

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. UN TESTIMONIO¹

Ricardo MÉNDEZ SILVA

1. Entiendo la reforma al Poder Judicial de la Federación, del 31 de diciembre de 1994, dentro de un entorno amplio que comprende a la reforma del Estado y al proceso de democratización integral del país, a la afirmación meridiana de la división de poderes del Estado mexicano y al fortalecimiento del Estado de derecho.

2. Las bases legales que alumbran la aparición del Consejo de la Judicatura Federal son la Reforma a la Constitución Política del 31 de diciembre de 1994, cuyo arranque se haya en la iniciativa de reformas presentada por el presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 del mismo mes, a unos días de haber asumido la primera magistratura del país. Así mismo, norma la actividad del Consejo la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de mayo de 1995. No sobra advertir que el 3 de febrero del citado año se modificaron diversos artículos de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que permitieron el despegue institucional del Consejo, pero que estuvieron lejos de darle un marco preciso para la toma de decisiones y el desenvolvimiento de su actividad.

Entre la presentación de la iniciativa presidencial y la publicación de la reforma constitucional, transcurrió menos de un mes, y de la entrada en vigor de la reforma, del primero de enero al 2 de febrero de 1995, fecha en la que se constituyó solemnemente el Consejo de la Judicatura Federal, pasó otro mes. De una parte se aprecia una efectividad notable para implantar la reforma, una de las más trascendentales en la historia del Poder Judicial de la Federación, hecho a destacar si se toma en cuenta la experiencia de Argentina, en donde después de varios años ha resultado imposible constituir al equivalente del Consejo mexicano; pero, de otra parte, este lapso breve impidió la asimilación de la nueva figura, la comprensión cabal de su sentido y las ventajas que aporta como modelo de gobierno para el Poder Judicial de la Federación,

¹ Esta colaboración es esencialmente testimonial, parte de la experiencia del autor en su calidad de miembro de la primera integración del Consejo de la Judicatura Federal, designado por el senado de la República para cubrir el periodo del 2 de febrero de 1995 al 30 de noviembre de 1997.

máxime si en su composición existen tres consejeros designados por los otros dos poderes de la Unión. Sobre éste punto volveré, al tratar específicamente la integración del Consejo.

Lo cierto es que los artículos constitucionales definieron las facultades del Consejo, su integración, los requisitos para ser designado consejero y las obligaciones impuestas a estos (artículos 94, 95, 97, 100, 101, 111 y 112, principalmente). Es dable sostener que una vez constituido el Consejo de la Judicatura Federal se contó con el apoyo abierto de su presidente, ministro José Vicente Aguinaco Alemán, que ofreció instalaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la infraestructura y los recursos materiales necesarios para albergar al órgano naciente. En el caso de otros consejos en el interior de nuestro país y en el extranjero, la falta de este apoyo inaugural ha entorpecido severamente su desarrollo. Por ello es de justicia hacer ésta mención, y ofrecer el dato a los lectores para entender la proyección del Consejo.

Es pertinente efectuar algunos cortes en el tiempo. Una primera etapa se extiende del 2 de febrero al 26 de mayo de 1995, que se caracteriza por la labor del Consejo con el soporte único de las reformas a la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en la que fue indispensable tomar decisiones y trazar políticas que conformaron las futuras avenidas de acción del Consejo. Cito los siguientes ejemplos: en la primera semana de actividad, tuvimos que decidir cambios de adscripción de magistrados y jueces. Nos impusimos la necesidad de apegarnos a criterios objetivos, tales como la antigüedad del funcionario en el Poder Judicial de la Federación, la antigüedad en el cargo, la antigüedad en la adscripción actual, la especialidad, las necesidades del servicio. Con el tiempo, y sobre la base de la experiencia, hemos adoptado como elementos complementarios la productividad del funcionario, con arreglo a la estadística judicial, la circunstancia de que en un determinado circuito hayan tenido lugar demasiados cambios, o la conveniencia de equilibrar en los circuitos y en los organismos jurisdiccionales, a funcionarios recién designados con otros de mayor antigüedad y tradición. Destaco el procedimiento porque quizás en la etapa inicial, y ante situaciones urgentes, hubiéramos podido caer en la tentación de optar por decisiones discrecionales. Con medidas de esta índole nació el Consejo y asumió el perfil de su accionar interno.

Así mismo, procede destacar lo relativo a las visitas de inspección. En el anterior régimen, y bajo la antigua práctica, los distritos eran distribuidos entre los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes realizaban directamente las inspecciones. En los primeros días del Consejo se propuso una distribución semejante, sin embargo, prevaleció el criterio de que

era inconveniente tal solución. Los consejeros efectuamos algunas visitas especiales para analizar la ratificación de jueces y magistrados, hasta que la Ley Orgánica del 26 de mayo de 1995 contempló la creación de la Visitaduría, con un cuerpo de 16 visitadores, siendo el órgano auxiliar del Consejo que realiza visitas dos veces al año a cada organismo jurisdiccional. Se determina por sorteo al visitador que habrá de realizar la inspección a un determinado juzgado o tribunal, y tenemos la regla de que un visitador no puede acudir en dos ocasiones seguidas al mismo organismo jurisdiccional. La creación de la Visitaduría generó desconcierto al interior del Poder Judicial de la Federación, ya que era un nuevo tipo de funcionario quien realizaría las visitas. Se ha avanzado en la homogeneización de las mismas, en la unificación de los métodos de trabajo, pero es menester reconocer que siendo la reforma un proceso, y no un instanteismo institucional, todavía se requiere labor en éste campo. Dio pie a este comentario, la decisión interna de que no existiera entre los consejeros una distribución de circuitos, lo que ha obligado por otra parte a abrir nuevos mecanismos de comunicación con jueces y magistrados, siendo éste también uno de los desafíos cotidianos del Consejo.

