso del Estado que no será necesario hacer ajustes presupuestales o destinar recursos adicionales, pues “con los ahorros que se consigan al

¹⁹ Boletín Judicial del Estado de Jalisco, 15 de julio de 2009.

evitar la duplicidad de funciones y de áreas administrativas del Supremo Tribunal y del Consejo de la Judicatura, ayudarán a cubrir las indemnizaciones de los servidores públicos que, en su caso, sean liquidados”. Independientemente de que la Iniciativa señala que el Pleno del Tribunal asumiría “la mayoría” de las atribuciones del Consejo, lo que supondría que habría otras facultades que no formaban parte de la mayoría y el Consejo seguiría ejerciéndolas, la Iniciativa pretendía simplemente suprimir el órgano creado por la Constitución del Estado de Jalisco.

La intervención del Gobernador del Estado en cuestiones internas del Poder Judicial pudiera resultar atentatoria de las garantías judiciales como la independencia que deben gozar los jueces y la autonomía de los órganos jurisdiccionales. La autonomía es pieza esencial del Estado de derecho. El artículo 17 constitucional consigna que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales.²⁰ La supresión del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, en los términos de la Iniciativa presentada al Congreso del Estado de Jalisco sugiere una intromisión de orden político de uno de los poderes.

VII

VOCES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA INICIATIVA

No obstante la intención política de suprimir el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, como lo demuestra la Iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado, sin otro argumento que mostrar supuestas fallas

²⁰ Cfr. Melgar Adalid, Mario, Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Estabilidad de los Magistrados de los poderes judiciales locales parámetros para respetarla, y su independencia judicial en los sistemas de nombramiento y ratificación, Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2008, p.150.

y omisiones del Consejo, sin conceder ninguna fortaleza o éxito en su gestión, también se escucharon algunas voces a favor de la supresión del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco. Algunos de los colegios de abogados dirigieron una comunicación al Congreso del Estado de Jalisco con la que solicitan “Privilegiar el Beneficio social y la Observancia del Estado de Derecho ante cualquier interés personal o de grupo, al resolver la iniciativa de Ley, enviada a esta SOBERANIA, por el C. GOBERNADOR DEL ESTADO, EMILIO GONZALEZ MARQUES, el día 30 DE Octubre de 2009”. (SIC)

Por los antecedentes de su petición se entiende que el término resolver la “iniciativa de Ley” podría significar atender el propósito de suprimir el Consejo General del Poder Judicial del Estado de Jalisco, tal y como lo expresa la Iniciativa del titular del Ejecutivo Estatal. La motivación que aducen los representantes de los Colegios de Abogados se encuentra en que estiman que el Consejo aludido, se

“apartó de los motivos que lo crearon, convirtiéndose en un aparato de poder político que operaba en función de rescatar la SOBERANIA u AUTONOMIA de los JUECES del Estado, mediante el control de las resoluciones judiciales, a través de el hostigamiento a estos, con Procedimientos Administrativos, cambios incongruentes e irracionales de Adscripción, y otros recursos, que el excesivo poder que tenían los Consejeros, con el control de la nomina, plazas, y adscripciones les da, pero esto no fue la única desviación de las funciones del Órgano Auxiliar que propiciaron los consejeros, se abrogaron los consejeros facultades para su beneficio, como lo es el de la adquisición de materiales para el Poder Judicial sin Licitación alguna, utilizaron para proyectos políticos personales, a servidores del Poder judicial, controlaron el manejo de la distribución de las demandas que se presentan en oficialía de partes, acorde a sus intereses y compromisos”.

Más allá de las deficiencias de sintaxis y de cuestiones ortográficas, las motivaciones para apoyar la Iniciativa son inconsistentes con lo expresado en los antecedentes de su planteamiento al Congreso. Para los colegios de abogados del Estado la reforma que introdujo el Consejo General de

la Judicatura del Estado de Jalisco fue algo positivo. En los términos en que fue planteada su promoción el órgano auxiliar del Poder Judicial mejoraría la administración de justicia. De esta manera es incomprensible que consideren positiva una reforma institucional al crear un órgano que mejoraría la impartición de justicia y al mismo tiempo apoyen su supresión. Si las razones para hacerlo fueron las que aducen en su escrito, resulta incongruente que la supuesta desviación de funciones, eventual incumplimiento de sus tareas oficiales y hasta la imputación de faltas administrativas que podrían constituir responsabilidades oficiales, incluyendo eventualmente hasta delitos, no son las que lleven a suprimir un órgano creado por la Constitución Política del Estado de Jalisco. En todo caso los colegios debieron haber formulado las denuncias concretas a fin de que las autoridades competentes atendieran sus reclamos. Eso estaría acorde con la función social para la que fueron creados tales órganos colegiados. No es con la supresión de un órgano o una institución, sea pública o privada, como se resuelven los problemas sociales y mucho menos los que se refieren a cuestiones tan delicadas como es derecho de acceso a la justicia.²¹

