

LA NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL DENTRO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES*

Gonzalo M. ARMIENTA CALDERÓN

SUMARIO: I. *Doble significación constitucional del Poder Judicial.* II. *La reforma constitucional mexicana de 1994. Preámbulo.* III. *La exposición de motivos de la reforma constitucional mexicana de 1994.* IV. *El Consejo de la Judicatura Federal.* V. *Deslinde de funciones.* VI. *Integración del Consejo de la Judicatura Federal.* VII. *La Visitaduría Judicial.* VIII. *La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.* IX. *La carrera judicial.*

El federalismo se instituye en nuestro país al promulgarse la Constitución de 1824 —nuestra Constitución Constituyente, en voz de Miguel González Avelar, eminente constitucionalista mexicano—;¹ se reconoce en la carta magna de 1857, y se arraiga en el texto de la primer Constitución social de este siglo: la Constitución de Querétaro, de 5 de febrero de 1917.

Este postulado cardinal del Estado mexicano, lleva implícito el respeto al principio de la división de poderes, y se alza en pie de lucha contra el tradicional centralismo conservador, que degrada a cualquier Estado de derecho.

Frente a tales conceptos, que vertebran la estructura política de los Estados modernos, debemos destacar la creciente complejidad de la función de impartición de justicia, la cual, en congruencia con las ideas anteriores, se ha venido entendiendo cada vez más como un servicio público esencial. En esta tesitura, el tratadista italiano Giacomo Perticone, maneja la noción de Estado de justicia, afirmando que es el Estado de derecho en el cual, la mera legalidad puede ser sustituida o acompañada de consideraciones sobre el contenido del derecho, apoyadas, no en valores del individuo aislado, sino en los de la persona asociada, constituyéndose así un orden basado en la solidaridad.²

El sendero de la impartición de justicia en México, seguido a través de las últimas décadas, confirma el aserto expresado por el eminente pensador

* Ponencia.

1 *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, México, Sep-Setentas 91, 1973, p. 46.

2 Perticone, Giacomo, "Stato di Diritto e Stato de Giustizia", *Revista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Milán, enero-febrero de 1963, p. 129.

italiano, así como la relación indisoluble entre la noción de servicio público y la prestación jurisdiccional, concretada en la vinculación entre el organismo judicial y los ordenamientos procesales, la cual ha sido reciamente trazada por los dos más ilustres procesalistas del presente siglo: Piero Calamandrei y Francesco Carnelutti. Baste recordar del primero, su expresión de que el problema de la reforma de las leyes es, ante todo, un problema de hombres.³ Y del segundo, su precisión de que siendo el juez la figura principal del derecho, acaso fuera posible concebir una sociedad sin leyes, pero no sin jueces.⁴

Dentro de este marco, en el presente estudio haremos de ocuparnos del análisis de la más reciente de las transformaciones experimentadas por el Poder Judicial de la Federación, que históricamente forma un eslabón en las reformas que, sucesivamente se han generado: el 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934, 21 de septiembre de 1944, 30 de diciembre de 1946, 19 de febrero de 1951, 2 de noviembre de 1962, 25 de octubre de 1967, 20 de marzo y 8 de octubre de 1974, 17 de febrero de 1975, 6 de diciembre de 1977, 6 de agosto de 1979, 28 de diciembre de 1982 y 10 de agosto de 1987, y posteriormente, la reforma constitucional que nos ocupa, la de diciembre de 1994, ha venido a transformar el Poder Judicial de la Federación, dentro de un respeto estricto al federalismo y al principio de la división de poderes, consecuente con este marco de referencia histórico.

La exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, expresa que su objeto primordial es el fortalecimiento del Poder Judicial para un mejor equilibrio de los poderes de la Unión. Deja claro que la Suprema Corte de Justicia es el más alto tribunal en quien la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio de los poderes de la Unión, para lo cual nuestra carta fundamental le atribuye la facultad de dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo, las entidades federativas, los municipios y la Federación, siendo así depositaria del mandato de velar por la unión de la República.

En las aludidas reformas al Poder Judicial, la intención del legislador ha sido consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo tribunal de constitucionalidad. Ello se cumple al ampliar su competencia, otorgándole facultades para dirimir controversias que, salvo lo relativo a la materia electoral, se suscitan entre los tres niveles de gobierno, sus poderes o los órganos de gobierno del Distrito Federal, con la circunstancia de que si dichas controversias versan sobre la constitucionalidad de actos o dispo-

3 Calamandrei, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil según el nuevo código*, trad. de Santiago Sentís Melendo, 2a. ed., Buenos Aires, Ejea, 1962, t. I, p. 420.

