

Reforma judicial: creación del Tribunal de Disciplina Judicial

Edgar Corzo Sosa

Quiero agradecer la invitación recibida por parte del Rector de mi Universidad, el doctor Leonardo Lomelí Vanegas, para participar en el Foro universitario sobre *Reforma Constitucional en Materia de Justicia*, así como a las instancias organizadoras de este evento, en especial a la Oficina de la Abogacía General y a la Dirección General de Estudios sobre Legislación Universitaria, quienes llevaron a cabo los detalles de la organización del evento, así como a la Facultad de Derecho, de la cual soy profesor. Me congratulo por la realización de este evento, ya que la convocatoria del Rector al sumar el esfuerzo de diversas instituciones universitarias ofrece una visión plural de un tema trascendente en la vida política y jurídica de nuestro país.

En la mesa que participé correspondió abordar el tema sobre el Tribunal de Disciplina Judicial, producto de la iniciativa presentada por el titular del ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024. A continuación expongo algunas consideraciones en torno a esta iniciativa.

No es sorpresa que el titular del Ejecutivo federal haya sido la instancia que presentó la iniciativa de reforma constitucional, ya que, en otra ocasión, hace treinta años, también fue el presidente de la República quien presentó una iniciativa de reformas constitucionales de gran calado al Poder Judicial,¹ solo que en esa ocasión la iniciativa se presentó al inicio del periodo presidencial, mientras que ahora tuvo lugar en los últimos meses del mandato constitucional de seis años. Aquella iniciativa le quitó a la Suprema Corte de Justicia sus atribuciones administrativas para pasárselas al nuevo órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, ya que ello distraía la labor jurisdiccional del más alto tribunal; de manera especial, al nuevo órgano le transmitieron facultades tanto de nombramiento como de disciplina de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito. Las preocupaciones de aquél entonces no están muy lejos de las que ahora motivan la presente iniciativa, en cuya exposición de motivos se indica que la situación prevaleciente produce un mal funcionamiento del Poder Judicial, ya que se han dado acuerdos copulares, no hay responsabilidad ante la ciudadanía sino ante quienes propusieron a los titulares y las decisiones están orientadas a la protección de intereses personales y de grupos de interés o fácticos, por lo que se cuestiona si es conveniente seguir con el Consejo de la Judicatura Federal para controlar la corrupción y la impunidad al interior del Poder Judicial o si continuar con él significará alentar la opacidad y la complicidad entre sus miembros.

¹ Esta iniciativa se presentó el 8 de diciembre de 1994 y se publicó el 31 de diciembre de ese mismo año.

Después de treinta años de la reforma constitucional que introdujo al Consejo de la Judicatura Federal en nuestro ordenamiento jurídico, y teniendo presente que la situación imperante no ha cambiado radicalmente, nos encontramos ante un nuevo intento para combatir los flagelos de la corrupción y del nepotismo al interior del Poder Judicial de la Federación, explorando nuevos caminos que puedan arrojar resultados tangibles.

En la iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial la labor integral que realiza actualmente el Consejo de la Judicatura Federal en torno a la administración, disciplina y vigilancia se divide y se otorga a dos nuevas instancias; por un lado, al Órgano de Administración Judicial se le confieren facultades en torno a la administración, carrera judicial y control interno del Poder Judicial y, por otro, al Tribunal de Disciplina Judicial le corresponderá conocer de las cuestiones relacionadas con la conducta de los servidores judiciales. Con esta división se da realce a la labor disciplinaria separándola de las otras, y confiriéndosela a una instancia especializada para ello.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 100 de la iniciativa en comento, el Tribunal de Disciplina Judicial será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Esto quiere decir que este Tribunal, igual que como se conceptualizaba al Consejo de la Judicatura Federal, no es un órgano que ejerza la impartición de justicia, no es un órgano jurisdiccional. Por tanto, llama la atención que al órgano encargado de la disciplina judicial se le haya dado el nombre de Tribunal. Esta denominación, sin lugar a dudas, produce confusión, pues da la impresión que es un órgano que resuelve controversias como el resto de los otros órganos y, lo que es todavía más confuso, pareciera que ejerce funciones jurisdiccionales.

Los integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial, como lo indica el artículo 96 constitucional de la iniciativa constitucional, “serán elegidos de manera directa y secreta por la ciudadanía”, dándose las bases para ello. Por tanto, el sistema de elección popular alcanzó a la disciplina judicial buscando legitimidad democrática. El hecho de que para los jueces se hubiera seguido la opción del método de elección no debiera implicar, necesariamente, que para la disciplina judicial tuviera que seguirse la misma ruta, sobre todo que se trata de una actividad diferente a la de juzgar, como es la de supervisar la conducta de los juzgadores. No obstante, esta opción de elección popular de la iniciativa presidencial puede considerarse como una nueva forma para que un órgano actúe más proactivamente en la vigilancia y, en su caso, sancione la conducta de los juzgadores, sin olvidar el hecho de que la elección por sí misma no es la que producirá el cambio que se requiere, sino que deben ser las personas que integren el nuevo Tribunal de Disciplina Judicial las responsables de cumplir con el mandato constitucional de disciplinar la conducta judicial.

