

CONSTITUCIÓN Y PODER JUDICIAL

Mario MELGAR ADALID

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Constitución y división de poderes*. III. *Poder Judicial y los otros poderes*. IV. *Perspectivas*.

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre Constitución y Poder Judicial requiere para su análisis una consideración previa relativa al papel y valor social que se le asigna a la Constitución en un tiempo y circunstancia determinados. De ello dependerá si el papel que los jueces desempeñan en un grupo social es solamente instrumental, como meros jurisdicentes, o si son ellos quienes fijan los límites del poder, dan garantía a los derechos fundamentales de la persona y marcan el derrotero de una comunidad en tanto son el poder sobrepuesto, el poder sobre el poder.

Dicho de una manera más simple: los jueces y el poder que representan valen tanto como la misma Constitución que fija sus atribuciones. Una consideración elemental puede servir para iniciar este trabajo y es la voluntad del Constituyente de señalar que el Judicial es un poder en tanto así lo define, con la relevancia política que ello implica y por ello es que la Constitución señala principios para el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Algunos de los principios que contiene nuestro texto constitucional sobre el Poder Judicial se refieren a su carácter de verdadero poder, si bien dividido para su ejercicio (artículo 49), a su origen popular y el derecho universal a la justicia (artículo 17), a las garantías judiciales de independencia y responsabilidad de los jueces (artículos 17, 99, 100, 110 y 111), de estabilidad de los miembros de la judicatura (artículos 94, 97, 99 y 100); de remuneración de magistrados, jueces y consejeros (artículo 94); a la carrera judicial (artículos 97, 100); a la gratuidad de la función pública de administración de justicia (artículo 17); al régimen laboral de

los trabajadores del Poder Judicial de la Federación (artículo 123); principios estos y otros que afectan a todos los miembros del Poder Judicial de la Federación, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrados de circuito, jueces de distrito, consejeros de la judicatura federal, así como a los órganos que componen el Poder Judicial. Los principios constitucionales sobre la función jurisdiccional que realiza el Poder Judicial y las personas que lo integran son la respuesta del Constituyente al derecho de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 constitucional.

No obstante lo que expresa el texto fundamental sobre el tema, en el fondo la cuestión que subyace es la significación que una sociedad determinada le asigna a dicho texto constitucional. Se trata de precisar si la Constitución es únicamente la expresión de un compromiso coyuntural de grupos políticos y por tanto sujeta a modificación en cualquier tiempo, según la corriente dominante, o si por el contrario la Constitución está por encima del grupo dominante y se trata de una norma jurídica que preside el proceso político, en tanto lo conduce.

La Constitución no será un mecanismo de articulación política y dejará de estar amenazada de cambio incesante o de una eventual desaparición cuando las condiciones políticas cambien, cuando los actores de hoy dejan de serlo mañana o cuando sea necesario una nueva estrategia y un nuevo mecanismo de control político.

La Constitución debe aspirar a ser algo más, pues su finalidad es permanente en tanto debe garantizar la libertad, la definición de los límites al poder, la organización del Estado para conocer los marcos de actuación de los agentes del poder y, en fin, que todo esto y más se asegure jurisdiccionalmente. Este es el papel que se asigna a los poderes judiciales en tanto son la garantía misma de la constitucionalidad.

Nuestro texto supremo eligió el camino de la Constitución como norma, y por ello la cláusula de la supremacía federal contenida en el artículo 133, que contiene además la función excelsa que tienen los jueces de cada Estado que deben arreglarse a tal supremacía federal. Si bien existe la preocupación de que el conocido párrafo pudiera dislocar el sistema, en tanto los jueces locales examinarán la constitucionalidad de las leyes, lo evidente es que la Suprema Corte de Justicia ha reiterado en su jurisprudencia que las declaraciones de inconstitucionalidad únicamente corresponden a los órganos del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo.