4 Carnelutti, Francesco, "Diritto consuetudinario e diritto legale", *Revista di Diritto Processuale*, Padua, octubre-diciembre de 1963, p. 520 (ver la elaboración dialéctica de estas dos últimas reflexiones en: Fix-Zamudio y Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 71).

siciones generales, y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia las declarase inválidas, éstas producirán efectos *erga omnes* cuando hubieren sido aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos; asimismo, cuando se le faculte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución federal, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. En este otro supuesto, la declaración de invalidez también surtirá efectos generales.

La iniciativa de reformas reconoce una inspiración definida: subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Este apego cabal al principio de legalidad, parte del respeto absoluto al antedicho postulado de división de poderes, cuyo análisis efectuaremos en seguida con mayor detalle; pero lo conveniente es apuntar, que esta tradición de fidelidad al principio de legalidad, es la misma que en su momento produjo el surgimiento del juicio de amparo, invaluable instrumento de control de constitucionalidad del cual fue pionero, en Yucatán, el egregio jurista Manuel Crescencio Rejón.

El marco jurídico fundamental, dentro del cual destaca nuestro federalismo, ha permitido la adopción del sistema de control de constitucionalidad de leyes. La tradición incluye los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijara Ignacio Vallarta; la creación de los tribunales colegiados de circuito; y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Avances todos que tuvieron el común propósito —y así lo reconoce la exposición de motivos de la iniciativa de reformas— de lograr la transformación del Poder Judicial para garantizar, con mayor eficacia, el respeto a nuestra Constitución como norma suprema de la nación.

Lo anterior es así porque el principio de supremacía constitucional vertebrada, en un Estado de derecho, la realidad jurídica con la división de poderes. Es por adhesión a este postulado de supremacía constitucional, que el juicio de amparo ha sido hasta ahora, entre los mexicanos, el medio tutelar por excelencia de las garantías individuales y sociales (derechos subjetivos públicos). La iniciativa del 31 de diciembre de 1994 que propuso la reforma al Poder Judicial, tuvo como uno de sus objetivos primordiales el permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad, incorporando procedimientos cuyo objetivo es garantizar mejor aquel principio; e instituir la acción de revisión de la constitucionalidad de disposiciones de carácter general, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación. En este último rubro, valorando en todo momento la recta intención que tuvo el Ejecutivo para su implantación, es menester observar, que en tanto no se recoja suficiente bagaje doctrinario, para que la representación legislativa continúe examinando los alcances de esta figura, debemos admi-

tir que se trata de un cuerpo extraño introducido en nuestro sistema constitucional, como ya ha sido señalado por algunos foristas. Debemos admitir que al rebasarse los límites de la fórmula Otero otorgando efectos generales a las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando ejerza el control de la constitucionalidad de normas materialmente legislativas, constituye, como lo señala la iniciativa de reforma constitucional, una importante innovación; sin embargo, en lo que atañe a la acción de inconstitucionalidad referida por la fracción II del artículo 104 constitucional, al concederse facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la invalidez de una norma ya aprobada por la mayoría reglamentaria de los miembros del Poder Legislativo, se vulnera, paradójicamente, el principio de división de poderes, que la reforma en estudio pretende vigorizar, pues se supedita la voluntad mayoritaria de los órganos legislativos a una decisión del Poder Judicial, el cual actúa como contralor a *posteriori* de un acto legislativo consumado, debidamente sancionado, promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo y, la mayoría de las veces, en plena vigencia, sin que exista un litigio derivado de la aplicación de la normativa impugnada.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde ahora al Poder Judicial de la Federación conocer de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, por lo que a partir de la vigencia de estas reformas, los órganos del Poder Judicial controlan en su conjunto, el respeto al principio de división de poderes, la constitucionalidad de leyes y de actos de autoridad, la legalidad del ejercicio de la facultad reglamentaria de los titulares, tanto del Poder Ejecutivo federal como de los estados, como del jefe del Distrito Federal, y los derechos fundamentales del hombre. Estamos ante un Poder Judicial que en términos políticos es asumido en toda su plenitud, complejidad y grandeza; ante un Poder Judicial que es reformado para asumir el principio de supremacía constitucional, rector del Estado democrático contemporáneo.

I. DOBLE SIGNIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL

Otro de los propósitos cardinales de la reforma del Poder Judicial en México durante el presente régimen, ha sido mantener y vigorizar la autonomía del Poder Judicial y la independencia de ministros, magistrados y jueces, dentro de un respeto irrestricto entre los órganos de los tres poderes de gobierno, que como sabemos ahonda su rancia estirpe revolucionaria en el pensamiento ecuménico de Locke y Montesquieu, eminentes forjadores del Estado democrático de la modernidad. La concepción actual de la división de poderes corrige la ya superada tesis de poderes públicos, colocados en disposición perpetua de resistirse y maniatarse, con efectos de inmo-

vilización social, y es producto lógico de la aplicación a la ciencia política del principio económico de división del trabajo que tiene su primera expresión científica en la doctrina de Adam Smith, autor de la clásica obra intitulada *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*,⁵ traducida como *La riqueza de las naciones*.