El alcance de las facultades del Tribunal de Disciplina Judicial no se determina por completo en el texto constitucional que se propone, sino que se deja a la labor que realizará el legislador al expedir la ley correspondiente que desarrolle el contenido constitucional propuesto. En varias ocasiones el texto constitucional propuesto remite a la ley para que desarrolle el contenido constitucional, lo cual es algo

normal, sin embargo, estamos ante supuestos que para ser desarrollados por la ley previamente deben estar bien determinados en la Constitución, para evitar que el legislador pueda cambiar el sentido del objetivo trazado en ella. Dejar que la ley desarrolle las bases que establece la Constitución es correcto, siempre y cuando dichas bases sean claras y estén bien establecidas, lo que no parece ser el caso, como enseguida veremos.

Que la ley establezca el procedimiento para que el Tribunal de Disciplina Judicial conduzca sus investigaciones, sin dejar señalados los parámetros a los que debe sujetarse dicho procedimiento, no es la mejor de las situaciones. Decir, igualmente, que el Tribunal conocerá de los asuntos que determine la ley es dejar un amplio margen de acción al legislador para que lo concrete de la forma que más le agrade, vaciando de contenido el texto constitucional y anulando el esfuerzo ya realizado al fijar las competencias del Tribunal en el texto constitucional.

Por tanto, sería plausible que el texto constitucional propuesto sea modificado para evitar estas inconsistencias y, en consecuencia, impedir que el legislador pueda darle un sentido diferente a la iniciativa. Otro camino que pudiera seguirse, y esto aplica para todas las reformas constitucionales, es que la ley que desarrollará los contenidos constitucionales de esta iniciativa sea redactada y presentada para su aprobación en la misma sesión en que se apruebe la iniciativa de reforma constitucional; de esta manera se tendrá a la mano la regulación completa del tema que se quiere regular, tanto en sus bases constitucionales como en su desarrollo legislativo, evitándose sorpresas posteriores.

Preocuparía que la revisión que deben efectuar los integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial sobre la conducta de los juzgadores se vincule con los aspectos jurisdiccionales de fondo. Hay una línea muy delgada entre la conducta desplegada por el juzgador y la resolución que él mismo emite, sin embargo, no debe perderse de vista que con la revisión disciplinaria se supervisa que el actuar del juzgador sea lo más correcto posible y que no incida en el sentido ni en el contenido de la resolución a emitir; no se trata de revisar nuevamente la resolución emitida por el juzgador, sino que su actuar haya sido ejemplar para resolver el caso de la manera más objetiva posible.

En el artículo 97 constitucional propuesto, cuarto párrafo, se menciona correctamente que el Tribunal de Disciplina Judicial investigará y, en su caso, sancionará “la conducta denunciada”. Aquí se acota muy bien la finalidad que se persigue con la responsabilidad disciplinaria. Sin embargo, otros textos que se proponen en la iniciativa ponen en entredicho esta situación, por lo que debieran ajustarse. Así sucede, por ejemplo, en el artículo 100 constitucional, cuarto párrafo, en el que se hace referencia a “actos u omisiones” vinculados con “hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes, o cuando sus determinaciones no se ajusten a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia”.

Por lo anterior, la apreciación de las conductas reprobables que acabamos de analizar debe acotarse para evitar que sea utilizada para restringir la labor jurisdiccio-

nal, lo que podría resolverse indicándose en el mismo párrafo cuarto del artículo 100 constitucional que: "...debe respetarse la autonomía y libertad de los juzgadores al emitir sus resoluciones jurisdiccionales".

En cuanto a las sanciones que se impondrán a los juzgadores que realicen conductas incorrectas al impartir justicia, en especial las relacionadas con la destitución e inhabilitación, resulta preocupante que se puedan imponer al mismo tiempo y por dos órganos, el Congreso de la Unión al conocer del juicio político y el nuevo Tribunal de Disciplina Judicial. Debiera buscarse certeza en cuanto al órgano que intervendrá para destituir e inhabilitar a dichos servidores judiciales, tomando en consideración que en la práctica estas sanciones solo se han impuesto por el Consejo de la Judicatura Federal.

Con la redacción que prevalece en el párrafo cuarto del artículo 100 constitucional de la iniciativa en comento, en el sentido que sus decisiones "serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de éstas", se cierra toda posibilidad de revisión, con lo que produce un drástico cambio respecto de la regulación actual, en la que actualmente está abierta la puerta para la revisión, aunque muy restringida, limitada a los casos de adscripción, ratificación y remoción. Valdría la pena analizar con mayor detenimiento esta situación, no solo desde el punto de vista del derecho a una segunda instancia, sino también considerando que al no ofrecer una segunda oportunidad para solucionar un problema a nivel nacional, las impugnaciones que puedan darse se irán más rápidamente a una instancia regional o internacional.

Por último, la iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial también alcanza a las entidades federativas, por lo que se proponen modificaciones a la Ciudad de México en el artículo 122 constitucional y al resto de las entidades en el artículo 116. En realidad, es poco el margen de regulación que se deja a las entidades federativas, ya que desde el artículo 116 constitucional, lo que se reitera en el 122, se establece que la reforma se hará "conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación". Además, el artículo octavo transitorio no deja duda alguna, puesto que en él se dice que las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales para realizar las adecuaciones a las Constituciones locales que correspondan para dar cumplimiento al Decreto de reformas constitucionales.

Muchas gracias.