Otro botón de muestra lo constituye la designación de jueces y magistrados en el periodo reseñado. En el anterior sistema, la designación corría a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Consejo designó por concurso y evaluación de méritos a siete magistrados en marzo de 1995, y a 10 jueces en el mismo mes y año, que se abrió a secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Discutimos entonces en el pleno del Consejo, si el concurso debería abarcar a secretarios de juzgados y tribunales de los 23 circuitos. La opinión prevaleciente fue a favor, aunque teníamos limitaciones prácticas para efectuarlo de esa manera, al encontrarnos a un mes de haberse iniciado el funcionamiento del Consejo.

En noviembre de 1995, convocamos a un nuevo concurso de méritos, abierto a secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a secretarios de tribunales y juzgados para designar jueces de distrito. Los métodos empleados para la designación de jueces y magistrados fueron los primeros que se utilizaron en el Poder Judicial de la Federación desde su fundación en 1824; particularmente éste concurso, el de noviembre, brindó la oportunidad al personal ubicado en juzgados y tribunales para acceder al puesto de juez. Al igual que en los ejemplos anteriores, me interesa subrayar el nuevo procedimiento de trabajo que asumimos en los primeros días y semanas, y que posteriormente se complementaría con los exámenes de oposición, previstos en la nueva Ley Orgánica.

Sostengo que la siembra efectuada durante el periodo del 2 de febrero al 26 de mayo de 1995, fue definitiva para encauzar la labor futura del Consejo.

El segundo periodo comprende un “interregno”, del 27 de mayo, fecha de entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica, al 21 de junio de 1995. El Consejo de la Judicatura Federal fue constituido el 2 de febrero de 1995, previa insaculación de tres miembros del Poder Judicial de la Federación, la designación de dos por el senado y uno por el Ejecutivo federal. El artículo 14 transitorio de la nueva Ley Orgánica señaló que el presidente del Consejo de la Judicatura Federal y los consejeros designados por el senado de la República y por el Ejecutivo, deberían proceder a insacular dentro de un término de 30 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, a los magistrados de circuito y al juez de distrito que ocuparían el cargo de consejeros. Ello implicaba desconocer la insaculación anterior. Los consejeros originales del Poder Judicial de la Federación optaron por presentar su renuncia con el fin de que se diera cumplimiento a la previsión señalada. La consecuencia fue que el Consejo estuvo desconstituido hasta el 21 de junio, en virtud de que la nueva ley establecía que el quorum para sesionar era de cinco consejeros, y habíamos quedado en funciones únicamente cuatro. En sesión pública extraordinaria, celebrada el 21 de junio de 1995, en el edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó la insaculación de los tres nuevos consejeros del Poder Judicial de la Federación.

En una tercera etapa, a partir de la fecha anterior, se inició el desarrollo institucional del Consejo, bajo la cobertura de la Ley Orgánica del 26 de mayo que ofreció las condiciones para trabajar en pleno y en comisiones y con un Secretariado Ejecutivo que lleva las áreas de especialidad. Sin embargo, tuvimos un nuevo suceso desfavorable, y muy penoso en lo personal, la muerte en condiciones trágicas de la consejera Hilda Cecilia Martínez González, en julio de 1996, lo que obligó a realizar una nueva insaculación en enero de 1997, después de que concluyó el concurso de oposición para designar jueces de distrito en curso en ese entonces.

3. Funciones y estructura. El artículo 100 constitucional encarga al Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, a partir de agosto de 1996, del Tribunal Federal Electoral. El artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, añade expresamente el encargo de la carrera judicial, que había adquirido rango constitucional en el artículo 100, en donde se señalan los principios rectores de la excelencia, la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia.

Las facultades asignadas al Consejo hacen de él un órgano colegiado con amplias funciones e influencia en el acontecer del Poder Judicial de la Federación, compuesto por 23 circuitos, 91 tribunales colegiados, 49 tribunales unitarios, 185 juzgados, 322 magistrados y 185 jueces. El personal asciende a alrededor de 14,000 personas. La administración es extensa y compleja, exigente de formas de descentralización y especialización novedosas y más profesionales para hacerla óptima.

Desde la Constitución, en el artículo 100, se previó el funcionamiento del Consejo en pleno o en comisiones, y dispuso que al pleno correspondería resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. El pleno del Consejo determinó que las comisiones tendrían una función deliberativa y al pleno correspondería la función decisoria y, por supuesto, se sostuvo un principio elemental, la toma de decisiones sólo podría proceder con la presencia del presidente.

La Ley Orgánica señaló que el Consejo contaría con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determinara el pleno, pero debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción. El Consejo resolvió, en noviembre de 1995, constituir una comisión con carácter permanente, la de Vigilancia, encargada de supervisar la ejecución de las políticas y medidas aprobadas por el pleno y por la Comisión de Administración, precisamente en esta materia. Desde el principio de las tareas en omisiones, en agosto de 1995, acostumbramos celebrar una sesión semanal previa a la sesión plenaria, también semanal, preparatoria del trabajo para la toma de decisiones. Esta sesión se institucionalizó en una reunión de Comisiones Unidas.

El pleno celebra una sesión semanal el miércoles por la mañana; se requiere quorum de cinco consejeros y las resoluciones se adoptan por mayoría de los consejeros presentes y por mayoría calificada de cinco votos, tratándose de asuntos importantes tales como el establecimiento de comisiones, la expedición de reglamentos internos, el nombramiento de los magistrados y jueces, la suspensión en sus funciones de los magistrados de circuito y jueces de distrito, la resolución de las quejas administrativas, el nombramiento de los titulares de los órganos auxiliares y de los secretarios ejecutivos.

