

BASES DE LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 94, 96 Y 97 CONSTITUCIONALES EN MATERIA JUDICIAL¹

Motivo de profundas reflexiones ha sido, desde su origen, la composición y funcionamiento del Poder Judicial Federal. El número de reformas constitucionales relacionadas con su integración y desempeño así lo comprueban, no sólo desde la promulgación de las leyes constitucionales de los años 1836, 1840 y 1842, sino en época más reciente en los años de 1928, 1934, 1951 y 1967, reformas todas ellas que han tendido a dar mayor eficacia y dinamismo a la administración de justicia y a elevar y dignificar la nítida actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su elevada función de interpretación y respeto a los principios emanados de la Constitución Política de nuestro país. Por ello no es de extrañar que ante nuevos imperativos de la sociedad mexicana haya resultado necesaria no la transformación de su estructura como se ha pensado, pero sí una readaptación de su composición y funciones.

Tres aspectos en torno a la administración de justicia justifican las nuevas orientaciones constitucionales; por una parte el reforzamiento de la independencia y autonomía del Poder Judicial Federal ante la cada día más penetrante influencia ejercida por el Poder Ejecutivo en alguna fase de su desarrollo interno, por otra, el fortalecimiento del Tribunal Supremo de la Nación en todos los órdenes, órgano de gobierno al cual la población entera muestra confianza y respeto, a grado tal, que lo ha saturado de juicios, de quejas e inconformidades que han excedido su capacidad de despacho.

Independientemente de lo anterior, la reciente creación de órganos de administración, que como en forma brillante lo ha expresado el doctor Fix-Zamudio, han asumido modalidades en cuanto a diversas atribuciones encomendadas al Poder Judicial; ello ha traído como consecuencia la necesidad de cubrir varias insuficiencias, cuyo efecto es dar respuesta a exigencias sociales contemporáneas.² Considera dentro de tales nuevas atribuciones: a) la limitación de los poderes tradicionales otorgados a los ministerios de Justicia; b) la ampliación de facultades esenciales de su administración; c) una nueva técnica en el nombramiento de jueces y magistrados; d) la designa-

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

² Fix-Zamudio, Héctor, *Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latino-americanos*, México, El Colegio Nacional, 1991, pp. 44-45.

ción directa de algunos de estos funcionarios; e) el establecimiento y fiscalización de la carrera judicial; f) las promociones y traslados del personal de alto nivel en los tribunales; y g) la implantación de medidas disciplinarias.

No sería posible en un análisis breve, como el presente, comprender la totalidad de las reformas aprobadas por el Poder Legislativo, por cuyo motivo se le reduce a sólo tres de los artículos iniciales del capítulo de nuestra Constitución Federal relativo al Poder Judicial que corresponden, a la actual organización de la Suprema Corte, al sistema de nombramiento de los ministros que la integren y a las facultades otorgadas respecto a la integración de comisiones especiales; y en materia de averiguaciones, sobre violaciones al voto o a cualquiera garantía individual. Se examina a continuación cada uno de estos artículos.

ARTÍCULO 94

De conformidad con esta disposición constitucional, el ejercicio del Poder Judicial se ha depositado tradicionalmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y en los juzgados de Distrito. La adición contemplada en la reciente reforma incluye el Consejo de la Judicatura Federal, organismo que debe ser objeto de un estudio especial, por lo que únicamente se hará mención de algunas de las atribuciones que le han sido asignadas. Esto en cuanto al primer párrafo. Respecto del segundo tres modificaciones habían tenido lugar en su texto: 1) la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de agosto de 1928 por medio de la cual se aumentó de once a dieciséis ministros el número de estos funcionarios al haberse creado la Tercera Sala de la Suprema Corte, encargada desde entonces de los amparos interpuestos en materia administrativa, ya que con anterioridad el Tribunal funcionaba con dos salas, una encargada de los asuntos civiles (la Primera Sala), otra de los asuntos penales (la Segunda Sala); 2) la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 15 de diciembre de 1934, al aumentarse a veintiuno el número de los señores ministros con motivo de la creación de la Cuarta Sala, encargada de conocer y tramitar los amparos interpuestos en materia laboral contra actos de las juntas federales o locales de conciliación y arbitraje; y 3) la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 25 de octubre de 1967, cuando se aumentó a veintiséis el número de los ministros y se creó la Sala Auxiliar con cinco ministros supernumerarios, a los que se dejaron diversas funciones de suplencia, así como la tramitación del rezo que aumentaba año con año en la Suprema Corte.