Las nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenidas en la llamada reforma judicial confirman el papel asignado al Poder Judicial de la Federación y a su órgano supremo en la tarea de la defensa constitucional. Este papel es el que distingue al juzgador constitucional del juez ordinario. García de Enterría ha planteado la diferencia entre ambos a partir de los valores que cada uno de ellos decide. El juez constitucional atiende los valores políticos de una sociedad, y el segundo, los “simples valores civiles, penales, laborales, etcétera, configurados por el legislador ordinario”.¹ El juez encargado de la justicia constitucional tiene un campo de aplicación muy amplio, y la interpretación constitucional requiere de una gran sensibilidad, además de las cualidades inherentes de los juzgadores como la serenidad y el equilibrio.

II. CONSTITUCIÓN Y DIVISIÓN DE PODERES

La teoría de la separación de poderes es una idea central para comprender el papel de la judicatura en el funcionamiento del Estado. Quienes se dedican a la ciencia política no han dado todavía una respuesta satisfactoria a la pregunta “¿qué es el poder?”.² Ha ocurrido que los científicos sociales no revisan los conceptos desde el punto de vista jurídico, considerando que ni la ciencia política ni la sociología tienen una respuesta integral a esta interrogante. Por ello, la mejor aproximación que existe a la noción del poder es la jurídica que se encuentra en los textos constitucionales.

Antes de la doctrina constitucional sobre el tema, Montesquieu no llegó a explicar en qué consiste con exactitud el poder, aun cuando sí precisó, y esa es tal vez su aportación fundamental, la necesidad de su adecuado ejercicio como un asunto básicamente jurídico.

Montesquieu propuso la conveniencia de separar las funciones y crear un sistema de asignación de tareas, de pesos y contrapesos, en el cual cada función se encomendara a un órgano distinto. Las funciones legislativa y ejecutiva se refieren precisamente al poder, toda vez que se trata de actividades de los dos órganos: el Ejecutivo y el Legislativo, que ejercen visiblemente el poder; el Judicial, por su parte, no es estrictamen-

1 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Cívitas, 1991, p. 178.

2 Giménez, Gilberto, *Poder, Estado, discurso*, 3a. ed., México, UNAM, 1989, p. 11.

te poder, en tanto no está ni debe estar vinculado directamente a la política. Más allá de Montesquieu, se debería hablar de división de funciones y no tanto de la división o participación del poder, pues se trata de un concepto unitario y lo ejerce el Estado en su conjunto. Por ello, más que de división, el término adecuado es la unidad del poder y su sentido unitario.

García Pelayo consideraba que la división no es tema nuevo, en tanto los poderes estaban divididos, sino que deriva de “un plan para asegurar derechos individuales”.³

La aproximación más certera al poder —decía— es la del análisis constitucional. No en vano la doctrina constitucional surge al mismo tiempo que la tesis de la división de poderes y encuentra en ella su parte medular, como es la organización del Estado. Las Constituciones del siglo XVIII, como las de Francia y de los Estados Unidos, son la expresión de un pacto sobre el reconocimiento de los derechos individuales, pero también sobre la parte orgánica del Estado que garantiza la libertad de los individuos. La organización del Estado es, en última instancia, la organización del poder público; la distribución de sus facultades y competencias configura un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público.

No obstante, la organización pública que garantiza la libertad, el ejercicio de derechos individuales y la supremacía de la Constitución, es precisamente el Poder Judicial. Para su función se necesita que la jurisdicción se eleve a función pública, independiente, separada de la función ejecutiva. El punto medular es la legitimación constitucional que tengan los jueces, pues el poder les viene del pueblo, que al final es el único soberano, aun cuando indirectamente, en tanto no se trata de funcionarios electos, como los legisladores, que son representantes populares o del Ejecutivo, que participa en una contienda electoral. No obstante son elegidos por el mismo pueblo al que deben servir. Los jueces están montados en una doble silla: por un lado, la ley a la que están sujetos, y por el otro, el acto que los designa.

En el debate sobre la participación o no de los jueces de los atributos del poder público, don Emilio Rabasa tenía con razón, la más elevada opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a ella —escribió— le corresponde el papel más alto en el orden interior de una Repúbli-

3 García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado, la estructura constitucional del Estado democrático liberal*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1950, p. 134.

ca, como es mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno por la autoridad que le confiere ser intérprete única de la Constitución, si bien es conocida la tesis Rabasa de que el Judicial no es un verdadero poder.

