

Ocho

**propuestas
para fortalecer**

al Poder Judicial de la Federación
y completar su transformación

UNA PROPUESTA ACADÉMICA



Ocho

propuestas para fortalecer

al Poder Judicial de la Federación
y completar su transformación

UNA PROPUESTA ACADÉMICA

Héctor Fix-Fierro

Coordinador

Karina Ansolabehere

Hugo A. Concha Cantú

Oscar Cruz Barney

Andrea Pozas

Pedro Salazar

Participantes

Coordinación editorial

Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

Ricardo Hernández Montes de Oca

Cuidado de la edición

Edith Aguilar Gálvez

Diseño de cubierta e interiores

Índice

7 /	Preámbulo
9 /	I. Designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
17 /	II. Designación del presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal
23 /	III. Deliberación interna en la Suprema Corte de Justicia de la Nación
29 /	IV. Composición y funciones del Consejo de la Judicatura Federal



39 /

V. Ingreso a la carrera judicial federal

45 /

VI. Impedimento de los magistrados electorales y de los consejeros de la Judicatura Federal para ser nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

49 /

VII. Creación de un Tribunal Superior Federal

59 /

VIII. Restablecimiento de la colegiación obligatoria de la abogacía

67 /

Anexo

Preámbulo

EL PRESENTE DOCUMENTO se propone plantear y desarrollar brevemente ocho propuestas que se han manifestado en distintos ámbitos y momentos, producto de la reflexión de académicos y otros juristas, sobre los problemas que subsisten en el Poder Judicial de la Federación, y que tienen el objetivo de llevar adelante y perfeccionar las trascendentes reformas que se iniciaron en 1987. Se trata de propuestas que buscan fortalecer institucionalmente a los órganos que conforman a dicho Poder y que están orientadas a asegurar la independencia, la imparcialidad y la legitimidad de sus decisiones, así como el mejoramiento de los procedimientos de selección y nombramiento de los juzgadores. En síntesis, son propuestas cuyo objetivo último es la consolidación de la democracia constitucional en México.

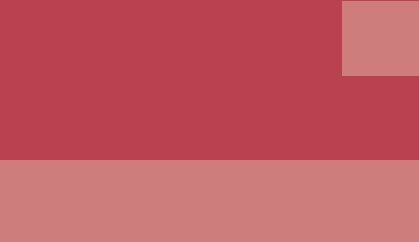
Nos ha parecido importante proponer esta agenda en el contexto actual, porque el presidente de la República propuso recientemente un paquete de reformas para garantizar la “justicia cotidiana”, que tienen incidencia en la manera en la que está organizada y funciona la administración de justicia en el país. Varias de esas propuestas ya han sido aprobadas por el poder reformador de la Constitución, lo que consideramos muy positivo, pero pensamos que pueden ser enriquecidas y reforzadas con las iniciativas que aquí recomendamos.

La coyuntura es propicia y la necesidad es real. México necesita un Poder Judicial más sólido, más transparente, más eficaz, más confiable y que goce de mayor legitimidad

social. Sin duda, nuestro país enfrenta muy graves retos. Como la investigación especializada en la materia ha mostrado, la efectividad gubernamental requiere la cooperación de la sociedad, la cual, a su vez, está condicionada a la legitimidad que las instituciones tengan frente a los ciudadanos. Desafortunadamente, la sociedad mexicana tiene muy baja confianza en las instituciones del Estado; por ejemplo, de acuerdo con el Latinobarómetro, en 2016 el 68 por ciento de la población entrevistada reportaba poca o ninguna confianza en el Poder Judicial, situación que alcanzaba el 65 por ciento para el Congreso y el 69 por ciento para el gobierno.¹ Es sabido que cuando la confianza en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo es baja, el Poder Judicial opera como una arena institucional alternativa para procesar demandas. Por ello, el mejoramiento de los niveles de confianza social en la rama judicial es clave para resolver conflictos a través de los canales jurídicos y democráticos. En suma, desarrollar estrategias para mejorar la legitimidad social de este Poder es una tarea ineludible.