El pleno tiene facultad decisoria y solo ha delegado funciones en esta esfera, a la Comisión de Administración para lograr la operatividad cotidiana respecto de adquisiciones, nombramientos, etcétera, y a la Comisión de Disciplina para la resolución de las quejas que resulten infundadas o improcedentes.

Las comisiones se encuentran integradas por tres consejeros, tal como lo indica la ley, el consejero designado por el Ejecutivo federal, uno de entre

los designados por el senado y uno de entre los consejeros del Poder Judicial. La iniciativa presidencial contemplaba una integración del Consejo con dos consejeros designados por el Ejecutivo, sin embargo, en el senado de la República se modificó la composición, y se redujo a uno el designado por el presidente de la República y se pasó, en dirección opuesta, de dos a tres los consejeros del Poder Judicial de la Federación. Este cambio no se advirtió en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995, cuando se reguló lo relativo a las comisiones, y se requirió que en ellas se encontrara el consejero designado por el Ejecutivo, lo que hace materialmente imposible, que por las cargas de trabajo un mismo consejero esté en todas las comisiones.

Cada Comisión cuenta con un secretario ejecutivo y con el personal de asistencia necesaria, para atender el abanico altamente especializado de las materias. Destaco el hecho de que el Consejo ha designado en las secretarías ejecutivas y en los organismos auxiliares, a miembros distinguidos del Poder Judicial de la Federación (con la excepción obvia de la Comisión de Administración y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación). Fue una visión meridiana y una consigna ideológica realizar la reforma con los propios miembros de éste Poder. Estamos convencidos de que si no se incorporan los jueces y magistrados a estos procesos, la reforma del Poder Judicial de la Federación no podrá rendir frutos.

Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en agosto de 1996, se creó una Comisión de Administración encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, compuesta por siete miembros, entre ellos tres consejeros de la Judicatura Federal, el designado por el Ejecutivo federal, uno designado por el senado y otro el magistrado de circuito de mayor antigüedad.

En un acontecimiento que consideramos histórico, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo de la Judicatura Federal resolvieron conjuntamente, por unanimidad de votos, constituir en noviembre de 1997 una Comisión sobre la autonomía del Poder Judicial de la Federación, competencia concurrente de ambos órganos, con arreglo a lo previsto en la propia Ley Orgánica. La Comisión se encuentra compuesta por el presidente de ambos órganos, por dos ministros y por dos consejeros.

4. Los consejeros. El artículo 100 constitucional estableció que el Consejo se integraría con siete consejeros, dándose una composición plural y cuatro sistemas de designación.

- a) El presidente, que lo es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta suerte, los señores ministros al elegir a su presi-

dente, eligen al presidente del Consejo de la Judicatura Federal. Toda vez que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es elegido por cuatro años, desempeña el puesto de presidente en el Consejo por éste periodo, distinguiéndose del término legal de cinco años de un consejero.

- b) Tres miembros del Poder Judicial de la Federación, designados por insaculación, que representan a los magistrados de Tribunales Colegiados, de Tribunales Unitarios y a los jueces de Distrito. He escuchado la opinión de que los tres consejeros del Poder Judicial deberían ser magistrados, por ostentar el máximo rango de la carrera judicial y por que su cargo presupone previamente el de juez. Es mi convicción que la inclusión de un juez es apropiada ya que conoce de manera cercana la problemática de los juzgados, donde reside un segmento substancial y vital del quehacer jurisdiccional.

En cambio, el procedimiento de insaculación no se antoja del todo afortunado, a pesar de que el artículo 81, fracción III de la Ley Orgánica estableció los requisitos para que participaran los funcionarios jurisdiccionales en la selección: ser ratificados y no haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. La suerte no es necesariamente sabia, pero en honor a la verdad, no obstante pensar y repensar éste problema, no encuentro un procedimiento alternativo totalmente satisfactorio.

- c) Dos consejeros designados por el senado de la República. Los únicos requisitos que se exigen son los que se demandan para ser consejeros, que, a su vez, se remiten a los requisitos requeridos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para la primera integración del Consejo, el senado de la República se inclinó por un perfil académico, lo que suscitó críticas entre barras de abogados y litigantes, aunque el argumento que favoreció entonces a la extracción académica fue el de que los consejeros participan en la designación de jueces y magistrados y no se estimaba conveniente que abogados postulantes participaran en este proceso.

A diferencia de la designación de los señores ministros, en la cual se maneja una terna propuesta por el presidente de la República, no opera algo similar para los consejeros como tampoco una votación calificada del senado. Dada la importancia de los asuntos que se manejan en la competencia del Consejo, sería conveniente que se estableciera una votación calificada semejante, de dos terceras partes de los senadores. Para la primera integración del Consejo, los dos miembros designados por el

senado, lo fuimos por unanimidad de votos de los senadores presentes de los tres partidos políticos representados en la Cámara.

En una conferencia que impartí recientemente, me formularon una crítica válida. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación exige exámenes de oposición para la designación de jueces y magistrados, y exámenes de aptitud para otras categorías de la carrera judicial; los encargados de diseñar el sistema de pruebas y de aplicarlas somos los consejeros, que no estamos sujetos a examen. La valoración que hace el senado implica una revisión de la trayectoria profesional; mas allá de votaciones por unanimidad o por mayoría calificada, en ese examen público la tacha fundada por parte de un solo senador contra una persona propuesta, impediría su designación; sin embargo, creo que sí sería conveniente conocer la propuesta o los conocimientos generales de los aspirantes o candidatos.²

- d) Un consejero designado por el Ejecutivo. En este renglón son pertinentes algunas de las consideraciones formuladas respecto a los consejeros designados por el senado. Un poco más adelante se externarán reflexiones de validez común. Basta por el momento advertir que el nombramiento por el primer mandatario, recayó en el licenciado Alfonso Oñate, quien fungía como oficial mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La presencia de Oñate en el Consejo permitió avanzar con mayor rapidez, y con un grado más elevado de profesionalismo, en el cumplimiento de nuestras responsabilidades.

