

**COMENTARIOS
LEGISLATIVOS**

COMENTARIO A LAS REFORMAS DE 1995 Y 1996 A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LOS ÓRGANOS JUDICIALES FEDERALES

En el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* encontramos múltiples significados para el término “órgano”, pero descartando los inútiles para nuestros fines, observamos los siguientes; “medio o conducto que pone en comunicación dos cosas” y “persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio”. También podríamos utilizar el concepto que, aunque referido a los cuerpos vegetales o animales, por simpatía nos lleva al pensamiento dinámico del ejercicio de una función. Así, los órganos del Poder Judicial de la Federación mexicana pueden ser definidos o, más bien explicados, como las personas o entidades que comunican a dicho poder con todos los demás sujetos, unitarios o colectivos, oficiales o particulares, nacionales o extranjeros, mediante la ejecución de los designios que forman el ejercicio de su propia función.

Como la descripción a que me he referido sería ardua si quisiéramos agotar el tema, en esta oportunidad me limitaré al uso del método comparativo, poniendo en parangón la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1988), con la actual, que contiene, en parte, las reformas que fueron publicadas en el citado *Diario* del 26 de mayo de 1995, así como parcialmente en las dadas a conocer en el propio periódico el 22 de noviembre de 1996; y eso para encontrar las diferencias más notables y características que surgen entre ellas, pues en lo demás tendremos que recordar que muchas instituciones y funciones se repiten o casi lo hacen en las nuevas y, por tanto, a eso no haremos mención alguna, estimando que son de sobra conocidas.

Referiremos, asimismo, que la primera nueva instrumentación legal a que hemos hecho referencia nació, su vez, de la necesidad de regla-

mentar las reformas constitucionales sobre la materia que contemplamos, dictadas y publicadas al finalizar 1994.

Resta una advertencia consistente en que, como frágil puente entre 1988 y las mencionadas en 1995, se dieron otras modificaciones a la antigua Ley Orgánica, publicadas el 3 de febrero de 1995, que fueron las estrictamente indispensables para hacer operante desde luego nuestra legislación cúspide. No haremos mención especial a tales cambios provisionales, pues básicamente quedan subsumidos en los de mayo citados.

Finalmente a este exordio, advertiré que las novedades que encontremos serán analizadas y criticadas, en lo general, excepto en algunos supuestos en que por merecer capítulos aparte, no serán examinadas ahora, limitándome a la descripción y en todo caso al señalamiento de las consecuencias mayormente objetivas de las restantes.

I. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Composición general

El artículo primero de la Ley en comentario se vio afectado por dos muy importantes reformas:

- a) la primera, consecuente a las publicadas en 1995, consistió en añadir el Consejo de la Judicatura Federal, que anteriormente no existía; y
- b) el cambio de denominación, como se verá, del Jurado Popular Federal, por el de Jurado Federal de Ciudadanos.

En otro añadido, del “Tribunal Electoral”, que tampoco pertenecía anteriormente al Poder Judicial, y que se agregó en 1996.

II. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

1. *Composición general*

La estructura anterior mostraba la posibilidad de presencia de 26 ministros, de los cuales 21 eran numerarios y hasta 5 supernumerarios. Hoy se integra la Corte por 11 ministros. Esta formación numérica no es novedosa, pues en varias oportunidades desde su lejano inicio hasta la disposición primera de 1917, se limitó a tal cantidad. Sin embargo,

