

Este país

TENDENCIAS Y OPINIONES

"Sentimientos de la nación"

Miguel León-Portilla

Pobreza, desarrollo y educación superior

Diego Valadés

CONFIANZA CIUDADANA EN:

PAN	8	58	23	5
PRI	18	57	16	5
PRD	21	53	14	6

■ Mucha ■ Bastante ■ Poca ■ Nada ■ No sabe/nc

Fuente: Consulta, junio 99

Porcentaje de la población femenina sin
conocimientos sobre anticonceptivos 1997

Oaxaca	13.7
Chiapas	12.8
Guerrero	11.5
Yucatán	4.7

Fuente: INEGI, ENADID, 1997

Por una ética
de la ciencia
Jean Jacques Salomon

Globalización: Estado nacional y democracia

José Fernández Santillán • Adrián Vásquez Cerda

INDICADORES

ECONOMÍA / POLÍTICA / POBLACIÓN / INFORMÁTICA

ISSN: 0188-5405 / revista mensual / número 104 / noviembre 1999 / \$ 25.00



PRINTED IN MEXICO



CUESTIONES CONSTITUCIONALES



¿Hacia una nueva carrera judicial federal?

José Ramón Cossío D.

Imaginemos la siguiente situación. En una determinada organización, por ejemplo en un tribunal supremo, existen ciertos cargos cuyos titulares deben designarse mediante un procedimiento de selección. Imaginemos también que para llevar a cabo esas designaciones existen una serie de normas específicas, y que mediante esas normas se han llevado a cabo en el pasado distintos nombramientos. Como es evidente, si existe un régimen y mediante el mismo se han designado a ciertos funcionarios, otros han quedado fuera de las designaciones y, probablemente, esperan su turno para volver a concursar. Igualmente, imaginemos que las designaciones que realiza ese órgano, estén bien o mal hechas, no pueden ser revisadas por ningún órgano, de manera que tienen una presunción de legalidad o constitucionalidad indiscutible. Finalmente, imaginemos la situación en la que ese órgano decide nombrar a un número importante de funcionarios mediante un proceso por completo ajeno a aquel que prevén las normas de designación y, por ende, totalmente distinto a aquel mediante el cual se designaron (y se rechazaron) en el pasado a los funcionarios pertenecientes a la misma organización. Si la situación anterior parece inimaginable, por absurda, recordemos lo dicho por el dramaturgo cuando afirmaba que en la realidad hay más cosas de las que podemos imaginar, y analicemos lo que hizo el recientemente nombrado Consejo de la Judicatura Federal, con la evidente participación de la Suprema Corte, para designar a 40 jueces de Distrito en condiciones que mucho se asemejan a las acabadas de describir.

A los pocos días de haber tomado posesión como presidente de la República, Ernesto Zedillo promovió una reforma a diversos preceptos constitucionales en materia judicial. Dentro de los diversos aspectos de la reforma, destacó lo relativo a la carrera judicial, es decir, al nuevo sistema de designación de distintos funcionarios del Poder Judicial de la Federación, entre ellos jueces y magistrados. En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, se señaló: "A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeto a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes." Los criterios que determinaron las leyes quedaron, a su vez, debidamente expuestos en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los siguientes términos: "Para lograr los objetivos mencionados, se confinaron competencias al Consejo de la Judicatura Federal para cuidar que se apliquen los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que regirán la carrera judicial. En adelante, los miembros del Poder Judicial de la Federación habrán de ser designados tomando en cuenta los merecimientos que demuestren en los concursos de oposición que se celebren."