Ahora bien, es interesante observar que esta reforma, técnicamente prepara un camino de nuevos horizontes para el investigador jurídico. Plantea la reorganización del Poder Judicial y conlleva la finalidad de incorporar orgánicamente a la estructura tradicional a aquellos tribunales que ejercen sus funciones en forma independiente, o bien formalmente subordinada al Poder Ejecutivo.

El lugar preciso para llamar la atención de los foros de profesionales del derecho y cultores de esta disciplina, es el marco teórico de la conferencia o del simposio. Precisamente, desde este sitio y haciéndonos eco del espíritu de las transformaciones del Poder Judicial, podemos vislumbrar su verdadero alcance. Para ello, hagamos la siguiente reflexión: el artículo 94 constitucional, en tanto dispone: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”, deja todavía al margen a aquellos tribunales encuadrados dentro de la especie conocida como tribunales administrativos, así como al jurado popular, denominado actualmente, por la fracción VI del artículo 20 constitucional, Jurado Federal de Ciudadanos.

Concretémonos a examinar específicamente el caso del Tribunal Fiscal de la Federación y de los tribunales agrarios. En ellos tenemos dos ejemplos de órganos jurisdiccionales independientes que todavía no están asimilados orgánicamente a la órbita del Poder Judicial tradicional, y cuya asimilación no deberá alterar el atributo de independencia del ejercicio de la función jurisdiccional.

Sobre esta misma perspectiva encontramos que Juan Montero Aroca, dilecto procesalista hispano, magistrado y maestro de la Universidad de Valencia escribe, en mayo de 1987, en la obra *Derecho jurisdiccional*,⁶ bajo el rubro “Doble significación constitucional del Poder Judicial”: “En la Constitución, la referencia al Poder Judicial puede entenderse en un doble sentido y cabe así hablar de órganos dotados de potestad jurisdiccional en general, que podríamos llamar poder judicial político y dentro de los anteriores unos órganos concretos con potestad jurisdiccional, que serían el poder judicial organizado.”⁷

⁵ *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones*.

⁶ Escrita en coautoría con Ortells Ramos, Manuel y Juan-Luis Gómez Colomer, 2a. ed., Barcelona, Librería Bosch, 1989.

⁷ *Idem*, t. I, p. 52.

La Constitución española, a semejanza de la mexicana, emplea la expresión: Poder Judicial, en sentido organizativo o estructural, no así en su concepción política. En este último aspecto, como bien lo apunta Montero Aroca, se conceptualiza a todos los órganos del Estado, que dotados de potestad jurisdiccional están previstos por la propia Constitución, aun cuando no se comprendan dentro del marco estructural del tradicionalmente llamado Poder Judicial de la Federación.

Así, la connotación que da en México, el artículo 49 Constitucional, a la expresión Poder Judicial de la Federación, cuando dispone que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, es más amplia que aquella otra contenida en el artículo 94 de la misma carta fundamental.

Contemplando esto a la luz de los conceptos del procesalista español, se tiene que el primero de dichos preceptos se refiere al Poder Judicial político, y el segundo, al Poder Judicial-organización; entendido como el conjunto integral de órganos dotados por la Constitución, de potestad jurisdiccional, dentro de los cuales se comprende a aquellos otros ajenos a la estructura monolítica tradicional, como son, en España, el Tribunal Constitucional, los tribunales militares, el jurado, los tribunales consuetudinarios y el Tribunal de Cuentas. Valga reiterar que en el sentido de organización, integran el Poder Judicial todos los órganos que, revestidos de determinadas garantías tutelares de su autonomía e independencia, tienen atribuida potestad jurisdiccional. Puede afirmarse así, con Montero Aroca, que todos los órganos a los cuales se atribuye potestad jurisdiccional son el Poder Judicial. Y tal es el caso, en nuestro país, de ciertos tribunales, como los militares (artículo 13 constitucional); el jurado popular, hoy Jurado Federal de Ciudadanos (artículo 20, fracción VI); los tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX); anteriormente el Tribunal Federal Electoral, hoy ya incorporado orgánicamente al Poder Judicial (artículo 41, párrafos décimo a décimo segundo); el Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 73, fracción XXIX-H); el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, inciso B, fracción XII), y las Juntas de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, inciso A, fracción XX).

Resumiendo, podemos afirmar que si conforme al artículo 49 constitucional, el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, resulta incongruente, dentro de una estricta lógica jurídica, que el artículo 94 constitucional no comprenda dentro de su texto a aquellos tribunales que teniendo atribuido el ejercicio de la función jurisdiccional, han quedado fuera de la estructura orgánica del tradicionalmente llamado Poder Judicial de la Federación, los cuales integran aquel conjunto de órganos con potestad jurisdiccional en el ámbito federal previstos constitucionalmente, pero fuera del marco estructural del Poder Judicial federal. En ese sentido podemos afirmar que en la Constitución de nuestro

país, el artículo 49 se refiere al Poder Judicial político, mientras el 94, al Poder Judicial organizado dentro de una estructura monolítica.