Por otra parte, la Iniciativa del Gobernador del Estado encontró la oposición de diversas instancias académicas, políticas y de la sociedad civil. La posición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de sus destacados investigadores, algunos de los cuales no solamente han hecho trabajo académico sobre la figura de los consejos de judicatura, aun antes de su implementación en México, sino que algunos de ellos han formado parte del cuerpo colegiado, sea como Consejeros de la Judicatura Federal, o bien como miembros de las distintas instancias que apoyan la labor del

²¹ El documento tiene fecha de 9 de noviembre de 2009 y está firmado por las siguientes organizaciones: Colegio de Abogados de Jalisco “Asociación jurídica Jalisciense A.C.” Presidente: José Antonio Pérez Juárez, Colegio de Abogados Libres de Jalisco “Tomás López Linares” A.C. Presidente: Juan Manuel Lepe González, Colegio de Abogados Penalistas de Jalisco A.C., Presidente: José Luis Guizar Abarca, Colegio de Justicialistas de Jalisco A.C. Presidente: José Alfonso Carmona Pérez, Colegio de Juristas Foro Democrático A.C. Presidente: José Abel Murrieta Mariscal.

Consejo y que están previstas en la ley, o en los Acuerdos Generales que emite el propio Consejo, fue inequívoca al expresar públicamente su desacuerdo con la Iniciativa que pretendía suprimir el Consejo de la Judicatura del Estado.

La Universidad de Guadalajara organizó un foro de discusión sobre la Iniciativa de supresión del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco.²² Fueron invitados los Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas Edgar Corzo Sosa, Jorge Carmona Tinoco y Mario Melgar Adalid. La sesión tuvo como propósito, no solamente dar a conocer cuestiones de orden académico, histórico, jurídico, administrativo y de administración pública alrededor del tema de administración y gobierno judicial en lo general sino sobre el tema de los consejos de judicatura en el escenario mundial, en nuestro país y de manera particular en el Estado de Jalisco.

Las conclusiones de la reunión académica se refirieron a la improcedencia de la Iniciativa de reforma constitucional dirigida a suprimir el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco. Se hicieron evidentes los riesgos que su aprobación tendría para la vida democrática, separación de poderes, derecho de acceso a la justicia, independencia de jueces y magistrados y autonomía del Poder Judicial de Jalisco.

La prensa y los medios masivos de comunicación recogieron opiniones y un número relevante de analistas se ocuparon del tema.²³ Entre los documentos que se generaron y que orientaron a la opinión pública nacional

²² Necesidad e Importancia del Consejo de la Judicatura, Universidad de Guadalajara (UdeG), y Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), Parainfo Enrique Díaz de León de la UdeG, 9 de febrero de 2010, moderador Carlos Ramiro Ruiz Moreno.

²³ Entre otras notas: Rechazan la desaparición de la Judicatura en Jalisco, la propuesta del Gobernador atenta contra la división de poderes; académicos de la UNAM, Milenio Diario, 22 de enero de 2010; Extremo desaparecer el Consejo de la Judicatura, especialista, El Informador, Guadalajara, Jalisco, 10 de febrero de 2010; Barba Delgadillo, César, El Consejo de la Judicatura y la autonomía del Poder Judicial, 11 de febrero de 2010, El Occidental, Guadalajara, Jalisco; Padilla quiere preservar el Consejo de la Judicatura, 3 de marzo de 2010, El Faro, Jalisco y Nayarit; Partida, Juan Carlos G, Un retroceso eliminar judicatura en Jalisco, declaraciones de Jorge Carpizo, La Jornada, 23 de marzo de 2010.

y estatal destaca en manifiesto del Instituto de Investigaciones Jurídicas que fue ampliamente comentado y analizado en la tribuna, el foro y la academia jaliscienses por múltiples actores.²⁴

²⁴ El desplegado del Instituto de Investigaciones Jurídicas avalado por los más destacados investigadores del país en materia jurídica se publicó el 25 de enero de 2010 en varios medios locales y en periódicos de circulación nacional.