Las razones dadas en las dos exposiciones de motivos apuntadas deben ser consideradas a la luz de dos elementos relevantes: sus antecedentes y sus formas concretas de materialización normativa en la propia Ley Orgánica. En lo que hace a los antecedentes, debemos señalar que, con anterioridad a las reformas de 1994, la designación de los jueces y magistrados se venía realizando por los ministros numerarios de la Suprema Corte de Justicia, a propuesta de uno de sus integrantes. Durante años, ese modelo funcionó correctamente, en tanto que las tasas de crecimiento de los órganos jurisdiccionales (colegiados, unitarios y juzgados) fueron bajas. Esto permitía que las personas que iban a ser designadas para los cargos por el Pleno, tuvieran una larga experiencia en sus funciones jurisdiccionales, y las personas que eran propuestas eran bien conocidas por los ministros y gozaban de reconocimiento por su labor. Sin embargo, a partir del año de 1982 comenzó a

profesionales y de conducta personal, para elegir de entre los mejores hombres y mujeres, a los más destacados por sus dotes intelectuales, valores morales y por el reconocimiento público de sus virtudes personales en el foro de litigantes, en la academia y en la Judicatura.

La Corte ha tenido una evolución que la ha hecho pasar por diferentes etapas de influencia en los asuntos de la República, aunque su prestigio siempre ha servido para sustentar legalmente los actos del Poder Ejecutivo y legitimarlos, como la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la legalidad del anatocismo o la capitalización de intereses en los préstamos realizados por los bancos a los particulares, que atrajo sobre ésta la atención de la ciudadanía en cuanto a su función, responsabilidades y alcance de sus decisiones.

Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación había ejercido una total independencia en su administración y en el nombramiento de los jueces de distrito y magistrados de circuito respecto a los otros dos poderes, pero en 1994, por modificación al artículo 94 constitucional, se creó el Consejo de la Judicatura Federal con una integración de los tres Poderes de la Unión y con funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Con esta modificación constitucional se quitaron a la Corte los posibles inconvenientes de administrar los recursos y la facultad en la asignación a los miembros de la Judicatura, desde los jueces de distrito y magistrados de circuito, para permitirle actuar exclusivamente en el terreno de la impartición de justicia.

Si alguna independencia disfrutaba la Corte, ésta le fue quitada con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que en algunos círculos de juristas fue considerado como un auténtico golpe de fuerza de uno de los poderes de la Federación a otro.

Hasta antes de la modificación Constitucional de 1994, la Corte funcionaba con 21 ministros numerarios y hasta 5 supernumerarios, que en una situación de facto y con criterios patrimonialistas se repartían los turnos para designar a los jueces de distrito y magistra-

dos de circuito de entre los abogados de su preferencia, no necesariamente miembros de la Judicatura.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal fue un acto a todas luces irregular constitucionalmente, y aunque pudo haber sido un correctivo, tomando acciones que fortalecieran la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, para que cumpliera cabalmente lo establecido por el Principio de División de Poderes, sólo se limitó a ser un órgano de vigilancia al órgano jurisdiccional.

Es importante destacar que existen antecedentes muy limitados de sanción a algún miembro de la Judicatura, lo que haría al Poder Judicial Federal, en principio, una entidad inmaculada, aunque en secreto se comenta que muchos magistrados y jueces de distrito tienen cuentas bancarias en el extranjero y existen antecedentes documentados del interés de éstos en algunos asuntos de gran envergadura.

El CJF desde su instalación en 1995 ha impuesto un total de 246 sanciones a funcionarios del Poder Judicial de la Federación de las cuales 14 fueron destituciones y 19 suspensiones.

El Poder Judicial Federal en la actualidad

En la actualidad la Suprema Corte de Justicia no juega el papel que le corresponde como verdadero tribunal constitucional, pues a pesar de contar con ministros realmente destacados, existen antecedentes de la actitud de disciplina de algunos de éstos, que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente ha manifestado interés.

Es innegable que el costo político que sufrió la Corte en la reciente resolución sobre el anatocismo significó un gran deterioro en el prestigio de ésta, aunque su presidente, el magistrado Góngora Pimentel, lo niegue y argumente que la ciudadanía sigue recurriendo a demandar el amparo de la Justicia Federal.