La crítica difundida contra el Consejo de la Judicatura Federal fue su composición plural. El Consejo nació bajo la inspiración de otras legislaciones, particularmente de la española. La figura de los Consejos se convalida con una integración polivalente; incluso en Francia y en Italia, el presidente de los consejos de la Magistratura es el propio presidente de la República. A cincuenta y un años de su establecimiento en Francia, el Consejo es todavía objeto de cuestionamientos por incluir al jefe de Estado y al ministro de Justicia en su seno, pero el objetivo de su participación sigue siendo igualmente aceptado, la necesidad de romper esquemas y actitudes gremiales, prácticas de endogamia y de autofagia. El fin de nutrir al Poder Judicial de una representación popular que surge de los otros poderes en los que la elección es su sustento, es un argumento que se enarbola insistentemente.

² Precisamente el 28 de noviembre, fecha en la que concluyo este artículo, aparece publicada en los diarios nacionales una convocatoria del senado de la República, para recibir solicitudes de aspirantes a ocupar el cargo de consejero de la Judicatura Federal.

Verdad es que en algunos países de América Latina, donde se ha instalado esta figura, la composición plural de los Consejos ha pretendido ser una maniobra de mediatización. A la distancia geográfica se festejan los avances democráticos de países hermanos, pero éstos tienden a ser más aparentes. Es verdad también que en los sistemas puros o exclusivistas, en aquellos donde participan únicamente miembros del Poder Judicial, la independencia no está garantizada y las influencias externas no se eliminan por arte de magia. La solución en grado substancial son los modelos legislativos, pero lo definitivo, lo trascendental, son las personas seleccionadas. En el fondo, es la voluntad política de quienes designan y la de los designados de hacer valer un régimen de autonomía, lo que permite prosperar a un determinado modelo.

Entre los requisitos de designación no se incluye expresamente que los consejeros sean parte de los poderes que hacen el nombramiento. Es más, el artículo 95 constitucional previene como uno de los requisitos, 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 o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. En Argentina, los consejeros del Poder Legislativo deben ser miembros del Congreso, y ello ilustra sobre la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre los partidos políticos. En nuestro sistema, los consejeros designados por el senado y el Ejecutivo no son parte de estos poderes, y la designación no implica vinculación con ellos, por lo menos en la primera integración.

Decía que la crítica más externada contra el Consejo fue la integración plural, y por principio de cuentas, despertó desconfianza al interior del Poder Judicial. De pronto aparecían tres consejeros designados por poderes ajenos. La lucha por la acreditación ha sido difícil, cualquier error o medida impopular han provocado sobreacciones; pero a casi tres años de instalado el Consejo, prevalece una aceptación general a este nuevo modelo de gobierno, no exento, por supuesto, de propuestas para mejorar su estructura y funcionamiento. Han circulado diversas propuestas para reformar al Consejo, una de magistrados y jueces según lo ha difundido la prensa y, curiosamente, no descalifican a esta conformación plural.

Concluyo esta reflexión diciendo que uno de los puestos más dignos en el servicio público del país es el de consejero de la Judicatura Federal. Por disposición constitucional estamos obligados a desempeñar nuestra función “con independencia e imparcialidad”. Este cometido es motivante y honroso en nuestra sociedad, donde la corrupción, las complicidades y el servilismo se han enseñoreado en tantos ámbitos de la gestión pública. Tener la obligación

constitucional de ser independientes e imparciales, es ciertamente una de las más grandes satisfacciones a las que pueda aspirar un funcionario.

Los consejeros tienen fuero constitucional. Obvio resulta que este régimen no se crea para beneficio personal, sino para hacer valer la independencia e imparcialidad del funcionario. Con todo, el fuero constitucional no es una patente de impunidad y los consejeros conforme al artículo 110 constitucional, están sujetos a juicio político. Debemos respetar la autonomía jurisdiccional y el ámbito administrativo de jueces y magistrados. Lo he declarado anteriormente, si algún consejero no hubiera actuado así o no lo hiciera en el futuro, estaría sujeto a juicio político. La más mínima interferencia en asuntos de la vida de tribunales y juzgados es materia de alta responsabilidad. La Comisión de Autonomía creada por la Corte y el Consejo, en noviembre de 1997, deberá conocer de posibles asuntos de esta índole. No basta proclamar la autonomía, es indispensable que todos luchemos por ella.

La Constitución Política dispuso que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estarían 15 años en su cargo. Respecto a los consejeros, contempló un periodo de cinco años. Para la primera integración del Consejo se dispuso que los tres miembros del Poder Judicial estarían en funciones siete años, hasta el 30 de noviembre del año 2001; para uno de los dos consejeros designados por el senado se previó que su periodo concluiría el último día de noviembre de 1997.³ Ello con miras a propiciar una renovación escalonada y aprovechar una secuencia de experiencia sin rupturas o discontinuidades. Opiniones variadas han surgido sobre la conveniencia de reducir el periodo a dos años, por ejemplo, o extenderlo hasta un periodo extremo de 15 años. El primer supuesto de dos años es limitado y el opuesto es demasiado extendido. Mi parecer es que cinco años es un periodo suficiente. A pesar de los métodos y procedimientos objetivos que caracterizan la labor del Consejo, se influye decididamente en aspectos vitales del acontecer judicial y es pertinente asegurar un paso transitorio.