Todas nuestras propuestas apuntan en esa dirección. Si bien el resultado último al que aspiramos es una mejor justicia en todos los sentidos, esto no puede lograrse únicamente con cambios en la composición, facultades y procedimientos del Poder Judicial de la Federación. Tampoco es posible agotar aquí los demás cambios complementarios que seguirían pendientes, como la reforma de las instituciones de procuración de justicia. Sin embargo, este documento se apoya en la convicción de que las propuestas aquí esbozadas tienen fundamento en la experiencia y en los debates de las dos últimas décadas, por lo que, una vez analizadas y enriquecidas, deberán contribuir a completar la transformación de uno de los poderes que, de la periferia, ha pasado al centro del espacio institucional, desde donde participa en la definición de las decisiones públicas de mayor trascendencia para el país.

¹ *Latinobarómetro*, Análisis de datos online, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (fecha de consulta: 22 de octubre de 2017).



Designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DURANTE LA VIGENCIA de la Constitución de 1917, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido designados conforme a tres sistemas:

- En el sistema aprobado por el Constituyente de Querétaro, los once ministros eran designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, al que debían concurrir por lo menos dos terceras partes de los diputados y senadores, mientras que el nombramiento requería la mayoría absoluta de votos de los legisladores presentes. Las propuestas para la designación las hacían las Legislaturas de los estados, una por cada una de ellas, conforme a lo dispuesto en la ley local.
- El segundo sistema se aprobó en 1928 y está ligado al creciente fortalecimiento político y constitucional de la Presidencia de la República que se inició en esos años. Para este sistema se siguió sustancialmente el modelo estadounidense, según el cual, el presidente de la República propone un solo candidato y el Senado de la República ratifica o rechaza el nombramiento. Durante el periodo de su vigencia, la ratificación por parte del Senado resultaba prácticamente automática y se daba sin un escrutinio público de los candidatos y de sus méritos para la designación.
- El tercer sistema fue el resultado de la reforma judicial de 1994-1995 y consiste, hasta la fecha, en que el presidente de la República propone al Senado de la República una terna de candidatos, y éste hace la designación por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, después de la comparecencia de las personas propuestas. El

propósito de este cambio fue el de hacer más transparente y abierta la designación de los ministros, al mismo tiempo que se otorgaba mayor participación al Senado de la República.

Por lo que se refiere al presidente de la Corte, éste siempre ha sido designado en votación, por mayoría, de sus pares en el Pleno, aunque ha variado la duración del nombramiento. Hasta 1995, era anual, pero con la posibilidad de reelección, lo que permitía que los presidentes ejercieran esta función varios años e incluso que pudieran ser electos nuevamente después de uno o varios periodos intermedios en que ocupara el cargo algún otro ministro.

Ahora bien, la experiencia habida con el nombramiento de los ministros y del presidente de la Suprema Corte a partir de 1995 ha demostrado que ninguno de ambos esquemas es ya el adecuado, sino que presentan diversos problemas. En el caso de los ministros, ha resultado notorio que el presidente de la República tiene incentivos para enviar una terna en la que figura un solo candidato o una candidata “fuerte”, acompañados de dos candidatos “débiles”. Por supuesto, ello no se hace explícito en la propuesta presidencial, sino que deriva de una percepción en la opinión pública y en la discusión legislativa, conforme a la cual el presidente “induce” el nombramiento deseado mediante una conformación “desequilibrada” de la terna. Se trate o no de una mera percepción, ésta afecta el desarrollo del proceso, así como el trato que se da a los candidatos.