La función jurisdiccional requiere de un régimen autónomo para que se desarrolle de la mejor manera, y por ello los rasgos del poder Judicial deben ser distintos de los que caracterizan a las otras dos funciones estatales.

Una consideración final en este breve apartado pudiera ser sugerente, y es el hecho de que normalmente se compara el Poder Judicial con los demás poderes del Estado sin considerar que existe una diferencia sustancial. Mientras que el Ejecutivo y el Legislativo tienen una voluntad propia, el Judicial no es sino el ejecutor de una voluntad ajena: finalmente la voluntad del pueblo expresada a través de las leyes.

III. PODER JUDICIAL Y LOS OTROS PODERES

La relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo ha sido piedra de toque de la posición del primero de los poderes. La referencia histórica del Poder Judicial como una rama originalmente ubicada dentro del Poder Ejecutivo y la circunstancia de la dependencia política de los jueces respecto de los soberanos, generó una relación equívoca en que cualquier punto de comunicación se miraba como perversidad y peligro. La colaboración entre poderes que las nuevas Constituciones reconocen y promueven es una fase de renovación de la política que no empaña el conveniente respeto y distancia que debe presidir las relaciones entre poderes. No obstante, el Poder Judicial requiere del Ejecutivo en diversas cuestiones que analizo someramente y que forman parte de la relación Poder Ejecutivo-Poder Judicial:

La fracción XII del artículo 89 de la Constitución mexicana que fija las facultades y obligaciones del presidente, establece que deberá facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Esta obligación del presidente tiene que ver, como lo ha señalado Emilio O. Rabasa, con el cumplimiento de las sentencias y órdenes de los jueces cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas,⁴ pero también y fundamentalmente con la obligación de dotar al Poder Judicial de la Federación de los elementos materiales para su desempeño y cumplimiento de sus atribuciones.

4 *Constitución Política comentada*, comentario al artículo 89, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 906.

El funcionamiento de la administración de justicia está garantizado por el Ejecutivo Federal, y por ello obligado a suministrar los medios materiales para tal propósito.

La pregunta que se ha hecho sobre este particular es si, en aras de la completa independencia del Poder Judicial, debe corresponder al mismo allegarse los medios necesarios para cubrir su propio presupuesto. Lo anterior me parece que no resultaría viable ni conveniente por diversas razones que tienen que ver hasta con la autonomía del Poder Judicial, por lo que la administración pública debe facilitar los medios financieros para la función judicial y sobre todo para la garantía de independencia judicial.

Los presupuestos del Estado son instrumentos públicos de la política fiscal y provienen básicamente de recursos fiscales que administra el Poder Ejecutivo en uso de facultades constitucionales, previa aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos que realiza año con año el Poder Legislativo. Resultaría absurdo considerar que el propio Poder Judicial deba fijar tasas o impuestos judiciales para cubrir sus gastos, lo cual sería ilegal, pues vulneraría disposiciones constitucionales, como la contenida en el artículo 17 de la carga magna, que fija el servicio gratuito de administrar justicia.

Vale recoger la referencia formulada por el maestro Héctor Fix-Zamudio, de que existe una tendencia de varios preceptos constitucionales que consagran un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para el organismo judicial. El célebre constitucionalista mexicano daba entonces los siguientes ejemplos:

...podemos señalar los artículos 177 de la Constitución de Costa Rica; 238 de la Carta de Perú de 1979; 62 del Decreto de Reformas a la Constitución colombiana, aprobada en 1979 (pero que quedaron sin efecto por una decisión de la Corte Suprema pronunciada en 1981, y que declaró dichas reformas inconstitucionales por vicios de forma); y finalmente el artículo 123 de la Carta guatemalteca de 1958. Dichos preceptos han establecido, respectivamente, seis, dos, diez y dos por ciento del presupuesto para el poder judicial.⁵

En el ámbito de las entidades federativas, el estado de Guerrero estableció en su Constitución Política que el presupuesto para los sectores de

5 Fix-Zamudio, Héctor, "Los problemas contemporáneos del Poder Judicial", en *Grandes tendencias políticas contemporáneas*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1996, p. 19.