El artículo 100 constitucional estableció que los consejeros deberían cubrir los requisitos definidos en el artículo 95 constitucional, los mismos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además de la nacionalidad mexicana y la edad de 35 años, cumplidos el día de la designación, es preciso una antigüedad mínima de diez años en la profesión jurídica, con título profesional de licenciado en derecho, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y un requisito que, en mi caso, cumplía en forma clara y evidente: no haber sido secretario

3 Es el caso del autor de estas líneas.

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 o jefe del Distrito Federal (ahora debería rezar: gobernador del Distrito Federal) durante el año previo al día de su nombramiento. Este último requisito asume importancia relevante ya que persiguió evitar nombramientos en la Corte y en el Consejo de altos funcionarios públicos que pudieran llegar de un día a otro por la vía de un sistema político de premios o castigos.

Complementa esta disposición lo preceptuado en el artículo 101. Los ministros, los magistrados de Circuito, jueces de Distrito y los consejeros no pueden dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso, ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Es una limitación de dos años. Influido seguramente por mi extracción académica, me pronuncio en el sentido de que la prohibición debería ser definitiva. Quien fue ministro en el pasado o quien es consejero hoy, participó o participa en la designación de jueces y magistrados, y a pesar de que los procedimientos se distinguen por su transparencia y objetividad, tienen influencia indirecta en las designaciones. Es una cuestión de ética más que de legalidad estricta. Quien fue ministro o consejero no debe litigar. Sé que es una afirmación drástica y podría alegarse que se viola la garantía constitucional de libertad de trabajo, pero por experiencia personal conozco ofrecimientos para ser miembro de despachos que no persiguen necesariamente el talento jurídico, sino, de manera burda, el tráfico de influencias.

5. Principales áreas de actividad. *Carrera judicial*. Quedó asentado antes que el artículo 100 constitucional propuso a los principios de la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, como rectores de la carrera judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estableció que el ingreso al cargo de juez y de magistrado debería tener lugar a partir de la celebración de concursos de oposición internos y abiertos. Sentó las bases para que estos concursos constaran de las siguientes etapas: *a)* examen de conocimientos generales, *b)* solución de casos prácticos, *c)* examen oral. La Ley agrega la evaluación que tome en cuenta los cursos realizados en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización acreditados. El Consejo ha incluido en los reconocimientos un examen psicométrico, elaborado por expertos de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México, pero no han sido un elemento que altere la evaluación académica.

En otro punto de esta presentación, se señaló que el procedimiento anterior se distinguía por la designación directa que efectuaba el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Consejo de la Judicatura Federal en 1995 realizó concursos de méritos. Los concursos de oposición requerían la elaboración de exámenes complejos y altamente especializados, en función de un perfil que no se podía improvisar; era necesario, igualmente, todo un aparato administrativo y una infraestructura de computadoras y máquinas de escribir para cada sustentante, imposible de afrontar y resolver en los tiempos inaugurales del Consejo. Fue en 1996, en el segundo año de nuestro funcionamiento, que encaramos el desafío de los concursos de oposición. Decidimos realizar en primer término el concurso para magistrados, en razón de que sería menor el número de aspirantes, y en virtud de que sería una experiencia totalmente novedosa, larga en el tiempo de su preparación y de su desarrollo.

El Instituto de la Judicatura integró un banco amplio de preguntas para el examen de conocimientos generales, y de temas para el examen de casos prácticos. Se elaboró un procedimiento computarizado para lograr el anonimato de los participantes, en donde se cruzan el nombre, un número y un código de barras desconocido por el sustentante y por los comités de evaluación y los jurados. Estos últimos fueron constituidos por un consejero, un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura y un magistrado ratificado (o en su caso un juez ratificado) de reconocido prestigio. Ha sido una labor ardua acreditar los concursos de oposición en un entorno social en el que han prevalecido las recomendaciones. En la víspera del primer concurso de oposición circularon algunas hojas con preguntas que se decía pertenecían al examen, lo que resultó un hecho a todas luces falso. Todavía, para el cuarto concurso de oposición, no faltaron algunos aspirantes que pretendían dar a conocer sus números de inscripción, siendo que el anonimato se garantiza con el código de barras. Cuidar hasta los últimos detalles ha sido un compromiso inalterable.

Para el primer concurso de oposición de la historia del Poder Judicial de la Federación, que se abrió en 1996 para ocupar 60 plazas de magistrado, cundió la versión de que los señores jueces no se inscribirían. Había cierto descontento por ser un método nuevo de selección y se tildaba al concurso de “academicista”, cuando era la propia ley la que definía la naturaleza y las características generales del reconocimiento. Fue en verdad una grata sorpresa que se hubieran inscrito 80 aspirantes. El resultado del examen arrojó 52 designaciones, ocho menos a las plazas abiertas a concurso. Lo importante, lo trascendente, lo digno de subrayar es que prosperó rápidamente una nueva mentalidad en nuestro personal, la decisión de someterse a una evaluación

rigurosa y enfrentar el riesgo de no ser designados. Este método activó el ánimo de participación, más allá de las angustias de los expedientes apilados en los escritorios, y motivó el estudio con un horizonte científico amplio, ha auspiciado una vida gregaria para el estudio y la reflexión entre numerosos jueces y magistrados con sus secretarios. Son resultados intangibles, imposible de ser medidos cuantitativamente; digamos simplemente que se trata de una nueva mentalidad generada por la línea maestra de la reforma judicial y que desemboca en la autonomía del juzgador. A través de éste sistema, un magistrado o un juez, deben su nombramiento a su propio esfuerzo y valía profesional y personal.