Además, el presidente de la República tiene también incentivo para conformar ternas que pudieran ser rechazadas por el Senado, pues si ello ocurre en dos ocasiones consecutivas, es el Ejecutivo quien hace la designación directa entre las personas que conforman la terna, lo que, en definitiva, implica también un desequilibrio frente al Poder Legislativo. Adicionalmente, el sistema actual presenta algunas indefiniciones e incertidumbres. Por ejemplo, si una de las ternas es rechazada, ¿es correcto que una segunda terna esté

integrada por alguna o algunas de las personas rechazadas en la primera oportunidad? En la práctica, esto se ha llegado a aceptar en varias oportunidades, pero no parece congruente con el espíritu de la disposición constitucional, que pretende otorgar un verdadero poder de veto al Senado.

La transparencia de la designación se ha incrementado en sede legislativa, pero el proceso de selección por parte del Ejecutivo es totalmente opaco, pues no hay una etapa formal de auscultación y los candidatos pueden tener cualquier origen, siempre que cumplan los requisitos formales que establece la Constitución. No hay oportunidad para que el medio jurídico pueda hacer una evaluación de la idoneidad de los posibles candidatos antes de su integración en una terna y su envío al Senado.

En este sentido, sería conveniente pensar en un mecanismo —que no sea excesivamente formal— mediante el cual exista una lista previa —amplia, pero finalmente limitada— de candidatas y candidatos propuestos por diversos sectores, y que, conforme a la opinión profesional, sean aptos e idóneos para ocupar el cargo específico de ministro (no cualquier otro), y entre los cuales el Ejecutivo haga su propuesta al Senado. Aunque el Ejecutivo no estaría formalmente obligado a seleccionar a los candidatos de la lista, no hacerlo tendría un costo político e implicaría la necesidad de justificar de manera más amplia la selección efectuada.

Por lo anterior, parece necesario introducir alguna modificación al sistema actual de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Sin un pronunciamiento

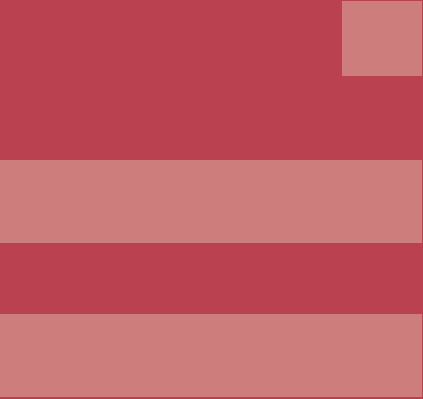
totalmente definido en este momento, los siguientes podrían ser los criterios generales para proponer un nuevo esquema:

- Que se mantenga la composición actual de once ministros, no sólo por tratarse de la integración histórica y tradicional desde el siglo XIX, sino porque es la adecuada para las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional.
- Que la designación sea hecha formalmente por los poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo), como es habitual tratándose de un tribunal constitucional, pero que se establezca un mecanismo formal que garantice la participación de la sociedad civil, las instituciones académicas y las organizaciones profesionales con tiempos claros predeterminados. El análisis comparado sugiere que es posible formalizar dicho mecanismo; ejemplo de ello es el Decreto 222/2003 que en Argentina ha operado adecuadamente.
- Que se evite en lo posible que la intervención de los órganos políticos resulte en una designación conforme a “cuotas de partido”.
- Que se asegure una pluralidad de visiones ideológicas entre los integrantes del máximo tribunal, incluyendo una mayor equidad de género.
- Que se elimine la facultad del Ejecutivo para la designación directa de los ministros entre las personas que conforman la terna, en caso de que el Senado rechace ésta en dos ocasiones. El costo democrático de dicho mecanismo es mucho mayor que el mal que pretende evitar, a saber, el retraso de la nominación de un ministro.
- Que se mantenga el equilibrio tradicional entre los ministros provenientes de la carrera judicial y los que tienen otros orígenes profesionales, pues ello garantiza también la pluralidad de visiones jurídicas y profesionales.