De acuerdo con las reflexiones precedentes, hemos de concluir, sin lugar a dudas, que si se incorpora al texto del referido artículo 94, el conjunto de tribunales ya enumerados, se logrará una mayor coherencia constitucional y una congruente aplicación de la teoría de la división de poderes, consagrada por el artículo 49 constitucional.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL MEXICANA DE 1994.

PREÁMBULO

Pasemos ahora a distinguir, antes de entrar al análisis específico de las reformas constitucionales de 1994, dos sistemas políticos con dos formas típicas y bien diferenciadas de gobierno de sus organismos judiciales; el sistema continental europeo (*civil law*) y la tradición angloamericana o *common law*. Así, tenemos que en el primero, el gobierno de los organismos judiciales le es atinente a ministerios o secretarías de justicia, y es justamente en ese tenor, que surge la expresión consejo de la magistratura, como una forma de paliar la interferencia del Ejecutivo a través de los ministerios de justicia. Y si bien esta expresión se acuñó en la segunda posguerra, responde a un problema más antiguo, el de la independencia del Poder Judicial frente a otros órganos del poder público, con facultades de proposición, ascenso y vigilancia de los jueces.⁸

En cambio, en el *common law*, esta delicada función de supervisión administrativa del Poder Judicial, se ha dado a los tribunales de mayor jerarquía.

Nuestro país, a partir de las reformas constitucionales al Poder Judicial, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, sin desdoro de la independencia del Poder Judicial, adopta, con modalidades propias, la institución del consejo de la magistratura, como medida para fortalecer, dentro del marco de su ejercicio, la función jurisdiccional; por lo que, cumpliendo con este objetivo, la reforma tiende a ampliarse a otros ámbitos de impartición de justicia, como lo es la justicia administrativa, según lo demostraremos en el curso de nuestra exposición. Lo anterior constituye una modalidad que al instaurar el consejo de la magistratura deslinda la función administrativa de la función jurisdiccional, asignando esta última de manera exclusiva al juzgador.

En Francia, el artículo 84 de la Constitución de 1946 lo instauró y, con ese mismo nombre, se introdujo en Italia una institución similar a la francesa, en los artículos 104 y 105 de la Constitución Republicana de 1948.

Por su parte Portugal se adhiere a este sistema, y en su Constitución de abril de 1976, contempla la institución, en su artículo 223.

8 Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 54-71.

En España se instituyó con el nombre de Consejo General del Poder Judicial. La Ley Orgánica del Poder Judicial Reglamentaria del Artículo 122 de la Constitución del 6 de abril de 1978, define como órganos de aquel Consejo General al presidente, al vicepresidente, al pleno, a la Comisión Permanente, a la Comisión Disciplinaria, a la Comisión de Calificación, a la de Estudios e Informes, y a la Comisión Presupuestaria. Se estatuye que el presidente del Consejo General lo sería también del tribunal supremo, y recaería en el rey el poder de nombrar veinte vocales por un periodo de cinco años, a propuesta del Congreso de los diputados y del senado. Ocho vocales, seleccionados entre abogados de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de la profesión, y doce vocales, entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, que se hallen en servicio activo.

En Latinoamérica, los consejos de judicatura se fueron introduciendo según el modelo europeo, dotándolos de características adecuadas a su tradición judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal es, en consecuencia, la expresión de un movimiento de carácter internacional, cuyo objetivo es, como hemos dicho, fortalecer la eficiencia de los órganos del Poder Judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional.

III. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL MEXICANA DE 1994

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, el titular del Poder Ejecutivo federal, expresa: “No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley, y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento”. Por eso en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción primera del artículo 71 constitucional, sometió a la consideración del Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, una iniciativa que propone el fortalecimiento del Poder Judicial, y modificaciones a la organización interna, funcionamiento y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia.

Las reformas, se aclara en la exposición de motivos, fortalecen “al Poder Judicial para un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública, que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de derecho pleno”.

Se argumenta que:

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales,

para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno, y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte, para facilitar la eficiencia en ambas.

En lo concerniente a la competencia judicial de la Suprema Corte de Justicia, las atribuciones administrativas, de conformidad con la iniciativa en comentario, fueron asignadas al Consejo de la Judicatura. Este órgano se integra por personas designadas por los tres poderes de la Unión, quienes ejercen sus funciones por un tiempo limitado y son substituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte cuenta en adelante con mayor tiempo para el desahogo de su función jurisdiccional.

