

Poder Judicial de la Federación

11

Antecedentes

Al rendir protesta como presidente de la República el 1° de diciembre de 1994, el Dr. Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución cuyo propósito era renovar y reorganizar integralmente el poder judicial de la federación. A finales de ese mismo mes quedaron aprobadas, para continuar con el restante proceso que requiere el constituyente permanente.

En 1996 una nueva reforma constitucional introdujo una gran innovación al incorporar a la estructura del poder judicial federal al antiguo tribunal federal electoral (TRIFE), ahora denominado simplemente tribunal electoral.

En 1999 hubo una nueva iniciativa de reformas, aprobada, para eliminar al consejo de la judicatura federal como parte integral de la nueva estructura del poder judicial federal. El consejo conservó únicamente funciones de administración, vigilancia y disciplina al interior de dicho poder.

Eludiendo las complejas cuestiones de derecho constitucional y de técnica jurídica que exige el examen detallado del poder judicial de la federación, expondremos aquí de manera simplificada las siguientes cuestiones:

- Cuáles son los órganos que integran el poder judicial federal;
- Cómo se distribuye la competencia entre los diversos integrantes de ese poder;
- Características relevantes de su funcionamiento;
- Requisitos que deben cumplir quienes aspiran a ser miembros de los distintos tribunales.

El poder judicial de la federación se integra del modo siguiente (artículo 94 de la Constitución):

Integración

- a) La suprema corte de justicia;
- b) El tribunal electoral;
- c) Los tribunales colegiados y unitarios de circuito;
- d) Los juzgados de distrito;
- e) Los tribunales de los estados cuando actúan en auxilio de la justicia federal.

La administración, vigilancia y disciplina del poder judicial estarán a cargo del consejo de la judicatura federal, con excepción de la suprema corte de justicia.

Existen otros tribunales que no dependen del poder judicial de la federación sino del ejecutivo federal; son los llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista substantivo son verdaderos tribunales en ejercicio de funciones jurisdiccionales, aunque desde el punto de vista formal son órgano de la administración pública de naturaleza *sui generis*. Ellos son:

- a) El tribunal federal de justicia fiscal y administrativa (antiguo tribunal fiscal de la federación);
- b) La junta federal de conciliación y arbitraje;
- c) El tribunal federal de conciliación y arbitraje;
- d) El tribunal superior agrario.

La suprema corte de justicia es el organismo superior del poder judicial de la federación cuyas decisiones no admiten apelación, revisión o inconformidad: son irrevocables. La corte se halla en la cúspide del poder jurisdiccional federal. Ante la imposibilidad de estudiar la competencia de cada uno de los órganos integrantes de ese poder, enunciados arriba, conviene tener una idea de las atribuciones del más importante de ellos.

Competencia de la suprema corte de justicia

En términos jurídicos por competencia se entiende el ámbito material -la materia- y por jurisdicción el ámbito geográfico, sobre el que una autoridad jurisdiccional puede tomar una decisión. Tratándose de la competencia de la suprema corte se entiende como el conjunto de materias sobre las cuales ese alto tribunal puede dictar resolución. La Constitución no define con detalle las materias de la competencia de la suprema corte. Dispone que se estará a “lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece” (artículo 94). En el caso, las leyes secundarias principales para este tema -que no las únicas- son la ley orgánica del poder judicial de la federación y la ley de amparo.

Control constitucional

Resulta muy complejo sintetizar la descripción del ámbito material de competencia de la suprema corte; sin embargo, algunos aspectos deben destacarse: “Uno de los temas de mayor trascendencia, centrales de la reforma constitucional, es la nueva competencia del tribunal pleno en materia de control de constitucionalidad, que se desarrolla en la Ley Orgánica (del poder judicial de la federación) y que caracterizan a la Suprema Corte como tribunal constitucional” (Adato Green, 1998).

La exposición de motivos de la iniciativa de la mencionada ley orgánica del poder judicial de la federación es muy clara al abordar este mismo tema.