La Suprema Corte de Justicia es heredera de una tradición judicial surgida del sistema jurídico del derecho civil en el que supuestamente se resuelven las controversias basándose estrictamente en la letra de la norma, sin permitir, aparentemente, la influencia



incrementarse considerablemente la asignación presupuestal al Poder Judicial y, con ese motivo, se aumentó el número de juzgados y tribunales creados. A partir de ese año, y al haberse mantenido el sistema de designación de jueces y magistrados, cada uno de los ministros podía hacer la propuesta de varios de éstos por año, lo que dio lugar a un modelo en el que, en muchas ocasiones se llegaron a intercambiar favores en la designación (sobre este modelo, *cfr. Cossío, J. R., Jurisdicción federal y carrera judicial*, Porrúa, México, 1996, pp. 52 y sigts.). El modelo, y esto es importante, podía resultar correcto o incorrecto, pero era precisamente ese el que estaba establecido en las normas constitucionales y legales, de manera que al ejercerlo, los ministros ejecutaban normas jurídicas preestablecidas. Sin embargo, fue justamente contra este sistema de designación de jueces y magistrados que se modificó la Constitución y se previó en la Ley Orgánica la carrera judicial. El propósito, entonces, era el permitir que la designación de jueces y magistrados se hiciera mediante concursos, siguiendo criterios objetivos, valorando las razones del nombramiento, y tratando de evitar que en esas designaciones pudieran intervenir los ministros o, también, que se pudieran hacer mediante criterios subjetivos o *ad hoc*.

Los propósitos de la reforma en materia de carrera judicial quedaron plasmados en la Ley Orgánica del Poder Judicial de diversas maneras. Se previó que se guiaría por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, como criterios generales de realización. Igualmente, y por lo que respecta a los jueces y magistrados, se estableció que el ingreso y promoción se llevaría a cabo a través de los concursos "interno de oposición" y "oposición libre". En el concurso interno de oposición para la plaza de juez de Distrito, dice la Ley, podrán participar los funcionarios de carácter jurisdiccional inferiores a juez, tales como secretarios de la Suprema Corte, los juzgados o los tribunales, por ejemplo; en el concurso de oposición libre, por su parte, personas que satisficando los requisitos de ley, no se encuentren laborando dentro del Poder Judicial. Lo que resulta aquí más interesante, es que, *primero*, la forma de acceso debe darse sólo por las vías apuntadas y, *segundo*, que cualquiera que sea la forma del concurso, deben satisfacerse etapas muy específicas. Las etapas a satisfacer son iguales en los dos tipos de concurso, y consisten en lo siguiente: *primera*, la publicación de una convocatoria con requisitos puntuales; *segunda*, la resolución por los aspirantes de un cuestionario; *tercera*, la selección por calificaciones de cinco personas por cada una de las plazas a concurso; *cuarta*, la resolución por los seleccionados de los casos prácticos que se les asignen; *quinta*, la realización de un examen oral y público "sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de... juez de Distrito"; *sexta*, la emisión de calificaciones considerando la antigüedad en el Poder Judicial, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización; *séptima*, la emisión de un acta en la que se determine quiénes fueron los concursantes vencedores y cuál fue el método de selección utilizado. Hecha la declaración de vencedores, en un proceso "normal" de nombramiento, cabe la posibilidad de que en contra de la misma se interponga el denominado "recurso de revisión administrativa" por "cualquiera de las personas que hubiere participado en él". De este recurso conoce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y los efectos de una decisión favorable al promovente son declarar la nulidad del acto impugnado para efectos de que el Consejo dicte una nueva resolución, en el entendido de que de darse esa nulidad, no se produce la invalidez de las actuaciones del funcionario nombrado. Por el carácter excepcional del recurso y final del órgano, la propia Corte ha sustentado que sólo a ella corresponde determinar si es o no competente para conocer del mismo (SJF, 9a. época, t. V, marzo de 1997, pp. 259-260).