Esta institución es responsable de salvaguardar la independencia de los jueces y magistrados, y vigilar que ininterrumpidamente se apliquen los principios de la carrera judicial, con el objeto de garantizar la correcta calificación de las personas que habrán de desempeñar la función jurisdiccional.

Describiremos con detalle las reformas constitucionales de 1994.

En cuanto a integración del Poder Judicial, se prevé reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecidos en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917.

En lo atinente al régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte, se crea un procedimiento más riguroso para la aprobación, por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo federal. Su buena fama pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros presentes de ese órgano legislativo, son requisitos para la elección.

Los ministros ocupan el cargo durante quince años. Así, los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas, podrán actualizarse de acuerdo con las aspiraciones de cada generación.

Entre los nuevos requisitos de designación de los ministros, para fortalecer su independencia, tenemos: el presidente de la República no podrá nombrar a aquellas personas que con un año de anterioridad hubieran ocupado los cargos de secretario de Estado, jefe del Distrito Federal, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún estado. Se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la elección de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial.

También se observa la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado y la supresión de la edad máxima de ingreso. Con estas medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo. Se dispone que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, la persona que lo hubiere ocupado quede impedida para desempeñarse como secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, jefe del Distrito Federal, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún estado, salvo que lo hubiesen hecho con el carácter de provisional o interino, así como para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos regirán incluso si los servidores públicos gozan de licencia para separarse de su cargo.

Se conserva íntegramente en la fórmula Otero, en lo referente a las resoluciones de amparo, las cuales siguen teniendo efectos sólo *inter partes*.

En lo referente a la competencia para resolver controversias constitucionales así como para conocer de las acciones de inconstitucionalidad de normas generales que la reforma contempla de manera novedosa, importa reseñar una trascendental excepción a la supracitada fórmula, mediante la cual se impuso la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo.

La Federación, los estados, el Distrito Federal, y los municipios, o sólo algunos de sus poderes (si se trata de la Federación o de los estados), u órganos de gobierno (entratándose del Distrito Federal), podrán plantear la solución de las controversias suscitadas entre ellos, para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad de los actos o normas impugnados.

Rompen también con el principio de relatividad consagrado por la fórmula Otero las acciones de inconstitucionalidad que se atribuyen a las minorías legislativas y al procurador general de la República, mediante las cuales se pretende la declaración de inconstitucionalidad de normas de carácter general, con excepción de las atinentes a la materia electoral.

Si se trata de la solución de una controversia constitucional, la declaración de invalidez del acto o resolución impugnados, sólo tendrá efectos generales si hubiere sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos; en cambio, en lo referente a las acciones de inconstitucionalidad, esta mayoría es necesaria para poder declarar la invalidez de las normas impugnadas.

A este respecto, la exposición de motivos de la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo federal, indica: "La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales, será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia..."

Y a continuación se expresa en la misma exposición de motivos:

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria, dado que los problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional, no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional, la que preceptúe su cabal aplicación.

IV. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Dedicaremos las próximas páginas al estudio de las características de esta nueva institución, interpolada por el legislador mexicano a nuestra estructura judicial, a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo federal.

La transformación del Poder Judicial se ha dado, en nuestro tiempo, principalmente a través de la introducción de un sistema de gobierno interno, que al descargarlo del quehacer administrativo, permite a sus órganos jurisdiccionales dedicarse íntegramente, a la custodia del régimen constitucional.

El trazo de los primeros bosquejos de esta institución, entrañó para el legislador la responsabilidad de distinguir con nitidez la materia jurisdiccional y separarla de la administrativa. Es así como el Consejo de la Judicatura —hoy día una palpable realidad en muchos países contemporáneos—, permite liberar de la carga administrativa a los juzgadores, y contribuye a devolverle a la honrosa labor jurisdiccional, que posee una dignidad *per se*, el recogimiento y la especialidad requeridos para aplicar a cada caso concreto, el beneficio de la tutela constitucional y la protección de los valores humanos, mediante la subsunción de la conducta de los justiciables, en los supuestos normativos de singular relevancia.

México llega, el primer día de 1995, a la implantación del Consejo de la Judicatura Federal, aprovechando la experiencia que deja su instauración en legislaciones de otros países. España, Francia, Portugal, Italia, Grecia, están ahí como precursores. Tiene, pues, precedentes para obrar dentro de un marco de referencia ajeno a lo especulativo, pero a semejanza de casi todas las instituciones que hacemos propias, le hemos impreso nuestro sello auténtico, el cual se ve enriquecido naturalmente con las notas y experiencias de los diferentes consejos de la judicatura instaurados en las entidades federativas.

Resulta importante destacar que en su adopción, no se procedió como es costumbre, del centro a la periferia, pues los Consejos de la Judicatura comenzaron a funcionar en los estados de Sinaloa y de Coahuila, desde 1988;

entidades federativas cuyo bagaje experimental se aprovechó para la introducción definitiva del Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial federal.