“Gracias al nuevo régimen competencial con el que ahora cuenta, la Suprema Corte se ha visto fortalecida en su papel de órgano de control constitucional, lo cual habrá de manifestarse de un modo determinante en la consolidación del federalismo, la sujeción de todas las autoridades al imperio de la ley y la democracia en el país...”.

“La iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencia de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle, de manera amplia y definitiva, el carácter

de tribunal constitucional.... La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia....”

En la fracción II del artículo 105 de la Constitución quedó plasmada la nueva facultad de control constitucional otorgada a la suprema corte, del modo siguiente:

“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

.....

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

.....”

A continuación la misma fracción de ese artículo plantea quiénes pueden tener derecho a ejercer las acciones de inconstitucionalidad que, como ya se señaló, tienen efectos generales: un mínimo de diputados federales y senadores, el procurador general de la República, un mínimo de los integrantes de los congresos locales o de la asamblea de representantes del distrito federal y los dirigentes de los partidos políticos con registro nacional y los partidos políticos con registro estatal.

La corte mantiene su tradicional competencia para conocer los conflictos constitucionales que se presenten entre la federación y un estado o el distrito federal; la federación y un municipio; el ejecutivo y el congreso o alguna de las cámara que lo integran; un estado y otro: dos municipios de diversos estados; el distrito federal y un municipio; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios o un municipio de otro estado; y, dos órganos de gobierno del distrito federal.

La corte conoce también de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito.

La suprema corte se compone con once ministros y funciona en pleno o en salas. El presidente de la misma no se integra a ninguna sala. Las reformas de 1994 redujeron el número de ministros de 26 a 11 (como lo estableció originalmente el constituyente de 1917), por considerar que de esa manera tendrían más autoridad para conocer y resolver. En virtud de que a la suprema corte se le suprimió la pesada carga de administrar y vigilar a los integrantes del poder judicial federal, responsabilidad que se transfirió al consejo de la judicatura, se considera que el menor número de ministros puede atender con mayor facilidad los asuntos bajo su cuidado.

“Las reformas de 1994 desearon reorganizar la integración de la Suprema Corte para facilitar sus deliberaciones colectivas, al reducir el número de ministros a su tradicional número de once y permitir su renovación periódica de acuerdo con los cambios que ocurren en el país. En vez de la inamovilidad hasta los 70 años de edad, ahora tendrán una duración de 15 años independientemente de su edad, para poder contar con candidatos de mayor experiencia y ya que ha aumentado la expectativa de vida a cerca de setenta años para los mexicanos.

Competencia tradicional de la suprema corte

Organización de la suprema corte

Además se diferenciaron las atribuciones judiciales de las administrativas de la Suprema Corte para facilitar y hacerlas más eficientes. La Corte es un cuerpo por esencia judicial y no administrativo, de allí que fue dejada la tarea administrativa al Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte funciona, ahora, en Pleno y en dos salas. De acuerdo con lo aprobado internamente por el Pleno, la primera de estas conoce de las materias penal y civil; la segunda de los casos administrativo y laboral....”

Lucio Cabrera
(en Rabasa y Caballero, 1997)

Competencia y atribuciones del pleno

El pleno se integra con once miembros pero podrá sesionar con siete, salvo casos de excepción que requieren la presencia de ocho miembros. La ley le otorga dos categorías de facultades: las jurisdiccionales que constituyen su competencia y sus atribuciones no jurisdiccionales. La competencia jurisdiccional del pleno se desglosa en las facultades principales que a continuación se menciona (artículo 10 de la ley orgánica del poder judicial):

Conocer:

- I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad;
- II. Del recurso de revisión contra sentencias de los jueces de distrito;
- III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito;
- IV. Del recurso de queja en los juicios de amparo;
- V. Del recurso de reclamación contra acuerdos del presidente del pleno;
- VI. De las excusas e impedimentos de los ministros;
- VII. Del incumplimiento de una sentencia de amparo por parte de la autoridad responsable del acto reclamado;
- VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las salas de la corte;
- IX. De los conflictos de trabajo suscitados por sus propios servidores;
- X. De los juicios que planteen los estados por su exclusión del sistema de coordinación fiscal.