Resuelto el primer concurso de magistrados sin contratiempos, emprendimos la preparación y la realización del primer concurso de oposición para designar a 70 jueces de distrito. Convocamos a secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de tribunales y juzgados. Quedaron fuera de la convocatoria los secretarios técnicos de las ponencias de los consejeros, contra insistencias y presiones diversas. En la difícil acreditación de los concursos, hubiera sido un error enorme dejar participar a nuestros colaboradores, cuando la plaza actual que ostentan no pertenece a las que el artículo 110 de la Ley Orgánica concibe como categorías de la carrera judicial. Pequeñas tiendas invisibles.

El número de participantes admitidos al concurso fue de 866. Una euforia contagiosa invadió al Poder Judicial de la Federación por la oportunidad que brindaba sobre todo a secretarios de juzgados y tribunales. Hubo aspirantes que se prepararon con dos años de anticipación. De los 866, quedaron 168 admitidos a la segunda y tercera fase. Alguna nota periodística habló de 600 jueces reprobados. No fue así. En primer lugar eran secretarios y, en segundo término, los no admitidos a las etapas subsecuentes no acreditaron una calificación límite, pero ello no descalifica su nivel o preparación. En total designamos a 62 jueces, ocho menos a las plazas abiertas a concurso. No hemos querido abaratar los niveles, a pesar de la necesidad de contar con funcionarios judiciales.

En 1997, celebramos dos nuevos concursos de oposición internos; en el primero designamos a 32 magistrados y en el segundo a 60 jueces.

Ha sido un proceso de evolución que comenzó con los concursos de méritos, pasó a los concursos de oposición y deberá dar el salto a una etapa de preparación altamente especializada en el Instituto de la Judicatura que comprenda cursos teórico-prácticos sobre las diversas materias que atienden juzgados y tribunales. Este es el fin y hacia él se han canalizado afanes y energía.

Vale la pena advertir que los concursos celebrados hasta el momento, han sido cerrados, para los miembros del Poder Judicial de la Federación. De la misma manera que en 1995 no estábamos en condiciones de convocar de inmediato a un concurso de oposición, hasta el momento no hemos podido diseñar con seriedad un sistema de selección para personas ajenas al Poder Judicial de la Federación. La Comisión de Carrera Judicial ha elaborado un proyecto que será sometido en breve a Comisiones Unidas y al pleno, con las bases para un primer concurso de oposición abierto para la designación de jueces, en el que podrán participar miembros del foro, de la academia y del fuero común. Obviamente los requisitos tendrán que ser distintos, más estrictos que los exigidos en los concursos internos. Deberían constar de una primera selección a través de un amplio cuestionario sobre cultura y conocimientos generales, cursos en el Instituto de la Judicatura, práctica en los juzgados y tribunales y, finalmente, el examen sobre casos prácticos y el examen oral. Todo un desafío que asumirá el Consejo de la Judicatura Federal. Es indispensable la apertura, la bienvenida a nutrientes diversas, con miras a vitalizar a la carrera judicial.

Para la selección de otros miembros de la carrera judicial, actuarios y secretarios de tribunales de circuito y juzgados de distrito, el Consejo aprobó un acuerdo el 6 de 1995, en el que se establecen los exámenes de aptitud. Este acuerdo regirá mientras se finca un sistema general de exámenes para estas categorías, y consiste en las pruebas que directamente aplica el juez o magistrado para cubrir las vacantes respectivas, a través de una convocatoria publicada en los estrados del órgano jurisdiccional. Partimos del supuesto de la honorabilidad de jueces y magistrados, del hecho que ellos conocen las materias dominantes de los organismos en los que se hayan adscritos, de sus necesidades particulares y del perfil profesional para el puesto específico.

Estoy convencido de que los exámenes de oposición y de aptitud han sido una vía y un mecanismo para seleccionar a los mejores elementos con el fin de cubrir las vacantes de magistrados, jueces, secretarios. Obliga a una nueva mentalidad de superación por medio de la preparación permanente, pero un sistema virtuoso no puede eliminar del todo la falibilidad humana, las deficiencias o insuficiencias del carácter o de la personalidad que no se revelan en un examen. Solicité al visitador una relación de las conclusiones de las inspecciones efectuadas a los nuevos jueces y magistrados, y en la casi totalidad son satisfactorias, ha habido observaciones que se subsanan normalmente para la siguiente visita. Con todo, hay excepciones, mismas que están siendo observadas por la Visitaduría y analizadas por la vía de las quejas administrativas.

Creación de nuevos órganos. Un problema manifiesto del Poder Judicial de la Federación es el aumento espectacular de asuntos que se presentan ante juzgados y tribunales. La conflictividad social de los últimos años en nuestro país ha desbordado la capacidad de respuesta de los organismos jurisdiccionales. Podría pensarse a la distancia que la población se abstiene de litigar sus diferencias interindividuales o sociales; sin embargo, la reacción es notablemente la opuesta.

En todas las materias, civil, penal, mercantil, laboral, administrativa, el cúmulo de asuntos se ha expandido visiblemente y compele a jueces y magistrados a trabajar a ritmos verdaderamente infárticos, obligándolos a extender las jornadas laborales, a sacrificar tiempo libre y a descuidar a sus familias. Existe una necesidad impostergable de instalar más juzgados y tribunales. No obstante, irrumpen problemas de todo tipo. El primero lo encontramos en la disponibilidad de inmuebles para albergar a órganos jurisdiccionales. Para cada juzgado se requieren de 644.36 m², de 550 a 600 m² para un tribunal unitario y para un tribunal colegiado 876.47 m². El espacio, además, debe ser adecuado para la función, contar con una distribución favorable que incluya oficialía de partes, archivo, áreas iluminadas para secretarios y jueces o magistrados, servicios sanitarios, estacionamientos, uso de suelo. En el Distrito Federal no es fácil lograrlo; en varios estados de la República se torna prácticamente imposible. Después de localizar los recintos es pertinente negociar la renta o la compra, adaptarlos, dotarlos de infraestructura eléctrica para que soporten la carga del equipo de cómputo, de las fotocopiadoras, cumplir con la normatividad para el concurso de la remodelación, la supervisión de la obra, el finiquito de la misma. No es este un lamento administrativo; es una explicación sobre los pasos que deben darse para echar a andar un juzgado o un tribunal.