en posteriores etapas y por razones de cúmulo de trabajo fue creciendo hasta los 26 narrados. Ojalá y ahora, en virtud cuantitativa del quehacer no se repita el fenómeno de la necesidad de crecimiento. En efecto, Jorge Carpizo en un artículo que aparece en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 83, sostiene que es inconveniente e innecesario un número de ministros como el que anteriormente se tenía. Esta opinión, respecto de un tribunal estrictamente constitucional y como se da en otras latitudes es innegable; pero aquí y ahora la cuestión crea muchas dudas. En primer lugar, de momento nuestra Suprema Corte no es estricta y solamente un Tribunal constitucional, sino además un cuerpo juzgador múltiple, como más tarde veremos; y tampoco es únicamente un cuerpo deliberativo sobre una pequeña y ejemplificativa muestra de asuntos, sino también creador de proyectos, con trabajo para la individualidad de sus componentes, quienes tienen que agotar un sinnúmero de litigios, al menos hasta formar jurisprudencia; y si a lo anterior se suma que los ministros forman parte a su vez de las salas, con un gran cúmulo de trabajos, tiene que concluirse que, o se modifica la estructura que hoy se presenta —como también lo señala Carpizo— o se volverá al rezago; o lo que es peor, disminuirá la calidad del trabajo.

En la actualidad ya no se presenta, legalmente, la distinción entre ministros de número y supernumerarios, de donde se desprende que estos últimos han desaparecido.

En la antigua Ley no se contenía el término de la duración en el ejercicio de los ministros, de donde se infiere un cargo vitalicio, aunque había un retiro forzoso a los 70 años de edad, de acuerdo con un decreto jurídicamente discutible, pero de facto cumplido. En la norma actual, contundentemente se señalan 15 años, si bien se matiza ésta con un transitorio de las reformas constitucionales aludidas, para la primera Corte reformada.

2. *El pleno*

Anteriormente, el pleno se componía por los ministros numerarios, es decir, el número era de 21, pero bastaba la presencia de 15 para su funcionamiento. Ahora, el pleno se compone de los 11 ministros ya referidos y, por regla general, podrá funcionar con siete de ellos. Sin embargo, hay casos de un quórum calificado, para las controversias cons-

titucionales y las acciones de inconstitucionalidad, en los cuales se requiere la presencia de al menos ocho ministros.

Las resoluciones del pleno, en el pasado se tomaban por unanimidad o simple mayoría de votos. Ahora subsiste en lo general tal fórmula; pero en casos especiales —como son los señalados en el apartado que antecede—, el voto tendrá que ser al menos de ocho ministros, cuando se pretenda que los fallos tengan efectos generales.

Según la Ley, las sesiones que se verificaban anteriormente eran públicas, con excepción de aquellas en que la moral o el interés público exigiera su calidad de privadas. Ahora se hace una distinción, en la Ley, entre los asuntos jurisdiccionales y los propiamente administrativos. Respecto de los primeros subsiste la regla anterior, pero en los segundos se establece la forma privada, sin otra mención. De hecho no ha cambiado cosa alguna, pues antes, por determinación del pleno las sesiones de carácter administrativo eran normalmente privadas, estimando que así convenía al interés público. Sin embargo, cabría preguntar cómo se coherente ahora la norma antes aludida con el párrafo tercero del artículo 94 constitucional, en el que se ordena sin distinción de materia, que las sesiones sólo serán secretas por excepción, cuando así lo exijan la moral o el interés público.

La norma abrogada ordenaba que en caso de empate en la votación se celebrara una segunda sesión, y si en ésta no ocurría el desempate se tenía por desechada la propuesta correspondiente, turnándose el asunto a un nuevo ministro para la formulación de otro proyecto en el que se contemplara lo discutido. En la norma vigente se da al principio un proceso similar, pero si al presentarse la nueva iniciativa, por la tercera ocasión, vuelve a surgir la falta de mayoría, entonces el presidente tiene voto de calidad. Es una buena adición, pues aunque en la práctica difícilmente se dan tales contingencias, de todos modos se subsana la posibilidad del cuento de nunca acabar.

El artículo 10 de la vigente nos señala la competencia del pleno de la Corte, en el quehacer propiamente jurisdiccional. Si lo comparamos con el 11 de la abrogada, podemos considerar que se repitieron la gran porción de los renglones competenciales, aunque con mejor exposición y pequeñas diferencias ampliatorias de concepto. Por otra parte, se agrega al conocimiento que ya se tenía, pero no estaba en la Ley, para resolver los conflictos burocráticos con sus servidores, limitándolos a los de la

Suprema Corte y no de todo el poder, como antes se daba. También se enriquece el precepto al dar a la Corte la competencia para dirimir las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Las primeras, si bien eran ya del conocimiento del pleno, no se presentaban en gran número por no haber sido reglamentadas en ley secundaria; ahora, que ha sido emitida esta norma, hará que tal proceso crezca significativamente en número. Las segundas, también ya reglamentadas, son novedad que dará mucho trabajo, sobre todo al igual que las controversias, considerando el momento político de cambio que vive nuestra nación.