El pleno dispone, por ley, de un conjunto de atribuciones no jurisdiccionales cuyo objetivo es permitir la operación eficiente y apegada a derecho de ese alto tribunal. Una vez más conviene insistir que la anterior ley orgánica del poder judicial otorgaba amplias atribuciones al pleno en materia administrativa y de vigilancia de todo el poder judicial de la federación. Ahora tales atribuciones corresponden a otro órgano. Como ejemplo de sus atribuciones no jurisdiccionales mencionaremos que el pleno de la corte debe velar por la autonomía de los órganos del poder judicial y por la independencia de sus miembros; elegir a su presidente; conceder licencias a sus integrantes; aceptar, en su caso, su renuncia; remitir los asuntos de su competencia a las salas y a los tribunales colegiados de circuito; resolver las quejas de sus miembros o del personal de la suprema corte; dirimir las controversias que se susciten entre las salas de la corte; determinar las adscripciones de los ministros de las salas; llevar el registro patrimonial de sus servidores públicos; y, otras más de ese tenor.

Para ser electo ministro de la suprema corte de justicia de la nación, se necesita (artículo 95 de la Constitución):

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- Gozar de buena reputación o no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república o de justicia del distrito federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado, durante el año previo al día de su nombramiento.

Requisitos para ser ministro de la suprema corte

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficacia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Para nombrar a los ministros de la suprema corte, el presidente de la república someterá una terna a consideración del senado, el cual, previa comparencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por dos terceras partes de los miembros del senado presente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el senado no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la república. En caso de que la cámara de senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la república someterá una nueva. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el presidente de la república.

Nombramiento de los ministros de la corte

CRÍTICA DEL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS

“Para lograr la independencia judicial se requiere el cambio de la forma de nombramiento de los ministros. Conforme a esta idea proponemos.... Que: Sean el Senado de la República o la Comisión Permanente los cuerpos que designen a los ministros de la Suprema Corte, seleccionando a los juristas que se incluyan en las listas que les proporcionen las Facultades y Escuelas de Derecho y las Asociaciones de Abogados legalmente constituidas con antigüedad no menor de diez años”.

“Con esta modalidad, los abogados, los maestros e investigadores del Derecho podrán colaborar en la designación respectiva, *previa selección que sus instituciones docentes y profesionales hagan acerca de los juristas que por su honradez, sapiencia, espíritu de justicia y valor civil merezcan ocupar tan honroso cargo.* Con esta medida se propiciaría el mejoramiento del servicio público jurisdiccional en el ámbito federal por medio de la superación de los funcionarios judiciales que lo prestan. *Esta sugerencia se haría extensiva a las nominaciones de jueces de Distrito y magistrados de Circuito*”.

Ignacio Burgoa
Derecho Constitucional Mexicano, 2000.

Fin de la inamovilidad de los ministros

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, tantas veces mencionada, la inamovilidad en el cargo de los ministros de la corte era considerada una de las garantías preventivas de la regularidad de la función jurisdiccional y de la independencia del órgano judicial respecto de los cambios de carácter político.

Recientemente hubo cambios en manera de pensar y en esta ocasión se consideró que “con el mismo propósito de mantener cierta movilidad y actualización dentro de la Suprema Corte, se estableció que los ministros de dicho tribunal supremo ocupen el cargo durante quince años y que su substitución se haga de manera escalonada. Debido a la duración temporal del cargo, se determinó en la Constitución el otorgamiento de un haber por retiro para los ministros a efecto de garantizar que la función jurisdiccional se ejerza con imparcialidad e independencia” (Ernesto Zedillo, exposición de motivos de la iniciativa de ley orgánica del poder judicial, 1997).

El consejo de la judicatura federal

Los cambios constitucionales de 1994 en materia de impartición de justicia no sólo afectaron las cuestiones de carácter jurisdiccional de la suprema corte de justicia o las relativas a la designación de sus integrantes. Adicionalmente se contempló que las atribuciones administrativas con que originalmente contaba la suprema corte fueron asignadas a un nuevo órgano denominado consejo de la judicatura federal.