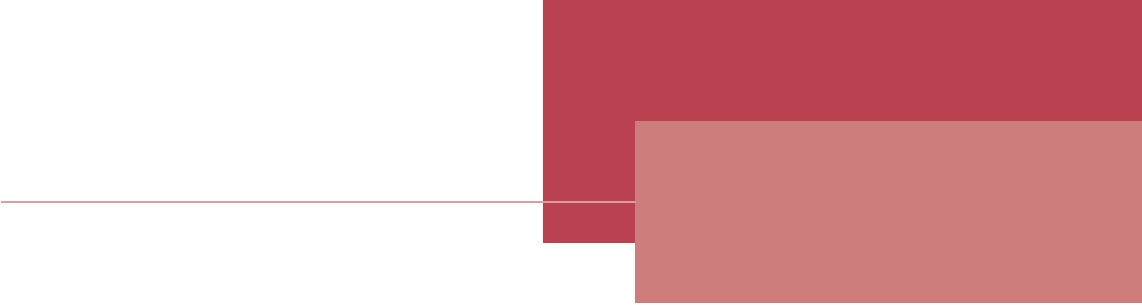
En relación con este último punto, se trata de un criterio que ha sido respetado a lo largo de mucho tiempo en las propuestas que hace el Poder Ejecutivo, pero que carece de una garantía formal. No parece conveniente, sin embargo, establecer “cuotas” o “mayorías” en un sentido o en otro, pues ello daría origen a diversos problemas, entre los cuales la institucionalización de la distinción entre ministros “de adentro” y ministros “de afuera” sería uno significativo y claramente indeseable.

Finalmente, una cuestión que parece secundaria pero que no es irrelevante, es el necesario ajuste a la sustitución escalonada de los ministros. En la reforma de 1994 se previó la sustitución de dos ministros cada tres años, con el propósito de que el presidente de la República y una determinada mayoría legislativa tuvieran una intervención limitada, desde el punto de vista cuantitativo, en la renovación de la Corte. Los fallecimientos de tres ministros durante el ejercicio de su encargo entre 1995 y 2015 han comenzado a desajustar este esquema. Ello podría corregirse señalando en la Constitución que si un ministro no cumple el periodo de quince años por renuncia, fallecimiento o destitución, la designación del sustituto sólo se hará por el tiempo faltante para cubrir el periodo original.

Esta solución puede suscitar algunos cuestionamientos: ¿quién querría ser ministro sustituto de la Suprema Corte cuando el ejercicio del cargo podría estar limitado a un periodo muy breve, dejando el cargo sin haber de retiro completo? Alternativamente, si se permitiera la reelección de ese ministro (siempre que hubiera ocupado el cargo por un periodo de no más de dos años, por ejemplo), implicaría aumentar el encargo relativamente largo de quince años frente a otros ministros. Una solución podría consistir en nombrar al ministro sustituto entre los magistrados de Circuito, y este ministro regresaría a su órgano jurisdiccional una vez concluido el periodo del encargo del ministro original, garantizándole un aumento en su derecho a jubilación en proporción al tiempo de sustitución transcurrido.



Designación del presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal



POR LO QUE SE REFIERE al cargo de presidente de la Suprema Corte, también se advierten inconvenientes en el sistema actual para su designación, particularmente su cada vez más intensa “politización”. Antes de 1995, la duración anual del cargo y el hecho de que el ministro presidente tuviera también ponencia y presentara proyectos de resolución, era un indicador de que la función no se concebía estrictamente como “política”, en el sentido de que implicara el compromiso del presidente de orientar las actividades de la Corte en una determinada dirección, es decir, de seguir una política judicial en particular; sin embargo, la cercanía y la comunicación del presidente de la Corte con los gobernantes en turno —en particular, con el titular del Ejecutivo Federal— le permitía generar condiciones favorables para el desempeño del encargo.