El análisis comparativo del actual artículo 11 con el derogado 12, que se refieren al actuar particularmente administrativo del pleno, nos muestra una transformación aguda. Efectivamente, si anteriormente se daba a la Corte la administración completa del Poder Judicial de la Federación, con todos sus cuerpos, tanto jurisdiccionales como administrativos; y si esa administración incluía el diseño, la nominación, la distribución, la vigilancia, la sanción y, en fin, toda la gama de actividades del completo aludido, hoy se ve reducida a la pura administración de la Corte y sus dependencias inmediatas, pues lo referido a los demás cuerpos corresponderá, en cuanto a su completa administración, al Consejo de la Judicatura Federal de nueva creación y, en lo suyo, al Tribunal Electoral.

Como circunstancias relevantes encontraremos: la desaparición de la Comisión de Gobierno y Administración; la desaparición, también, del régimen de visitas a magistrados y jueces por parte de los ministros. Se extingue la facultad que el pleno tenía para suspender a estos funcionarios y permitir o no su procesamiento penal. Todas las facultades inherentes se desplazan hacia el Consejo de la Judicatura y al Tribunal Electoral en lo que le atañe.

Por otra parte, se crea para el pleno la competencia para resolver, vía revisión administrativa, los acuerdos del Consejo sobre designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, aunque no con total jurisdicción, sino limitada a la observancia de los requisitos formales. Gran parte de la doctrina considera que es desacertada esa medida, porque no se da en el derecho comparado, porque se le pierde confianza al Consejo no obstante su autonomía y porque así puede volverse al “clientelismo”. Tal vez no sea así, pues el Consejo es un órgano de administración y

no de jurisdicción. Por tanto, cuando juzga a personas humanas, sus decisiones deben ser revisadas por la última palabra judicial, ya que de otra manera se restaría defensa jurídica a magistrados y jueces; el “clientelismo”, rémora de la administración de justicia, como pecado puede presentarse lo mismo en la Corte que en el Consejo. Y el hecho de que en otras latitudes se presente una figura jurídica, no obliga a que en el derecho patrio tenga que copiársele servilmente.

En tiempos pretéritos el pleno podía enviar a las salas los asuntos que, mediante acuerdos generales considerara que no requerían su intervención en razón de características especiales. En el presente, subsiste esa facultad, pero se amplía al estimar que la Corte puede declinar el conocimiento de aquellos asuntos en que hubiera sentado jurisprudencia, en favor de los tribunales colegiados de circuito.

Se amplía también la enumeración consiguiente, dándole al pleno el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos. Esto fue para adecuar la fórmula que hoy se da, respetando la división de poderes, en contra del criterio anterior que centraba en el Ejecutivo todo lo concerniente.

Se agrega también la facultad del pleno para reglamentar lo relativo a información, archivo, bibliotecas y publicación de sus labores y elementos culturales. En este renglón se advierte que puede convenir con el Consejo de la Judicatura en lo relacionado con la difusión de publicaciones.

Considerando que pueden surgir conflictos con motivo de contratos o cumplimiento de obligaciones con particulares o dependencias públicas, la nueva norma da la facultad de interpretación y de dictado de las resoluciones al respecto, al pleno de la Corte; y vale la pena advertir que tales conflictos no se reducen a los estrictos de la Corte, sino además a los del Consejo de la Judicatura. Esto tiene que explicarse por el carácter jurisdiccional de la Corte, frente al administrativo del Consejo.