Se trata de un nuevo órgano del poder judicial. Un artículo de la Constitución lo define, precisamente, como un órgano del poder judicial (artículo 100), pero otro lo excluye de aquellos en los que se deposita el poder judicial de la federación (artículo 94). Sin embargo, goza de independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

Su objetivo básico es la organización de la carrera judicial, y la administración, vigilancia y disciplina de los integrantes del poder judicial federal, a excepción de la suprema corte de justicia. Se integra por siete consejeros quienes para ser designados como tales, deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la corte.

Las principales atribuciones del consejo de la judicatura son las siguientes:

- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y de régimen disciplinario;
- Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito;
- Suspender en sus funciones a los magistrados y jueces de distrito cuando aparecieren involucrados en la comisión de un delito;
- Determinar el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios; el número y límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio nacional y, lo propio para el caso de los jueces de distrito;
- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos del poder judicial a excepción de los de la suprema corte;
- Aprobar el presupuesto anual de egresos del poder judicial y remitirlo al presidente de la suprema corte;
- Dictar las bases de organización de los órganos auxiliares del poder judicial;
- Emitir las bases para llevar a cabo las adquisiciones, enajenaciones, contratación de servicios y contrataciones de obra que realice el poder judicial, salvo las de la suprema corte;
- Llevar a cabo el proceso de insaculación para cubrir las vacantes del propio consejo, entre los jueces de distrito y los magistrados de circuito;
- Otras atribuciones de carácter financiero y de administración de personal.

En 1996 se reformó la Constitución para incorporar al tribunal electoral —el antiguo tribunal federal electoral, TRIFE— a la estructura del poder judicial de la federación, como órgano depositario del mismo. La Constitución dice claramente que el tribunal electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la federación (artículo 99, primer párrafo). Una reconocida constitucionalista al analizar en detalle el alcance de este tribunal, señala que el objetivo de la reforma electoral fue consolidar la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en el desarrollo y los resultados de los procesos electorales (Adato Green, 1998).

El tribunal electoral

El tribunal electoral tiene competencia para resolver, entre otros, los asuntos siguientes:

- En forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;
- Las impugnaciones sobre la elección del presidente de la república;
- Las controversias que se susciten por resoluciones de las autoridades electorales federales que violen alguna ley;
- Las controversias que se susciten por resoluciones de las autoridades estatales electorales, cuando sean determinantes para el resultado final de las elecciones;
- Las controversias que se susciten por resoluciones que violen los derechos político-electorales de ciudadanos de votar y ser votados.

Los tribunales de circuito: unitarios y colegiados

En el siguiente escalón de la jerarquía del poder judicial federal, inmediatamente por debajo de la suprema corte de justicia, se ubican los tribunales de circuito. Son de dos clases según su competencia y jurisdicción: los tribunales unitarios y los colegiados.

Los unitarios se integran, como su nombre lo indica, por un magistrado y un número determinado de secretarios, actuarios y empleados. Los colegiados se componen de tres magistrados, un secretario de acuerdos y el número de secretarios, actuarios y empleados que el presupuesto señale.

Las principales atribuciones de los tribunales unitarios son:

- Conocer de los juicios de amparo contra actos de otros tribunales unitarios;
- Conocer las apelaciones de asuntos que en primera instancia resolvieron los jueces de distrito;
- Conocer de las excusas y recusaciones de los jueces de distrito;
- Conocer las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción.

Las principales atribuciones de los tribunales colegiados son:

- Conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas;
- Conocer de los recursos que procedan contra resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, los tribunales unitarios de circuito, o el superior del tribunal responsable;
- Conocer del recurso de queja en los juicios de amparo;
- Conocer del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional del juicio de amparo;

Los juzgados de distrito

Los juzgados de distrito se hallan en la base del poder judicial federal; son el primer escalón y por ello tienen una importancia primordial en el proceso federal de impartición de justicia. Existen varios tipos de juzgados de distrito en razón de las materias que conocen; los juzgados de distrito en material penal, los de la materia civil, los que conocen amparo de una y otra materias, y los de la materia del trabajo. Son tribunales que resuelven controversias derivadas de la aplicación de la legislación federal.