La iniciativa de la reforma constitucional en estudio propone que este órgano se integre por personas designadas por los tres poderes de la Unión, quienes ejercerán sus funciones por tiempo limitado y serán substituidas con base en un sistema de escalonamiento.

V. DESLINDE DE FUNCIONES

Acaso aquí debamos de ponderar los avances de la ciencia administrativa, totalmente diferenciada de la función del juzgador. No era posible que la administración de los tribunales siguiera distraendo la atención de los magistrados, quienes deben dedicar todo su tiempo, capacidad y energías al desempeño de la función jurisdiccional, de suyo muy compleja y que, por lo mismo, no debe cruzarse con otra también muy respetable, la de administrar. Se requería de un órgano específico para velar por la eficacia del Poder Judicial y la independencia de magistrados y jueces.

Estamos ante la respuesta que la transformación del Poder Judicial da al reto de nuestro tiempo. Cuidando la razón de estar del juzgador, cuidaremos la razón de ser del órgano jurisdiccional: la impartición de justicia. Por eso se ha establecido también un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado, de los nombramientos de ministros propuestos por el Ejecutivo. Como requisitos para la aprobación, fueron establecidos la comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes del órgano Legislativo. También se propuso modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte de Justicia, especificando requisitos e impedimentos más exigentes, porque se trata de garantizar la calidad profesional y vocación jurídica de la persona propuesta.

VI. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Estudiemos ahora la conformación del Consejo de la Judicatura tal como lo creó la histórica reforma cuyos alcances son motivo de esta ponencia. El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros, designados de la siguiente manera: dos, por la Cámara de Senadores; uno, por el presidente de la República; tres más, mediante el sistema de insaculación. De estos tres, uno entre los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, otro entre los magistrados de los Unitarios de Circuito, y un tercero entre los jueces de Distrito. La presidencia corresponde al presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La duración en el cargo será de cinco años, salvo el presidente del Consejo, cuya permanencia está determinada por la que le corresponda como presidente de la Suprema Corte.

Entre las facultades del Consejo, destaca la de resolver sobre la designación, adscripción y remoción de los magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación.

Seguiremos ahora con un análisis de las instituciones creadas en atención a la finalidad de este cuerpo colegiado.

1. *La Unidad de Defensoría del fuero federal*

Por mandato constitucional, debe prestarse un servicio obligatorio de defensa a los inculpados por delitos del fuero federal. La Unidad de Defensoría tiene a su cargo este servicio el cual debe proporcionar gratuitamente. Por cada Tribunal Unitario de Circuito y Juzgado de Distrito en materia penal, el Consejo designará a cuando menos un defensor de oficio, y al personal de auxilio correspondiente.

La designación de los defensores de oficio debe hacerse por concurso de oposición, conforme a las bases legales en materia de carrera judicial. Deben seguirse estas bases también al efectuar adscripciones, promociones y determinación de categorías de defensores de oficio. Éstos contarán con facultades para recabar la información necesaria al éxito de la defensa, y mantener la debida comunicación con sus defendidos, si bien su actuación no podrá exceder los límites de los reglamentos, programas y acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Con la figura del defensor de oficio se da cumplimiento a lo ordenado en la fracción IX del artículo 20 de la Constitución General de la República.

2. *El Instituto de la Judicatura*

En la sección tercera, capítulo II, título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reglamenta el Instituto de la Judicatura, órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación, y también de quienes aspiren a pertenecer a éste. El Instituto tiene la facultad de establecer extensiones regionales, apoyar programas y cursos de los poderes judiciales locales, y coordinarse con las universidades del país, para que éstas lo auxilien en la realización de tales tareas. Este órgano auxiliar viene a ser sucesor del Instituto de Especialización Judicial, cuyos logros han sido reconocidos unánimemente por el foro nacional.

Cuenta con un comité académico que tiene a su cargo elaborar los programas de investigación, preparación y capacitación de sus alumnos, los mecanismos de evaluación y rendimiento, y participar en los exámenes de oposición para el ingreso y promoción de los miembros del Poder Judicial.

A este órgano auxiliar lo integran cuando menos ocho miembros, designados desde luego por el Consejo de la Judicatura, entre personas con reconocida experiencia profesional o académica, para ejercer por un periodo no menor de dos años ni mayor de cuatro.

Un campo que espera la participación de verdaderos maestros del derecho mexicano, es el relativo a los programas académicos del Instituto. Con siete grandes lineamientos, ya fijados, se espera desarrollar el conocimiento práctico de los trámites de los asuntos del Poder Judicial; perfeccionar la técnica en las actuaciones judiciales; profundizar conocimientos de doctrina y jurisprudencia; proporcionar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos judiciales; difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional; desarrollar vocación de servicio y valores éticos, y promover intercambios con instituciones de educación superior. Los cursos de este Instituto, valga reiterarlo, tendrán la finalidad de preparar para los exámenes correspondientes a las distintas categorías de profesionales que ingresan a la carrera judicial.