3. El presidente de la Corte

Esta figura ha sufrido un cambio notable. Efectivamente, con anterioridad la elección del presidente, hecha por los 21 ministros numerarios que conformaban el pleno, se realizaba cada año, al iniciarse el primer periodo de sesiones, y el electo podía reelegirse indefinidamente. Ahora,

el presidente es electo por cuatro años y no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Antiguamente la Comisión de Gobierno y Administración tenía una serie de quehaceres que la identificaban realmente con su nombre: formulaba el Anteproyecto de Egresos del Poder Judicial y manejaba las partidas correspondientes, proponía los nombramientos de los principales funcionarios propios de la Corte, y conocía de sus renunciaciones y remociones. Ahora ya no existe dicha Comisión y sus funciones han sido trasladadas al presidente, quien formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Corte y administra las partidas relativas; cuida el buen servicio y la disciplina en las oficinas de la misma, exceptuando las peculiares de las salas; resuelve las quejas administrativas y aplica las sanciones correspondientes en casos leves; propone los nombramientos de los servidores de importancia de la Corte y nombra directamente a los de la administración, respecto de los cuales acuerda todo lo relativo a sus licencias, remociones, renunciaciones y vacaciones; expide el Reglamento Interior de la Suprema Corte y los acuerdos generales de su administración; comisiona al ministro del caso, en el supuesto de empate en las salas y lo designa para el evento de los impedimentos que no se han podido calificar en tiempo. Todo lo expuesto, además de las labores de dirección y representación que subsisten.

Muchas de las funciones relatadas, correspondían anteriormente al pleno, como la designación de la Comisión de Receso, que hoy compete al presidente. Y si a ese enorme trabajo se agrega que el de la Corte es asimismo presidente del Consejo de la Judicatura Federal, en el cual tendrá la ocupación, compartida con los demás consejeros, de la administración global de parte del resto del Poder Judicial de la Federación a lo ancho y a lo largo de la República Mexicana; y sumando a lo narrado las muchas fatigas propias del que dirige el Consejo, se llega al conocimiento de la excesiva actividad, en verdad descomunal, con el consiguiente agregado de facultades del funcionario relatado.

Es necesario considerar el número de facultades con el que se ha dotado al Presidente de la Corte y del Consejo y, además, a la ampliación del término de su ejercicio. Esto último, que pudiera estimarse favorable por pensarse que así cabría intentar proyectos de más larga duración, se vuelve dudoso por el cúmulo de facultades a que nos hemos referido. Solo el tiempo nos dirá de lo atinado o desatinado de estos cambios.

Por el momento, el cargo ha recaído en personas de gran sabiduría, discreción, responsabilidad y sencillez. ¿Qué pasará el día de mañana cuando tales atributos no se encuentren?

4. *Las salas*

En este renglón también se ha sufrido un cambio notable. Anteriormente se contaba con cuatro salas numerarias, a saber: la primera penal, la segunda administrativa, la tercera civil y la cuarta laboral; y se agregaba el quehacer casi ya perenne de la sala auxiliar, a la que se encomendaba regularmente la disminución del rezago que se iba formando en las otras que, como indicaban sus nombres, eran particularmente especializadas. Ahora, por el achicamiento del número total de los altísimos jueces, se reduce la traza de las salas a solamente dos.

La composición numérica de ministros y el quórum de las salas sigue siendo igual, pero conforme con las facultades que el nuevo artículo 11 fracción IV, de la Ley en estudio da al pleno, éste acordó que las dos salas serían: la primera penal y civil, la segunda administrativa y del trabajo. Como se observa de la anterior, la muy severa y extremada especialización que antaño se daba, hogaño ya no se surte.

Como novedad importante se da la fórmula, parecida en lo relativo a la del pleno, consistente en que para evitar el empate por tercera ocasión, el presidente de la sala tiene voto de calidad. Esto evita que el negocio correspondiente fuera al pleno, como antes ocurría.

Las principales mudanzas que actualmente se agregan para las salas, consisten en: la facultad de atracción, ya no sólo de asuntos de amparo, sino también de negocios de apelación. Esta actividad cabía, posiblemente, dentro de aquellas que al pleno otorgaba en forma muy general el antiguo artículo 11, fracción IV.