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 modificó el periodo de elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia por sus pares, el cual se fijó en cuatro años, sin reelección inmediata. Este cambio, aunado a la visibilidad y el poder político crecientes de la Corte, y junto, además, con la disposición constitucional que confiere expresamente al presidente la administración de nuestro máximo tribunal, han transformado el cargo en un sentido mucho más político, tanto al interior como al exterior de la Corte y del Poder Judicial en su conjunto. Prueba de ello es que el procedimiento para la elección del presidente ha sido reglamentado de manera detallada en el Reglamento Interior de la Corte (Título Segundo, Capítulo Segundo, artículos 28 a 32). En esta reglamentación se

prevé que los ministros interesados en ser candidatos presenten a sus colegas, con antelación, “las líneas generales conforme las cuales desarrollarían dicha función” (artículo 29). En las elecciones más recientes se ha podido observar que este “plan de trabajo” tiende a ir mucho más allá que el campo de acción de la Corte como tal, lo que se explica si recordamos que el presidente de este órgano lo es también —*ex officio*— del Consejo de la Judicatura Federal. De este modo, al elegir al presidente de la Corte, los ministros están decidiendo sobre la política general del Poder Judicial de la Federación, no obstante que uno de los propósitos de la reforma de 1994-1995 (y que se revirtió parcialmente en 1999) era el de separar a la Corte, en su nuevo carácter de tribunal constitucional, del gobierno judicial.

Es probable que este nuevo peso político del cargo haya empezado a afectar las relaciones internas en el Tribunal, por cuanto los presuntos candidatos pueden orientar sus criterios jurisdiccionales en función de su interés por ocupar la Presidencia de la Corte. Más aún, una vez realizada la elección, puede pensarse también que el candidato electo se vea forzado a hacer concesiones y otorgar apoyos a quienes hayan votado por él, y negarlos a quienes no lo hubieran hecho. Todo ello podría no ser ilegítimo ni irregular en términos de lo que sucede en muchos otros organismos del Estado, pero la existencia de pugnas políticas internas en una institución como la Suprema Corte puede tener efectos negativos en la percepción ciudadana y en la confianza pública en su imparcialidad e independencia. Las pugnas *políticas* internas restan legitimidad a la Suprema Corte, debido a que ésta es percibida como una más de las desgastadas instituciones políticas. Esta percepción es particularmente grave para la Corte, pues su legitimidad emana de su capacidad de razonamiento y su imparcialidad, y no de los votos de los ciudadanos.²

² Como es bien sabido, la posibilidad de una división interna de la Corte se manifestó abiertamente en la última designación de su presidente (2 de enero de 2015), la que se logró apenas por mayoría de un solo voto después de casi treinta rondas de votación.

Por esta razón, no parece conveniente alentar la lucha interna, la que también puede abrir la puerta a la indeseable intervención de agentes externos, con sus propios intereses y agendas.


En vista de lo anterior, resulta también necesario y conveniente reflexionar sobre un cambio al sistema de designación del presidente de la Suprema Corte de Justicia, para reforzar su carácter de *primus inter pares* encargado sustancialmente de funciones de representación, tramitación de los procedimientos y organización de los debates, además de la administración de la Corte en sentido estricto, funciones que, por otro lado, tienen gran importancia y no son meramente formales.

En lugar de la elección del presidente de la Corte por sus pares, proponemos aquí un sistema de rotación, conforme al cual desempeñaría la función, por turno, quien fuera el decano o la decana en el cargo de ministro. Este sistema no está exento de inconvenientes —ninguno lo está en realidad—, pues nada garantiza la idoneidad de la persona que desempeñe dicha función, pero la rotación y otras medidas adicionales pueden reducir considerablemente los costos de una Presidencia no idónea o divisiva.