Aparte es la selección de magistrados y jueces por medio de los concursos de oposición, que revisten complejidad extrema, y no se diga de la selección que deben hacer los propios magistrados y jueces de sus secretarios a través de los exámenes de aptitud, en lugares apartados donde la preparación y el nivel profesional deja mucho que desear. Por cierto, es ésta otra de las cruces que cargan a costas magistrados y jueces: contar con personal calificado y por añadidura, confiable para el cumplimiento de las delicadas tareas de apoyo jurisdiccional.

El Consejo de la Judicatura Federal ha tenido el apoyo solidario del Ejecutivo federal y de la Cámara de Diputados para la aprobación integral del presupuesto, pero el problema no es de pesos o centavos, es de limitaciones en el medio social y de recursos humanos que sería altamente peligroso improvisar.

A partir de que se constituyó la Comisión de Creación de Nuevos Órganos en agosto de 1995, se han instalado 20 nuevos organismos jurisdiccionales. Su constitución se ha decidido en función de la estadística judicial, se han atendido a los circuitos o distritos más congestionados, lo que no alivia cabalmente las cargas exageradas de trabajo. Al atender las prioridades, no estamos en posibilidad de ofrecer satisfacción a otras circunscripciones jurisdiccionales que experimentan una cuantiosa recepción de asuntos. Se ha creado en dos años, casi un organismo jurisdiccional por mes, pero no resulta suficiente. A esta fecha están pendientes de instalarse 33 nuevos organismos jurisdiccionales.

En 1998 podrá iniciarse la construcción de ocho palacios de Justicia, con un margen de espacio extra para el crecimiento, pero la solución tendrá que buscarse en otras líneas de trabajo, en un federalismo judicial que impida que prácticamente todos los asuntos del fuero común se revisen, vía amparo, en los organismos jurisdiccionales de la Federación o en métodos alternativos para la solución de controversias. El problema de la justicia en México no es sólo judicial, es jurídico y procesal.

Disciplina. Es esta una de las atribuciones fundamentales del Consejo de la Judicatura Federal. La entiendo como una atribución de excepción. El orden coercitivo o punitivo no puede regir en forma cotidiana para un medio profesional en el que prevalece —lo afirmo categóricamente— la honestidad y la dedicación a la empresa común, respuesta generosa de la vocación íntima.

La Ley Orgánica de mayo de 1995 estableció un apartado detallado sobre las causas de responsabilidad de los funcionarios jurisdiccionales, hizo una clasificación de faltas graves y leves, enumeró las sanciones susceptibles de ser impuestas, y estableció un procedimiento para la substanciación de las quejas en las que se da seguridad al funcionario y se prevé la garantía de audiencia.

La aparición del Consejo de la Judicatura Federal motivó la presentación de un número sin precedente de quejas administrativas, pero con una concepción equivocada, en gran parte conteniendo inconformidades sobre asuntos jurisdiccionales de fondo, que no son competencia del Consejo de la Judicatura Federal, por ser un órgano de naturaleza administrativa. Los asuntos jurisdiccionales son objeto de revisión en los niveles instancias superiores, y cuando existe un asunto de cosa juzgada, el Consejo no puede atentar contra una sentencia definitiva. Pueden analizarse las cuestiones de conducta, pero se requieren pruebas y no solamente señalamientos generales o incluso injuriosos. Entre las cuestiones de conducta se haya obviamente la ineptitud, y ahí es inevitable analizar el fondo de un asunto, pero debe tratarse de un error inex-

cusable, y aún así no es fácil distinguir la línea fronteriza entre lo conductual y lo jurisdiccional. Vivimos en un Estado de derecho y se quiere olvidar que si los jueces deben apegarse a la verdad legal del expediente, al analizarse las quejas contra jueces y magistrados, debemos instaurar un procedimiento de corte semejante, en el que prevalezcan las evidencias, dentro del cauce de la normatividad establecida.

El incremento de los asuntos ante juzgados y tribunales provoca que no sea humanamente posible solucionar los asuntos dentro de los términos procesales estrictos. En este sentido, el Consejo se ha apegado a una tesis de la Suprema Corte de Justicia en la que se considera inexcusable una dilación excesiva para la resolución de un asunto, pero en la que se admite un margen de dilación que varía casuísticamente, en razón del juzgado, del tribunal o de la complejidad del asunto. Las cargas de trabajo se oponen al ideal de una justicia pronta y expedita, tal como lo prevé el artículo 17 constitucional. Encontramos cuestiones que están en la responsabilidad del funcionario y por ello se han dictado apercibimientos o amonestaciones, privadas o públicas, pero hay otras que escapan a su responsabilidad y se originan por causas de fuerza mayor.

En los años 1995-1997, el Consejo de la Judicatura Federal declaró fundadas 107 quejas e impuso 148 sanciones (las cifras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los años 1987-1994, arroja 28 quejas fundadas). Se impusieron 88 apercibimientos, 24 amonestaciones, 17 suspensiones, 12 destituciones incluyéndose la de dos jueces, y siete inhabilitaciones. Se ha dado vista en ocho casos al Ministerio Público. Se ha multado a 18 promoventes por conducirse en sus promociones en forma irrespetuosa ante los funcionarios o el Poder Judicial de la Federación.