Otra de dichas mudanzas consiste en el conocimiento para las salas del reconocimiento de inocencia. En la vieja legislación procesal penal federal, a esta figura se le denominaba el “indulto necesario” y en ella se daba la competencia a la Corte, sin indicar a cuál de sus órganos. Por ello, era del resorte del pleno conforme al antiguo artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica. Hoy con el nuevo nombre que se ha diseñado en lo procesal, en donde no se menciona la competencia para su realización, se hacía necesaria la inclusión expresa que actualmente

se presenta en el nuevo artículo 21, fracción X, del cuerpo objeto de este trabajo.

Las salas han perdido las facultades que anteriormente tenían para calificar los impedimentos de los magistrados de circuito, unitarios y colegiados; y esa actividad se desplaza a los tribunales colegiados de circuito, como más tarde se analizará.

5. Los presidentes de las salas

Hay cambio en este renglón. Antiguamente la elección de presidente de las salas se llevaba a cabo anualmente y ese ministro podía ser reelecto. Ahora la elección se verifica cada dos años y el escogido no puede reelegirse para el periodo inmediato posterior.

III. LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO

1. Los tribunales unitarios

La más importante novedad es que el amparo indirecto contra actos de un tribunal unitario “en términos de lo permitido por la Ley de Amparo” (todavía no se da la nueva Ley de Amparo) que anteriormente era del conocimiento de un juez de distrito, hoy ya no corresponde a éste, sino a otro tribunal unitario: el más próximo. Tal cambio obedece, sin duda, a un sentido de respeto a la jerarquía. Al que escribe le consta por experiencia propia, la incomodidad de los unitarios frente a la concesión de amparos por un juez de distrito. Las únicas críticas posibles son: que los tribunales unitarios, duchos en el trámite y resolución de apelaciones, dentro de su rutina no contemplan la facilidad y el sentido del amparo; y también que, como se anotó, no se fija en la nueva Ley Orgánica si sólo se refiere en este caso a los asuntos de amparo penales que se presenten conforme a la fracción XII del 107 constitucional, o también se dará en los juicios de amparo indirectos en materia civil, pues la Ley de Amparo aún no se cambia y a ésta se hace el envío por la Orgánica.

En la abrogada se indicaban las cualidades que deberían reunir los magistrados unitarios extensibles también a los colegiados; se expresaba

el retiro forzoso de ellos a los 70 años. En la norma actual se dan casi las mismas exigencias, pero el retiro forzoso se amplía hasta los 75 años.

2. Los tribunales colegiados

Los únicos puntos notables de diferencia entre la abrogada y la vigente, es que anteriormente los presidentes de estos cuerpos eran electos por un año y podían ser reelectos indefinidamente; ahora no lo son para el periodo inmediato posterior. Y también, la facultad que anteriormente se daba a las salas de la Corte para la calificación de los impedimentos de los magistrados de Circuito, hoy recae, cuando se trata de un solo magistrado colegiado, en su propio tribunal; y en el caso de dos o más magistrados colegiados o un magistrado unitario, en el tribunal colegiado más cercano.

IV. LOS JUZGADOS DE DISTRITO

Los jueces de distrito

En la nueva Ley Orgánica, casi se repiten los requisitos que deben reunir estos funcionarios, aunque con mayor precisión y expresión; y el retiro forzoso se amplía hasta los 75 años, cuando anteriormente se fijaba en 70.

En la estructura de los juzgados, la principal novedad es que los jueces especializados en materia penal y civil sufrirán un notable cambio: anteriormente conocían, dentro de su materia, los juicios naturales correspondientes y, además, los de amparo relativos a tal materia. Hoy, los primeros se dividen en jueces penales federales y jueces de distrito de amparo en materia penal; y los segundos en jueces de distrito civiles federales y jueces de distrito de amparo en materia civil. Dichas denominaciones dan la pauta relativa: habrá jueces que conocerán de los negocios naturales y otros que se dedicarán a los amparos. El cúmulo de labores y la diferencia de tratamiento de los diversos procedimientos, hace atinada esta distinción. Sólo queda esperar los resultados para hacer la evaluación definitiva al respecto, tomando en cuenta que hasta ahora no se ha dado cumplimiento total y exacto a esa norma.