El retorno a una Suprema Corte, compuesta de once ministros, entre quienes se han distribuido los asuntos de su competencia, obedece al cambio de es-

estructura del Poder Judicial Federal, ya que gran parte de sus anteriores funciones se han depositado en el Consejo de la Judicatura Federal.³ Se estima que con esta separación el Alto Tribunal de la República podrá atender con mayor rapidez el cúmulo de amparos que hoy se encuentran reservados a su exclusivo conocimiento, en tanto el Consejo atenderá todos los aspectos de administración que retrasaban el funcionamiento del Pleno. Varios comentaristas han criticado esta reducción de ministros y salas al considerar que si las cinco salas existentes no bastaban para el despacho y resolución de los negocios de su competencia, difícil resultaría para los actuales, la atención del enorme rezago existente y de los futuros nuevos expedientes de amparo cuya tramitación les corresponda.

Aventurar un juicio a estas alturas sería imprudente, pues serán los señores ministros quienes procedan a la distribución más equitativa del trabajo a desarrollar, con el objeto de lograr el rápido desahogo de los asuntos que les distribuyan. Quizás el aumento del número de secretarios de estudio y cuenta, permita un ágil despacho debido a la similitud de acciones intentadas en muchas demandas que sin duda alguna tendrán idéntica solución, facilitada ésta con base en el funcionamiento de la Corte en Pleno en aquellos asuntos que lo ameriten. Además, el traslado a los tribunales de circuito de los casos que en rigor no corresponda conocer a la Suprema Corte, aliviará el exceso de amparos que se reciban en tanto los promoventes admitan la inconveniencia de distraer la atención de nuestro más Alto Tribunal con pretensiones inadecuadas e improcedentes. La aplicación de una drástica sanción evitará tales pretensiones.

Al quinto párrafo de la nueva redacción en el cual se establece que la remuneración a ministros, magistrados y jueces, no se reducirá en el tiempo que dure su encargo, se ha adicionado la frase de que igual trato recibirán los miembros del Consejo de la Judicatura. En cambio, ha sido suprimida la inamovilidad de los señores ministros por límite de edad (70 años), señalándose además la prohibición para que cualquier persona que haya tenido esta alta investidura ministerial pueda ser nombrada nuevamente una vez que haya dejado el cargo, excepción hecha de quien lo hubiese desempeñado en calidad de ministro provisional o ministro interino pues de presentarse tal situación no se encontrará impedido para ser nombrado titular.

La reflexión que surge al disponer el artículo 94 que los ministros tendrán un límite de desempeño del puesto no mayor de quince años, o por menos tiempo cuando soliciten su retiro por enfermedad o motivos personales que les impidan continuar en el cargo, es la de considerar cuáles pue-

³ *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1994, primera sección, pp. 2 a 9.

dan ser las posibles causas de esta última determinación a efecto de que la puedan tomar en cuenta los miembros del Congreso de la Unión y aceptarla. En cuanto al límite de quince años aludido surgen dos supuestos, uno atañe a la necesidad de una renovación permanente de Alto Cuerpo Colegiado que nos ocupa, dado el avance social y cultural que obliga al mantenimiento de una actualidad judicial acorde con el progreso de la humanidad y sus relaciones actuales, entre las que se encuentra la llamada "globalidad" de los países que habitamos el orbe; otro, evitar el rutinario quehacer jurídico que conlleva el cansancio y el estado nervioso del individuo con el paso de los años, sin importar la naturaleza de la ocupación o la seguridad del empleo; por ello se ha concedido a los señores ministros un pronto y honorable retiro que aleje de su ánimo toda preocupación y garantice un futuro aceptable.