La Ley Orgánica que estableció el sistema descrito fue publicada en el *Diario Oficial* del 26 de mayo de 1995. Sin embargo, se dieron dos casos de excepción en agosto y septiembre de 1995, cuando el Consejo de la Judicatura anterior, fundándose en la reciente publicación de la Ley y la falta de los sistemas necesarios para realizar los concursos, emitió dos acuerdos (5/95 y 7/95) para llevar a cabo el nombramiento por el sistema de méritos de magistrados y jueces, respectivamente. Fuera de estos dos casos iniciales, mediante el sistema de concursos descrito se han llevado a cabo el resto de las designaciones de jueces y magistrados federales y, como se apuntó, muchos



fuera el caso de que el elegido, Hugo Chávez, intentó dar un golpe de Estado en 1992.

Chávez argumenta que, en su momento, dio la intencionalidad golpista como protesta a 40 años de dominio y corrupción de los partidos tradicionales, que administraban a Venezuela con criterios patrimonialistas y de beneficio a una élite muy bien identificada.

Causa curiosidad observar el comportamiento de la sociedad venezolana que eligió a un candidato contrario a la élite gobernante tradicional que siempre se manejó con criterios ortodoxos de supuesta legalidad.

Este presidente ahora ha manifestado su intención de disolver el Poder Legislativo para darle una nueva base y fundamento legal a la República Venezolana.

Por nuestra parte, en México recientemente se han suscitado incidentes en los que las víctimas han tenido el coraje y la osadía de tomar venganza inmediata en contra de los delincuentes, en un signo que podría interpretarse como una muestra de la falta de confianza en las instituciones encargadas de la procuración de justicia y en las estructuras judiciales.

Es evidente que esa conducta social extrema es el resultado de la existencia de un sentimiento de frustración de la población, que no cuenta con mecanismos eficientes para obtener justicia y percibe el mensaje que dice que el sistema legal no funciona, por lo que toma la justicia en su propia mano.

Conclusiones

La Suprema Corte de Justicia no juega el papel que le corresponde como verdadero tribunal constitucional, pues existen antecedentes de la actitud de subordinación de ésta, ya que no se opone a los asuntos en los cuales el Poder Ejecutivo manifiesta interés.

La inconclusa reforma del Estado en México debe contemplar entre los puntos pendientes de la agenda respectiva la cristalización del Principio de la División de Poderes para lograr que se limite el poder desmesurado que aún disfruta el titular del Poder Ejecutivo, para permitir el crecimiento del Poder Judicial hasta una dimensión que lo haga cumplir con su responsabilidad

en el caso de los nombramientos derivados del Acuerdo 21/99, sólo se tomaron en cuenta estos últimos criterios y se excluyeron por completo todas aquellas etapas que pudieren significar una oposición o concurso de conocimientos.

Si es evidente que el concurso de méritos apuntado es totalmente contrario a los supuestos de la carrera judicial prevista en el artículo 100 constitucional, la pregunta que cabe formularse es si ese concurso de méritos encuentra, a su vez, una base jurídica que le confiera validez. Es importante destacar que existiendo previsión constitucional expresa en la Constitución, y un completo desarrollo de ésta en la Ley Orgánica, las razones que se hayan dado para apartarse de ella deben estar también claramente establecidas en el orden jurídico. En cuanto a la fundamentación, el Acuerdo 21/99 se refiere a los artículos 17, 94, segundo párrafo y 100, párrafo octavo, de la Constitución, y 81, fracción II, de la Ley Orgánica. Los artículos constitucionales invocados aluden, respectivamente, a la garantía de que los tribunales estén expeditos para impartir justicia, a las facultades generales del Consejo y a la facultad del Consejo para expedir acuerdos y de la Corte para solicitarlos. La fracción II del 81, por su parte, le confiere atribuciones al Consejo para expedir los reglamentos interiores en materia de carrera judicial y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones. En cuanto a la motivación y como ya se apuntó, el Acuerdo sigue la siguiente línea de razonamiento: el concurso de magistrados y los cambios de adscripción, habrán de producir un conjunto de vacantes en las plazas de juez; es urgente que estas plazas no queden vacantes, pues con ello se afectaría a la impartición de justicia; como el sistema constitucional de designación de jueces puede llegarse a demorar, mediante él no se resuelve el problema de la designación, por lo que la única solución posible consiste en abandonar los principios de la carrera judicial y llevar a cabo las designaciones de modo directo y mediante un sistema de méritos.