Al respecto, cabe reflexionar en las siguientes posibilidades: El cargo se ocuparía por un periodo de dos a tres años. Un año podría ser poco tiempo, tomando en cuenta que la designación de ministros es por quince años y la Corte está conformada solamente por once integrantes, lo que haría probable que repitieran en el cargo algunos ministros. El

periodo bianual —que equivale al periodo de la presidencia de las dos salas, que se ha hecho rotativa por costumbre—, o trianual, permitiría que el presidente en turno llevara a cabo un programa de trabajo —consensado con sus pares— para el mejoramiento de las labores del alto tribunal. Más aún, puede pensarse en la posibilidad de que, además del plan particular que presentara el ministro presidente, el Pleno del Tribunal aprobara un “plan de desarrollo institucional”, con objetivos, metas y líneas de acción a corto, mediano y largo plazo, que pudiera revisarse periódicamente y que no estuviera supeditado al cambio en la Presidencia de la Corte. En este esquema, sería posible aceptar que, aun correspondiéndole por turno, no ocupara el cargo el ministro o la ministra que, por razones justificadas, no deseara o no pudiera hacerlo (salud, terminación del encargo, etcétera).

Finalmente, este esquema debería ir acompañado de un sistema civil de carrera dentro de la Corte que diera continuidad a su administración e impidiera la sustitución periódica, con la llegada de un nuevo presidente, de un buen número de los funcionarios que la conforman.



Deliberación interna en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

LA CRECIENTE PROMINENCIA de la Suprema Corte de Justicia en la vida pública ha puesto de manifiesto otra anomalía en su funcionamiento, anomalía, por cierto, que se ha querido valorar en un sentido positivo, como signo de transparencia, aunque en realidad resulte altamente problemática. Nos referimos a las sesiones públicas en que tradicionalmente se discuten y dictan los fallos del Pleno de la Corte, sesiones que desde hace algunos años se transmiten también por televisión. ¿Por qué se trata de una práctica problemática?

En primer término, resulta dudoso que pueda darse una verdadera deliberación judicial en público, pues esta práctica en realidad favorece la falta de flexibilidad en la toma de posturas por parte de los ministros, antes que un intercambio capaz de acercar y modificar tales posturas, y dificultando, en cambio, la generación de consensos razonados. Todo ello atenta contra el fundamento deliberativo que todo tribunal constitucional debe tener y produce resoluciones fragmentadas con poca coherencia interna que son difíciles de interpretar y, por tanto, de implementar. En este sentido, las sesiones públicas de deliberación acaban siendo más bien la mera exposición y justificación, hacia la opinión pública y profesional, de los puntos de vista de los integrantes del Pleno (y ésta fue la práctica de algunas salas de la antigua Corte, que sesionaban primero en privado para llegar a un acuerdo y luego pasaban a sesión pública para que los ministros expusieran sus posturas y se repitiera la votación). La consecuencia es el aumento innecesario de las votaciones divididas, división que ya no sólo afecta a los puntos resolutive de una sentencia, sino

también a los argumentos (considerandos) en los que se apoya. Desde luego una votación dividida en asuntos difíciles es normal e incluso conveniente, como expresión de la pluralidad democrática, pero en la situación actual se obstaculiza la formación de una mayoría cohesionada y se genera incertidumbre, en cuanto son variables las mayorías que apoyan los argumentos en que se sustenta el fallo.