ARTÍCULO 96

Este artículo incluye tres situaciones novedosas en nuestro medio judicial: 1) el nombramiento de los señores ministros para ocupar un puesto vacante a través de una terna de candidatos que presente el señor presidente de la República al Senado, de cuya terna los señores senadores seleccionarán a la persona que habrá de cubrirla; 2) el procedimiento a seguir para el nombramiento de un nuevo ministro, sujeto hoy a ciertas modalidades no contempladas en el texto anterior; 3) la ampliación del término concedido a los señores senadores para el examen de las características de cada uno de los candidatos propuestos, así como de sus antecedentes personales y profesionales; y 4) escuchar a los candidatos a quienes se citará para un cambio de impresiones, y en caso de estimarlo así los miembros de la Comisión designada al efecto, escuchar también a personas, sociedades o grupos que soliciten intervención antes de cualquier nominación, con el objeto de formular alguna manifestación relacionada con los candidatos propuestos.

Si se revisa el texto aprobado por el Constituyente del año 1917 que modificó el artículo 92 de la C. de 1857 se encontrará que este último disponía que fuera a través de una elección indirecta el método para nombrar a los señores ministros de la Suprema Corte, conforme a los términos de la ley electoral federal. Por lo tanto, podían participar como candidatos personas ajenas a la abogacía, "con el único requisito de ser instruidos y honorables."⁴

Durante el periodo revolucionario, el presidente de la República enviaba al Senado una terna de candidatos para ocupar el cargo de Ministro, procediendo dicho cuerpo legislativo a erigirse en colegio electoral y elegir dentro

⁴ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, Colegio de México, 1957, p. 610 y ss.

del tercer día hábil siguiente a la persona seleccionada. Si dicho cuerpo legislativo no hacía la elección, el presidente de la República quedaba facultado para llevarla a cabo por suponerse no había interés en los señores senadores en favor de un determinado candidato. El nombramiento lo hacía entonces el presidente escogiendo a una de las personas que hubieren formado parte de la terna. De lo anterior quedó constancia en el texto original del artículo 96 constitucional.⁵

En el año de 1928 se modificó el procedimiento al dejar al presidente de la República la facultad de proponer a la Cámara de Senadores un sólo candidato, siempre y cuando reuniese los requisitos establecidos en el artículo 95. Los senadores quedaban facultados a su vez para aprobar o rechazar al candidato propuesto, concediéndoles un término improrrogable de diez días para resolver sobre el particular. En caso de rechazo, el presidente podía proponer a otra persona, aclarando cualquier duda respecto de la persona propuesta a efecto de justificar su selección, pero si nuevamente se presentaba un rechazo, sugería un tercer nombramiento. En este caso la persona nombrada podía actuar con el carácter de Ministro Provisional con el fin de evitar cualquier conflicto de integración de una Sala del Tribunal Supremo.

Al aceptarse, de conformidad con el texto vigente, que sea una terna y no un sólo candidato lo que proponga el presidente, se vuelve a un principio que había tomado conciencia en el ambiente legislativo, por estimarse este método más apegado al criterio democrático que norma la actuación del Senado de la República. El procedimiento a seguir en el futuro habrá de ajustarse a los siguientes pasos legales: 1º Las personas propuestas deberán presentarse ante los señores senadores para ser examinados respecto de sus antecedentes personales y profesionales, así como de sus propósitos en caso de resultar electos. Se analiza su conducta y el cumplimiento de los requisitos constitucionales para optar al cargo. Con el resultado de la investigación hecha se prepara un informe que se incluirá en el acta correspondiente.

2º Las personas propuestas deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95, a saber: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento; b) mayor de treinta y cinco años; c) poseer título de licenciado en derecho con antigüedad mínima de ejercicio profesional de diez años; d) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal mayor de un año; e) haber residido en el país durante los dos años anteriores a su designación; f) no haber desempeñado funciones de secretario de Estado, jefe de un departamento administrativo, procurador general de la República, procurador general del Distrito Federal, senador, diputado federal o

⁵ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial de la Federación mexicana y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1958, pp. 57-79.

governador de algún Estado de la República, durante el año previo al día de su nombramiento: y g) haber servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales.