Para no incurrir en una discusión circular, analicemos primeramente la motivación del Acuerdo 21/99. El argumento central del Consejo es que las designaciones deben llevarse a cabo fuera de concurso para cubrir las vacantes que se presentarán con motivo de los concursos de magistrados. Así las cosas, el problema que el Consejo quiere resolver es futuro y no se había materializado al momento de emitir el Acuerdo. Este solo hecho hacía posible entonces que si las vacantes no se habían ya producido, se celebrara el examen para magistrados y no se llevaran a cabo las adscripciones correspondientes, luego, se llevaran a cabo los exámenes de jueces, de manera que sólo hasta el momento en que los sujetos designados mediante ambos estuvieran designados, se llevaría a cabo la adscripción total. Esta forma de proceder, por lo demás, es la que se había seguido con anterioridad. Como la razón primordial dada por el Consejo no se sustenta, tampoco se sustenta la idea de la urgencia, ni tiene sentido la manifestación de que todo el desconocimiento del orden jurídico está encaminado a garantizar lo dispuesto en el artículo 17 constitucional. En otros términos, los motivos que se dieron para justificar lo que a juicio del Consejo era una "razón judicial" semejante a las que se invoca como razón de Estado, en realidad tiene poco sustento. Por lo que hace a la fundamentación, y por ser ésta instrumental a las motivaciones dadas, no nos parece que el acuerdo se sustente debidamente. No nos parece válido invocar el artículo 17 para desconocer un sistema expreso de designación de jueces, señalando solamente que se habrá de hacer frente a una situación que no se ha dado y que es evitable; tampoco parece muy adecuado invocar los artículos 94 y 100 para señalar que el Consejo tiene una competencia genérica, y que aquella que se está ejerciendo en el caso concreto es una modalidad de ella con normas expresas que no están siendo consideradas; finalmente, tampoco tiene sentido invocar la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica, cuando ahí se prevé que la facultad del Consejo está dada para crear un reglamento específico en materia de carrera judicial, así como los acuerdos mediante los cuales se haga posible el ejercicio de sus funciones, mismas que, por cierto, no pueden ser contrarias a aquellas que de manera expresa les confiere el orden jurídico.

La forma en que se llevaron a cabo las designaciones de jueces por el concurso de méritos, pone de manifiesto varias cuestiones que, aún a riesgo de parecer especulativos, conviene destacar ahora. En primer lugar, la posibilidad de



generar excepciones normativas importantes. Una de las características del derecho moderno, es que el proceso de creación normativa se explique, al menos normativamente, en sus propios términos. Es decir, que las normas creadas puedan ser referidas a otras normas, y que las razones aducidas para establecerlas, igualmente, puedan ser consideradas de un modo acabado a la luz de los supuestos jurídicos. Esta exigencia, sin embargo, no fue cumplida en el caso del Acuerdo que nos ocupa, en tanto que las razones de la creación parecen no poder ser establecidas de los motivos dados. Otra de las características de los órdenes modernos es que, salvo contadas excepciones, se prevea la posibilidad de que unos órganos del Estado puedan revisar las decisiones de otros, primeramente a la luz de su legalidad y, finalmente, de su constitucionalidad. En el caso que nos ocupa, sin embargo, esta cuestión no va a presentarse, en tanto que por las condiciones de realización del concurso de méritos es difícil que alguno de los afectados presente un recurso de revisión administrativa y, por la otra, quienes litiguen ante un juez designado de este modo irregular, se toparan con los criterios acerca de la incompetencia de origen. En segundo lugar, que se está presentando la situación de subordinación del Consejo a la Corte, la cual pocos destacamos al llevarse a cabo las reformas judiciales de 1999, pero que resultaba altamente previsible.