Sería de utilidad que el área de investigación reporte los resultados del ejercicio de sus funciones y los dé a conocer ampliamente a la sociedad. Ésta tiene derecho a saber cómo el Estado prepara a los servidores públicos encargados de impartir justicia, para ejercer con eficacia e imparcialidad la más augusta y delicada de las funciones públicas.

El artículo 112 dispone: “El Consejo de la Judicatura Federal tendrá la facultad de obtener y verificar, en todo momento, la información que los aspirantes le hubieren proporcionado”. Este precepto permite emitir juicios más certeros en el momento de seleccionar a los nuevos miembros del Poder Judicial y promover a los designados con anterioridad.

El artículo 114, fracción II, merece ser mejorado por tratarse de un Consejo que va a supervisar las funciones administrativas del Poder Judicial. Es muy común, en escuelas y universidades, disponer: “el cuestionario versará sobre materias relacionadas con la función que se desempeña”, lo difícil es precisar cuáles son las preguntas; igual en la fracción III, vemos que habrá examen oral “sobre toda clase de cuestiones relativas a la función”. La propuesta es, entonces, que el Instituto estudie las preguntas más atinentes y las califique previamente. Deben seleccionarse con agudo criterio y minuciosidad para determinar si corresponden a la materia y si son pertinentes. La respuesta debe ser simple y llana, acorde con definiciones, clasificaciones y adecuada subsunción de los hechos en las hipótesis normativas, precisando lo que la jurisprudencia ha establecido como criterio uniforme. De principio parece una meta difícil, no obstante, a menudo es fácil y sencillo. Contar con un banco sistematizado de preguntas, elimina el costo social de un examen injustamente practicado.

Cuidemos la interpretación del artículo 115, párrafo segundo. “Los exámenes de aptitudes se realizarán a petición del titular del órgano que deba llevar a cabo la correspondiente designación”. Esta norma simplemente legitima al titular para solicitar el examen, pero sin dar a tal facultad alcance limitado, pues debe ejercitarse, además, en aquellos otros casos que se considere necesario durante el desempeño del cargo del servidor público seleccionado.

VII. LA VISITADURÍA JUDICIAL

Este órgano auxiliar se encarga de inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, supervisando las conductas de sus integrantes.

Su creación como órgano institucional responde al propósito, ya conocido, de deslindar y respetar, como lo hemos señalado con antelación, dos actividades no opuestas, pero sí diferenciadas: administrar y juzgar. Con el cargo de visitador, la transformación del Poder Judicial está ante una firme oportunidad de dar un paso más hacia adelante, evitando caer en problemas del pasado: que una persona con título de licenciado en derecho, inspeccione mecanismos que corresponden a la ciencia de la administración. El espíritu de la reforma, de la transformación profunda del Poder Judicial, permitirá a otra unidad eminentemente administrativa, la aplicación de procedimientos que las universidades imparten hoy bajo el rubro: “administración”.

Las anteriores consideraciones dejan abierta al legislador la posibilidad de limitar estrictamente la función de los visitadores a aquellos aspectos de relevancia jurídica que se relacionen en forma inmediata con el eficiente ejercicio de la actividad procedimental. Se trata de evitar y corregir desvíos formales o temporales que pudieran afectar la imparcial, pronta y expedita impartición de la justicia.

El artículo 101 incluye aspectos de carácter eminentemente administrativo que si bien trascienden genéricamente en la realización de una empenosa labor judicial, no atañen al ejercicio específico de la misma en relación con la legalidad formal o material de cada proceso en particular, por lo que sin restarles importancia deben ubicarse dentro del ámbito asignado a la institución de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en tanto le corresponde, como enseguida lo veremos, controlar e inspeccionar el cumplimiento de las normas generales de funcionamiento administrativo.

Sería conveniente entonces separar, reservándolas a esta última institución, las funciones eminentemente administrativas y dejar a la Visitaduría lo correspondiente a la legalidad jurídico-formal de la actuación procesal de los órganos del tribunal visitado, para determinar si ésta se ha realizado conforme

a los principios de celeridad del proceso e igualdad de las partes, que se traducen en la impartición de una justicia pronta, expedita e imparcial.

Por último, el artículo 102 prevé que tanto el Consejo como el secretario ejecutivo de disciplina podrán ordenar al titular de la Visitaduría Judicial la celebración de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación, siempre que a su juicio existan elementos de los cuales se infieran presunciones de irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o un juez de distrito.

VIII. LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Este valioso órgano auxiliar aplica las normas de control administrativo, establecidas por el propio Consejo de la Judicatura y, consecuentemente, vigila el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones dictadas en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio, fondos, contratación y pago de personal, servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación. Así lo contempla la fracción IV del artículo 104 de la Ley Orgánica.