3° La designación se hará por el voto de las dos terceras partes del Senado presentes, dentro de un término improrrogable de treinta días. Si al concluir dicho término el Senado no hubiese resuelto respecto de la terna presentada, el presidente de la República podrá seleccionar a cualquiera de los candidatos propuestos para fungir con el carácter de Ministro Provisional.

4° En caso de que el Senado rechace a las personas incluidas en la terna presidencial, el presidente de la República someterá a la consideración del Senado una nueva terna, pero si la totalidad de los candidatos propuestos fuese nuevamente rechazada, el presidente podrá seleccionar a una de las personas que hubieren formado parte de dicha segunda terna y ésta quedará nombrada como Ministro Titular definitivo.

Es fácil entender las razones por las cuales fue ampliado el término concedido al senado para la selección de ministros. Al ser tres, en lugar de una, las personas propuestas, los señores senadores dispondrán de un término similar al que se les concedía en el texto anterior del artículo, o sea diez días para el examen de cada candidato, con el objeto de llevar a cabo el estudio a que se ha hecho mención. Por otra parte, es lógico considerar que al extenderse hasta sesenta días el término para hacer un nombramiento, quedaría sin integrarse por un largo periodo el Tribunal Supremo. A esta circunstancia obedece la designación de un Ministro Provisional si después de transcurridos treinta días de recibida por el Senado la propuesta presidencial no se haya procedido a la elección.

ARTÍCULO 97

Cuatro modificaciones presenta este artículo. La primera atañe al nombramiento de los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito. Al crearse el Consejo de la Judicatura será en el futuro este cuerpo colegiado el encargado de dichos nombramientos con la finalidad de descargar a la Suprema Corte del cúmulo de atribuciones que le correspondían y que, en cierta forma le distraían de las funciones primordiales de impartir justicia constitucional. Los criterios que habrán de normar tales nombramientos, serán objetivos y sujetos a los requisitos impuestos en la ley reglamentaria y al procedimiento que sea fijado en dicha ley.

Con motivo de las reformas y adiciones que por su parte ha debido sufrir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a consecuencia de las reformas constitucionales, se tiene por lo pronto una noción de los criterios

a seguir pues se insiste en los medios judiciales que será necesario preparar, y someter a la consideración del Poder Legislativo una nueva ley acorde con la actual estructura del Poder Judicial de la Federación a efecto de cubrir todos aquellos aspectos que han sufrido transformación orgánica y que, por lo mismo, deberán quedar sujetos a una nueva y estricta reglamentación funcional de los dos cuerpos que hoy lo constituyen: la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, sobre todo este último ya que apenas tiene lugar su aparición en nuestra legislación.

Respecto de los criterios que por el momento habrán de regular el nombramiento de magistrados y jueces se ha dispuesto integrar una Comisión que determinará su número y fijará los límites territoriales de los circuitos en que dividirá su funcionamiento; determinará el número y especialización por materia de tribunales colegiados y unitarios, precisando también los límites territoriales y especialización de los juzgados de distrito. Realizada esta labor previa se procederá a nombrar magistrados y jueces con base en sus antecedentes personales, capacitación profesional, méritos que los distingan y en caso de tenerlo, su desenvolvimiento en la carrera judicial. Se estima probable que una nueva institución de capacitación judicial será la encargada de organizar y preparar la carrera judicial a la que se sujetará la admisión de los futuros aspirantes a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo, independiente de la adscripción que haga de las personas que ocupen los distintos cargos judiciales, podrá cambiar a su juicio de uno a otro circuito o de uno a otro distrito tanto a magistrados como a jueces, procurando conservarlos en la materia de su especialización salvo que por alguna circunstancia esto no fuera posible. Se le faculta asimismo para conceder licencias y permisos de ausencia siempre que exista justificación para ello, con o sin goce de sueldo; podrá suspenderlos en sus cargos o funciones y sujetarlos a investigación administrativa, incluso ordenar su aprehensión o enjuiciamiento. Le corresponderá también acordar las renunciaciones que presenten los magistrados y jueces o su retiro forzoso.⁶

La segunda modificación se contrae a la investigación de hechos que pueden constituir grave violación a las garantías constitucionales o hechos relacionados con la conducta de cualquier funcionario judicial, trátase de quejas o denuncias igualmente graves. Dos situaciones comprende esta investigación; por una parte, el nombramiento de comisionados especiales para tal objeto, por otra, una relación de personas que incluye a funcionarios federales o de algún Estado de la República, quienes a su vez pueden solicitar a la Suprema Corte de Justicia inicie la averiguación que proceda.