Es francamente alarmante que sea a través de procesos irregulares como se quiera volver a una situación pasada y, por cierto, con fundamento jurídico, cuando la reforma que les da atribuciones a los nuevos órganos jurisdiccionales partió de la necesidad de superar tal situación. No deja de ser interesante que para lograrlo, se invoque una nueva y específica razón de Estado, en este caso de dimensiones judiciales, pues en realidad sólo eso se ha hecho. Una vez más, quienes así han actuado, han erosionado sus propias condiciones de legitimidad.

constitucional de ser freno y contrapeso, y deducir que el fortalecimiento del CJF es un retroceso a la cultura política nacional y un factor que nulifica el Principio de División de Poderes.

Propuesta para la elección democrática directa

Los dogmas de interpretación constitucional deben ser eliminados, nada impide que los miembros de la Judicatura sean elegidos democráticamente por la sociedad, que es la receptora de su actividad, en periodos que podrían ser similares a los de los diputados o de los senadores.

La elección de los miembros de la Judicatura en todos los niveles fortalecería nuestras instituciones políticas, permitiría el desarrollo político de la sociedad y aseguraría el adecuado desempeño de los funcionarios judiciales, que sabrían que son observados por la sociedad.

Construyendo los mecanismos jurídicos necesarios para elegir por el voto directo de la ciudadanía a los miembros de la Judicatura a nivel federal y local en todo el país, se eliminarían las ambiciones hegemónicas de cualquier

persona o grupo, y se haría realidad el principio de división de poderes.

Es falso que la ciudadanía carezca del suficiente desarrollo político para poder tomar parte en la elección y designación de los funcionarios responsables de los órganos jurisdiccionales.

Ante la perspectiva actual de desaliento y pérdida de confianza en las instituciones republicanas, la opción de intervenir democráticamente en la construcción de nuevas instituciones jurisdiccionales significa darle nuevas esperanzas a nuestro proyecto de país.

La simulación, en el desempeño del cumplimiento de la responsabilidad de impartir justicia de los órganos jurisdiccionales, desaparecería si la ciudadanía siguiera de cerca el desempeño de jueces y demás funcionarios judiciales, y además existiera la opción de ser reelectos para el siguiente periodo.

La propuesta planteada en este trabajo es una realidad en el sistema judicial norteamericano, que inexplicablemente no se aplica en México, siendo que ese sistema fue el inspirador de nuestros constitucionalistas de 1824, 1857 y 1917.

En la controversia relativa a permitir la injerencia de los partidos políti-

cos en la presentación de candidaturas, a los puestos de magistrados y jueces de distrito, existen antecedentes recientes en los que han quedado al margen de los procesos electorales ciudadanos, como en la pasada elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal en 1995, aunque sería deseable la participación partidista en los procesos electorales de la Judicatura.

La modernización de las estructuras políticas y jurídicas de nuestro país obligan a plantear nuevas formas de elección democrática directa de los juzgadores que vigilan la supremacía del orden constitucional y de los jueces de primera y segunda instancias que regulan las relaciones entre los particulares, y entre los particulares y el Estado ■

Referencia

1 De Secondat, Carlos, barón de Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, núm. 191, México, 1992, p. 104 y ss., Colección "Sepan Cuántos".



Alduncin y Asociados
Estudios sobre Valores, Opiniones,
Expectativas y Mercados

EMPRESA ESPECIALIZADA EN ESTUDIOS
CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS SOBRE
VALORES, OPINIONES, EXPECTATIVAS
Y MERCADOS

- SATISFACCIÓN DEL CONSUMIDOR
- BENCHMARKING MERCADOLÓGICO
- MEDICIÓN DE CALIDAD DE SERVICIOS
- CLIMA ORGANIZACIONAL Y CULTURA LABORAL
- VALORES Y MOTIVACIONES PROFUNDAS
- OPINIÓN PÚBLICA
- ESTUDIOS DE MERCADO
- ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES
- EXPECTATIVAS EMPRESARIALES
- ESTUDIOS POLÍTICOS Y ELECTORALES

Montaña Auseva #40 Col. Jardines en la
Montaña, México, D.F. C.P. 14210.
Tels: 630-19-42 630-19-26