Las quejas fundadas han sido el 6.8 por ciento del total de las presentadas. El porcentaje confirma que las fallas son excepcionales. Dentro del Poder Judicial de la Federación, al Consejo de la Judicatura Federal se le ha llamado el “Consejo de Guerra” o el “Consejo de la Perjudicatura”. Fuera de él, se hubiera querido que con una guadaña inquisitiva cortáramos cabezas con base en simples señalamientos. Verdad es reconocer que no hemos atacado los casos que con mayor frecuencia se apuntan ligados a la corrupción. No ha faltado voluntad política. Los procedimientos a disposición del Consejo, las visitas, algunas de ellas extraordinarias, las revisiones patrimoniales por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, no han posibilitado que la sospecha se transforme en culpa probada. Una vez más estamos ante el dilema del Estado de derecho o del Estado de la arbitrariedad.

Pienso que la erradicación de conductas nocivas al interior del Poder Judicial de la Federación tendrá que darse en positivo, a través de los procedi-

mientos de designación de magistrados y jueces, de las visitas semestrales, del seguimiento de los casos de “luz amarilla”, de los estímulos, de los medios diversos para dignificar a la carrera judicial. Pero aún cuando impongamos el mayor rigor o establezcamos sistemas draconianos, carecerán de sentido si la sociedad en su conjunto no se moraliza integralmente, y abandona las prácticas usuales de dádivas y sobornos. Es pues, una responsabilidad socialmente compartida.

Informática. En nuestra época, todo gran reformador arranca de la computarización y piensa que con la sola dotación de computadoras se alcanza el ideal dorado de la modernidad. La informática es un recurso indispensable en los procesos de eficiencia para el trabajo y en el logro de resultados óptimos, pero a condición de que se plantee una estrategia detallada, basada en la investigación del campo laboral y en objetivos definidos. A fines de 1995 se aprobó un Plan Estratégico de Informática de cinco años, cuyo fin es la computarización integral del Poder Judicial de la Federación con equipo suficiente, capacitación, redes internas en los organismos jurisdiccionales, redes locales en los circuitos y una red nacional.

En buena parte, en el rubro de la informática tenemos en el Poder Judicial de la Federación vertientes pendientes por colmar. Debemos pasar, de la prehistoria a la modernidad, del mimeógrafo al *Internet*. Sin embargo, empezamos con un activo a favor. En otras instituciones se ha tenido que concientizar al personal para que acepte la transición a la modernidad tecnológica. El trabajo pesado del Poder Judicial de la Federación ha obligado a sus miembros, lo mismo oficiales judiciales, secretarías, que jueces y magistrados, a utilizar estas herramientas que han aportado con sus recursos para aliviar los volúmenes crecientes de actividad. Una de las principales solicitudes que tiene el Consejo se refiere precisamente a equipo de cómputo.

El Consejo de la Judicatura Federal estableció el 7 de diciembre de 1995 un Plan Estratégico de cinco años, que persigue la computarización integral por medio de equipo de cómputo suficiente, impresoras, redes internas, redes locales, redes nacionales, correo electrónico, *Internet*. Ha sido necesaria una cuidadosa planeación y, sobre todo, el diagnóstico sobre los equipos requeridos, los proveedores e instituciones supervisoras ajenas al Poder Judicial de la Federación. Al mismo tiempo, se han implementado cursos de capacitación, y en un renglón notablemente sensible, la revisión y modificación eléctrica de los recintos, ya que sólo el 5 por ciento de nuestros edificios están en condiciones de soportar la carga eléctrica de estos adelantos tecnológicos.

Cabe destacar el avance en materia de adquisición, suministro, distribución y capacitación para la utilización de los sistemas de cómputo de manera ge-

neral. En su totalidad se han distribuido 5,582 equipos de cómputo, del año de 1995 a 1997.

Actualmente el Poder Judicial de la Federación cuenta con 6,582 equipos. Se ha integrado una plantilla de 19 equipos para Tribunales Colegiados, de 10 para Tribunales Unitarios, de 12 para Juzgados de Distrito y 1 para cada una de las 55 fiscalías de parte comunes a Juzgados o Tribunales.

Existen, además, en proceso de instalación, 10 redes piloto locales para organismos jurisdiccionales. En lo que se refiere a la implantación de la Red Nacional de Telecomunicaciones, ésta se encuentra en proceso de concurso.

Avanzamos con paso más lento a las solicitudes de nuestro personal, pero es un campo en el que marchamos con madurez y seriedad. Se ha solicitado un poco de paciencia al personal.

6. Una reflexión final: contemplo a la autonomía como la premisa y el objetivo toral de la reforma judicial de 1994. A cada uno de los miembros del Poder Judicial de la Federación nos toca hacerlo valer ante los otros poderes, al interior del Poder Judicial, frente a los litigantes y ante los medios de comunicación que a menudo lanzan sentencias anticipadas.

En México se cree en el sistema de justicia federal, prueba de ello es el volumen creciente de asuntos, pero en un país donde hay cuarenta millones de pobres, la mitad de ellos en pobreza extrema, la justicia es una quimera. Cuarenta millones de compatriotas carecen de agua, de servicios de salud, de vivienda digna, de educación, y aunque tengamos resplandeciente en la Constitución el carácter gratuito de la justicia y el juicio de amparo, tampoco tienen justicia, están alejados de la justicia social y de la justicia interindividual. En el Poder Judicial de la Federación, contamos con una plataforma sólida y profesional para avanzar en la administración de justicia. Hagamos entre todos una alianza para la justicia.