6 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 84 bis-1, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 3 de febrero de 1995, primera sección, pp. 2 a 9.

El nombramiento de comisionado especial puede recaer indistintamente: a) en un ministro, si así lo acuerda el Pleno; b) en un magistrado de circuito; c) en un juez de distrito; o d) en una persona en particular cuando así lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, siempre que lo juzgue conveniente. En situaciones muy especiales podrán ser nombrados varios comisionados. La circunstancia de que con anterioridad cada año, por regla general, los señores ministros practicaban visitas de inspección a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito, dándose a estas visitas la debida publicidad con el objeto de que los litigantes o interesados en alguna actuación judicial que estimaran indebida presentaran su queja de viva voz, evitó la asignación de comisionados especiales en toda clase de averiguaciones, de ahí su escasa necesidad.

El cuarto párrafo comprende dos reformas: una primera relativa a la supresión de la facultad otorgada a la Suprema Corte para nombrar magistrados y jueces como lo vino haciendo, al haber quedado esta función al Consejo de la Judicatura Federal; la segunda, en lo tocante a la creación de la carrera judicial, inexistente entre nosotros. Los nombramientos que en lo sucesivo podrá hacer nuestro Alto Tribunal serán únicamente el de secretario general de Acuerdos, el de subsecretario, oficial mayor y demás funcionarios, y el personal de apoyo indispensable para el despacho de los asuntos en trámite. En cuanto a la carrera judicial, su organización y desarrollo, incluidos los programas de enseñanza, quedará al Consejo estructurarla con el fin de cumplir su cometido.⁷

La exigencia de que no sólo jueces y magistrados sino secretarios, actuarios, oficiales de trámite, etcétera independientemente de haber obtenido el grado de licenciado en derecho u otro superior, realicen estudios de especialización de la judicatura y se sometan a una prueba de admisión rigurosa antes de ocupar cualquier plaza, constituye una práctica ordinaria en varias naciones que ha permitido la integración de los tribunales con personal idóneo, bien preparado y con práctica previa en las funciones esenciales, mismo que permanece largo tiempo en los empleos.

Por último, al quedar insubsistente la inamovilidad de los señores ministros y sujeta la de los demás funcionarios a reglas específicas con la duración en el empleo y la posible reiteración del nombramiento, se dispone en el quinto párrafo del artículo que se comenta que cada cuatro años el Pleno de la Suprema Corte elegirá de entre sus miembros al Ministro que

⁷ Puede verse como antecedente el Decreto núm. 457 del Estado de Coahuila, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de dicha entidad federativa de fecha 17 de junio de 1988, pp. 24-38.

deba actuar con el carácter de presidente del Tribunal, impidiéndose la reelección. Resultan indiscutibles las ventajas de la permanencia de un ministro en la Presidencia de la Suprema Corte durante dicho periodo si se toma en cuenta que además deberá presidir al Consejo de la Judicatura, actuaciones que es conveniente se encuentren ligadas y cuyo desempeño sea por un término prudente. En cuanto al párrafo tercero relativo a la violación del voto público, al quedar vigente y sin alteración alguna no requiere comentario aparte.⁸ Igual puede decirse de los párrafos referentes a la protesta que deben rendir los señores ministros antes de iniciar el ejercicio del cargo. Respecto a la protesta de los magistrados y jueces, ésta se hará ante los miembros del Consejo de la Judicatura.

Puede apreciarse, por lo expuesto, el positivo avance de nuestro sistema judicial en el reordenamiento de la impartición de justicia, no sólo en lo que corresponde a la distribución de competencias sino a la creación de un Consejo Judicial o Consejo de la Judicatura Federal, como se le ha bautizado justificadamente, cuyas funciones merecen un estudio más amplio que no corresponde a un breve análisis legislativo como el presente.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 225-233.