justicia y seguridad pública no debía ser menor al 10% del total del presupuesto anual que se asigna a las dependencias del Ejecutivo.⁶

Las relaciones no solamente son de carácter instrumental. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial que van más allá de los arreglos administrativos, requieren del derecho constitucional para evitar un desbalance de los pesos y contrapesos. La relación entre los dos poderes es de tensión en tanto un poder ejecuta las leyes y está sujeto a los vaivenes y presiones de la política, por lo que su relación con el poder que toma las decisiones fundamentales que sugieren para algunos una nomenclatura cuyo enunciado expresa por sí solo esa tensión existente: “el gobierno de los jueces”. La tensión que eventualmente pueda surgir en las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial es signo de la democratización de una sociedad y de que las cosas están en movimiento, y la discreción jurisdiccional, sino un poder vivo, poder político, dueño de sus atribuciones constitucionales, al fin y al cabo. Estamos en un renacimiento constitucional.

Para la solución del conflicto hay quien pensaría —por seguir la pauta histórica— en la autoridad política, y específicamente en el presidente de la República, como árbitro único para la distensión. No obstante, la única posibilidad de distensión real, efectiva y duradera, es la actuación de las partes en supuestas tensiones o conflictos, según el derecho, por lo que la solución está naturalmente en la Constitución y sus reglas. Habría que transformar la tensión en acciones creadoras, entonces sí, verdaderamente democráticas.

Se requiere además de la participación del Poder Legislativo en las designaciones de los funcionarios más relevantes del Poder Judicial por parte del Senado, ministros, consejeros, y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los medios normativos necesarios para que el Poder Judicial ejerza su función en plenitud. Las leyes orgánicas, las disposiciones sustantivas y las leyes procesales que permitan el cumplimiento de la tarea jurisdiccional son responsabilidad del Poder Legislativo, que con ello debe contribuir a la realización del valor justicia.

6 Constitución Política del Estado de Guerrero, artículo 74, fracción XXVIII. Los tribunales superiores de justicia y los consejos de judicatura de los estados han planteado insistentemente esta modificación a sus textos constitucionales para disponer de recursos, pero fundamentalmente para lograr su autonomía.

IV. PERSPECTIVAS

La aproximación del siglo XXI nos lleva a considerar la perspectiva del Poder Judicial en una sociedad que se encuentra en vías de cambios insospechados, aun para los observadores más distraídos. En las etapas de cambio, los jueces juegan un papel fundamental en tanto la función interpretativa de las normas se vuelve prioritaria. A mayor vitalidad de la sociedad, mayor será el poder y la influencia social de los jueces. Si la sociedad cambia y con ella sus instituciones, las leyes empiezan a volverse obsoletas y urge su modificación, pero las formalidades de las reformas legislativas en una sociedad cambiante se tornan más lentas y prolongadas, por lo que la intervención de los jueces con una posición más flexible, menos mecanicista, resulta imperativa.

El papel del juez ha cambiado y seguirá en plena transformación, por lo que habrá que modificar algunas inercias poco saludables para la consolidación del Poder Judicial como controlador de una sociedad. Solamente para dar alguna referencia de la poca significación que se da al trabajo de los jueces, sin cuya participación no podría existir el derecho, es que en las facultades y escuelas de derecho no se imparte, sino excepcionalmente lecciones sobre argumentación jurídica, o no existe en los cursos regulares asignaturas sobre el trabajo de los jueces o sobre la organización del Poder Judicial.⁷

Es importante que se resuelva la propuesta de que el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia, tenga la facultad de iniciar leyes. Habría que agregar al Consejo de la Judicatura Federal como ocurre en otros países que facultan a sus órganos de administración y gobierno judicial a promover leyes respecto de las materias de su competencia.⁸

Otra cuestión menos general pero de significación es alguna laguna reglamentaria que ha propiciado una incomprensión respecto de algunas tareas que ha emprendido nuestra Suprema Corte de Justicia con enorme eficiencia, dignidad y sentido político. Me refiero al párrafo segundo del artículo 97 constitucional, que motivó algunas incomprensiones por parte de la opinión pública y algunos sectores oficiales de nuestro país. En efecto, con motivo de la desgraciada matanza de campesinos en el estado de

7 Habría que considerar también en este punto la prácticamente nula vinculación del Poder Judicial de la Federación con las instituciones académicas, fuente primaria de las vocaciones judiciales.