V. EL JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS

Este cuerpo, fundamentalmente sólo ha sufrido el cambio de nombre, pues anteriormente se llamaba “Jurado Popular Federal”. En la cotidiana realidad, desde que los delitos de los servidores públicos federales que antes eran juzgados de tal manera y ahora lo son por los jueces de distrito, los jurados han decaído notablemente hasta prácticamente esfumarse. Los delitos de prensa contra la seguridad de la nación, materialmente no se persiguen, en caso de darse; al grado de que habiendo interrogado a varios jueces sobre las listas correspondientes que deben enviar las autoridades municipales para la estructuración de los citados cuerpos, se han mostrado extrañados y confusos, pues las dichas listas de hecho no se formulan.

VI. TRIBUNALES PARA MENORES

Esta figura ha desaparecido en la actual legislación. Desde que en el Código Federal de Procedimientos Penales se permitió que los ilícitos federales cometidos por menores fueran del resorte competencial de los tribunales de menores locales, cualquiera que fuera su denominación, la actividad consiguiente de los nacionales fue cayendo hasta su actual desaparición. Por un lado, es correcta la determinación tomada, pues obviamente que los cuerpos locales son especializados y se presume que son diestros en su actividad. Mientras que los antiguos federales, compuestos del juez de distrito, un médico y un maestro de carácter oficial, no siempre lo eran, aunque sí actuaban con gran responsabilidad y humanidad. Lo criticable es, posiblemente, el desplazamiento geográfico de personas que ahora se impone, pues no siempre hay tribunales locales de menores en las sedes de los juzgados de distrito; así como en la interferencia que las altas autoridades estatales puedan tener en los casos concretos.

VII. LOS TRIBUNALES AUXILIARES

Por disposición de la Constitución, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los tribunales de las distintas

entidades federativas actúan en auxilio de los tribunales federales, en las áreas de su conocimiento. Al respecto, básicamente no se altera tal situación en la norma vigente, respecto de la abrogada.

VIII. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Aunque el orden de su presentación legal no lo haga, yo he dejado para el cuasifín la expresión de este cuerpo.

Se trata de un organismo totalmente novedoso entre nosotros. Como su definición legal lo indica, queda a su cargo la administración, la vigilancia, la disciplina, la estructura y dinámica de la carrera judicial, del Poder Judicial de la Federación en su casi totalidad, excluyendo nada más a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral. *Aquella se administra por sus propios órganos y éste por un cuerpo híbrido en el que unos miembros del Consejo tienen participación.*

Se compone de siete consejeros, presididos por el presidente de la Corte, que también lo es del Consejo. Dos magistrados de Circuito y un juez de Distrito que se integran a dicho cuerpo. Los restantes miembros los elige el Ejecutivo y el Senado.

Actuará el Consejo en pleno o por comisiones.

Cuenta con un secretario ejecutivo de pleno y carrera judicial, otro de administración y un tercero de disciplina. De facto se ha ampliado esa lista. También habrá secretarios técnicos.


Contará con organismos auxiliares como: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

La competencia de este órgano, que en lo general se puede definir de dirección y proyección administrativa, ha sustituido en tal aspecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sólo en su ámbito interno conserva ese poder.

Como uno de los temas que obligadamente y con gran amplitud tienen que desarrollarse, es precisamente el de dicho Consejo, dejo el tratamiento mayormente detallado y concreto del mismo para otras oportunidades.

IX. TRIBUNAL ELECTORAL

En cuanto al Tribunal Electoral, creo que es de tal importancia, que también debe ser tratado aparte.

Y para el tiempo, muchos años, encomiendo la calificación final de la nueva estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. 

Manuel GUTIÉRREZ DE VELASCO