Independientemente de su objetivo fundamental, constituye un instrumento útil para conocer adecuadamente las necesidades reales de la operatividad, las cuales son ejenas a cualquier ley o código de naturaleza procesal.

En la fracción III del mismo precepto legal, se le atribuye la obligación de llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los que estén adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los términos previstos en la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conviene referir que el artículo 88 de la misma preceptiva jurídica, en su párrafo segundo, señala los requisitos a satisfacer por los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, dentro de los cuales se encuentra comprendido tanto este órgano administrativo como el titular de la Visitaduría Judicial. Al efecto señala que deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones del cargo, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con pena privativa de la libertad mayor de un año.

Sobre este mismo requisito es valedero el comentario que ya hicimos respecto de los aspirantes a ingresar a la carrera judicial.

IX. LA CARRERA JUDICIAL

En el artículo 105 se reconocen en abstracto los principios rectores de la carrera judicial, a saber: la excelencia, el profesionalismo, la objetividad, la imparcialidad, la independencia y la antigüedad. El legislador ordinario da

cumplimiento al mandato referido por el artículo 100 de nuestra carta primaria, en tanto ésta le ordena establecer las bases para la formación y actualización de los funcionarios públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para el desarrollo de la carrera judicial.

Un ejercicio útil para las próximas generaciones será valorar los criterios de “excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia”, que están referidos en el artículo 100 de nuestra carta primaria y reitera el artículo 105 de la ley secundaria.

Llegamos así a lo que ha sido meta codiciada del foro nacional.

El ingreso a la judicatura se realiza a través de concursos de oposición. Igual suerte corre la promoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. Para los demás auxiliares de la administración de justicia se exige un examen de aptitud. Se prevén concursos de oposición libres e internos, que se celebran previa convocatoria publicada por una vez en el *Diario Oficial de la Federación*, y dos veces en uno de los diarios de mayor circulación nacional.

El Consejo de la Judicatura debe establecer un sistema de estímulos, incluidos los económicos, para quienes se hagan merecedores de ellos, por haber demostrado en el servicio, altas dotes de profesionalismo, imparcialidad y eficiencia.

En el artículo 111 de la multicitada ley se precisa que podrán autorizarse años sabáticos si el interesado presenta un proyecto de trabajo que redunde en su formación académica profesional, y sea de interés para el Poder Judicial de la Federación (el año sabático se aplica a magistrados de circuito y jueces de distrito). En este mismo numeral se prevé el otorgamiento de becas para investigaciones en el extranjero.

Como requisito para gozar de los beneficios de la carrera judicial se señala el de no haber sido condenado a cumplir pena privativa de la libertad mayor de un año. Esta condición de admisibilidad a la carrera judicial es la misma que contempla el artículo 88 de la preceptiva en comentario, para los titulares de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, que venimos examinando.

Los concursos de oposición, ya libre, ya interna, se celebran previa convocatoria publicada una vez en el *Diario Oficial de la Federación*, y dos veces en uno de los diarios de mayor circulación nacional.

La carrera judicial se instituye para magistrado de circuito, juez de distrito, secretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, secretario de estudio y cuenta de ministro, secretario de acuerdos de sala, subsecretario de acuerdos de sala, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, y actuario.

La aplicación del sistema de estímulos contempla los siguientes aspectos: el desempeño profesional, la asistencia a cursos dentro del Instituto de

la Judicatura, la antigüedad, el grado académico, el arraigo y todas aquellas actividades que el Consejo juzgue conveniente.

Para finalizar este somero análisis de reglamentación positiva de la carrera judicial en nuestro país, he de mencionar, como dato histórico de particular relevancia, la sólida y ejemplar organización judicial de nuestros antepasados. Entre los aztecas “La carrera judicial estaba reservada a la nobleza, por lo que había un período previo de preparación (tirocinio) durante el cual jóvenes nobles (teuctlis) acudían a las audiencias y auxiliaban a los jueces, sirviéndoles como ejecutores de sus determinaciones”.⁹

La reforma constitucional mexicana contemplada bajo la perspectiva de los más caros principios del federalismo, pone de manifiesto la honda preocupación que tienen gobernantes y gobernados por alcanzar la seguridad jurídica, mediante la impartición de aquella justicia que nos garantice la armonía y el desarrollo social, dentro de la legalidad, el orden, la paz y el bienestar colectivo. De lograrse este objetivo los juristas de México podremos afirmar, haciéndonos eco de la voz ecuménica de los eminentes y recordados procesalistas italianos, Francesco Carnelutti y Piero Calamandrei, que hemos puesto las bases para alcanzar los excelsos fines del derecho, con buenas leyes y mejores jueces.

9 Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1977, p. 26.