8 Propuesta formulada por el ministro Juventino V. Castro y Castro.

Guerrero, el Ejecutivo Federal solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su intervención en cuanto a los hechos y consecuencias ocurridos en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez. No obstante la gravedad del asunto y la importancia que ha tenido para la opinión nacional, el encomiable trabajo de la Suprema Corte y en particular de los dos ministros comisionados, Humberto Román Palacios y Juventino V. Castro y Castro, quedó desvirtuado por la falta de coercitividad de sus decisiones respecto del asunto sobre el cual se le solicitó intervenir.

El asunto de Aguas Blancas puso en evidencia la urgencia de la expedición de la legislación reglamentaria del precepto constitucional, a fin de que si la Suprema Corte de Justicia determina la existencia de alguna irregularidad o la necesaria actuación por parte de autoridades competentes, las pueda obligar a cumplir con sus determinaciones. La intervención de la Suprema Corte en el asunto mostró lo inconveniente de haber solicitado su intervención y lo infructuoso de haber atendido la solicitud, en tanto no puede, ni debe la Suprema Corte asumir —así los tenga acreditados plenamente— únicamente su autoridad moral y su prestigio, pues no es *Ombudsman* que recomienda medidas, sino el tribunal guardián de la Constitución.⁹

Para concluir, el Poder Judicial no debe mantener la concepción de un poder *ad latere*, neutral, sin compromiso, aséptico; sino un poder comprometido con los valores más altos de una comunidad, como son los valores mismos que contiene la Constitución. Las decisiones políticas fundamentales a las que aludía Schmit, son el eje de la función jurisdiccional, y ninguna decisión judicial puede vulnerarlos. El Poder Judicial debe convertirse en un poder transformador de la sociedad a la que sirve y debe cooperar con los demás poderes en la transformación. Para hacerlo debe ser autónomo, y sus integrantes, independientes. No obstante, es necesario precisar un método para que los jueces puedan, respetándose su independencia, ejercer esa función transformadora de la sociedad y de la política. Para cumplir con esta tarea es indispensable que la reforma judicial emprendida en 1994 siga adelante.

La nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nuevo método de designación de los ministros, las nuevas facultades

9 Cfr. Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, “La Suprema Corte no debió haber intervenido en el caso Aguas Blancas, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, México, volumen 1, número 4, febrero de 1997, pp. 71-77.

para convertirla en un verdadero tribunal constitucional, despojarla de las cuestiones administrativas y de disciplina del Poder Judicial y la creación del Consejo de la Judicatura Federal como el órgano que recibe todas esas facultades y tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, es una parte importante de toda la reforma que requiere la justicia de México, pero no es toda. Para que la administración de justicia pueda cumplir con sus funciones constitucionales requiere todavía de una serie de transformaciones pendientes que conforman la agenda de la justicia mexicana. En ese propósito está el compromiso de quienes creemos que para México, es preciso un estado de justicia para que impere la justicia que a todos precisa.

La creación de la Comisión Conjunta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para garantizar la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, constituye una alentadora medida que por sus características es histórica y merece reflexión particular.¹⁰

Es necesario por ello que el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación se encarguen de ejercer las facultades que la Constitución les confiere como órganos controladores, y así garantizar, como lo ha planteado J. Jesús Orozco Henríquez, la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica de todo Estado de derecho y en particular del principio de división de poderes.¹¹

10 La comunicación a la prensa apareció el 7 de noviembre de 1997 en varios diarios nacionales: *Reforma*, *Excelsior*, *La Jornada*, *El Universal*. El *Diario Oficial de la Federación* de 10 de noviembre de 1997 publicó el Acuerdo General Conjunto 1/97.

11 Orozco Henríquez, Jesús, *Constitución Política comentada*, comentario al artículo 89, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, pp. 588-589.