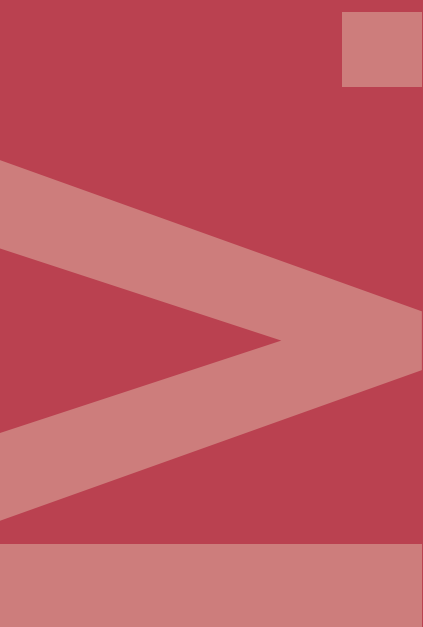
Un segundo inconveniente es que la resolución que se discute y vota con frecuencia no es la que se hace pública por escrito, única que puede surtir plenos efectos jurídicos. Así, por ejemplo, el llamado “engrose”, que se produce cuando la ponencia de un ministro es desechada por la mayoría y se encarga a otro la elaboración de la resolución con base en el criterio mayoritario, se realiza bajo condiciones de opacidad que impiden que vuelva a someterse a discusión y votación el nuevo proyecto, lo que sería no sólo conveniente sino necesario (así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal alemán delibera y vota en privado sobre los asuntos en dos oportunidades distintas, una vez que el ponente ha introducido en su proyecto los cambios decididos por la mayoría en la primera discusión). Ello sucede, además, sin sujetarse a reglas de temporalidad, por lo que en ocasiones los justiciables deben esperar periodos considerables para la publicación de la sentencia, con posterioridad a las sesiones de discusión y votación de los asuntos.

En el derecho comparado, lo usual es que los tribunales constitucionales no deliberen ni resuelvan en público. Las deliberaciones son privadas y en ellas se explora de la manera más franca y abierta las distintas posiciones, se negocia entre ellas y se somete a votación el resultado de la deliberación. Las que sí son públicas son las *audiencias*, es decir, los actos por los cuales el tribunal recibe a las partes y a otros interesados, escucha sus puntos de vista y permite a los juzgadores plantear preguntas que ayuden a la deliberación y votación del asunto. También son públicas las sesiones en que se dan a conocer los fallos judiciales, al menos los de mayor importancia.

La práctica tradicional de la Corte se “constitucionalizó” en 1967, cuando se reformó el artículo 94 constitucional y se sustituyó la frase “las *audiencias* del Tribunal Pleno y de las Salas serán públicas...”, por “las *sesiones* del Pleno y de las Salas serán públicas...”.

Sin embargo, la propuesta es volver a la práctica auténtica de las audiencias abiertas a las partes y a los interesados, como ya lo ha hecho la Corte en algunos asuntos importantes de los últimos años, y regresar o reservar el carácter privado a las deliberaciones jurisdiccionales, habida cuenta de que las sesiones privadas o secretas siguen siendo práctica habitual de la Corte en muchos casos. Ello no impide, por supuesto, que se continúe con la práctica de presentar en público las posturas y los argumentos de los integrantes del Tribunal.

Para lograr este cambio se requiere menos una reforma constitucional y legal y más la convicción de la necesidad de este cambio, que es el único adecuado para las funciones que cumple y debe cumplir la Suprema Corte como tribunal constitucional y como representante de la razón pública. La reintroducción de verdaderas audiencias permitirá, de paso, acabar con la viciada práctica del llamado “alegato de oreja”. La Constitución ya lo ha prohibido de manera general en los asuntos de carácter penal, pero ahora hace falta extender la prohibición al resto del sistema de justicia.



Composición y funciones del Consejo de la Judicatura Federal

A MÁS DE VEINTE AÑOS de su creación, el Consejo de la Judicatura Federal requiere un rediseño profundo tanto de sus funciones como de su composición y organización, pues no parece haber rendido los resultados que se esperaban de él como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, y sí, en cambio, son evidentes algunas de sus insuficiencias, aunque sobre ellas no se hará una explicación amplia aquí. Alternativamente podría pensarse en su supresión, como ha sucedido en el pasado con algunos países del continente (Uruguay, Venezuela, Brasil de forma temporal), pero el Poder Judicial de la Federación ha crecido a tal punto, que resulta muy difícil pensar que pudiera volver a gobernarse como hasta 1994 por la Suprema Corte de Justicia, es decir, sin la existencia de un órgano especializado que, por la naturaleza de sus funciones, debería gozar de un grado importante de autonomía.

La conclusión anterior la confirma el derecho comparado. Si bien el Consejo de la Judicatura (de la Magistratura o del Poder Judicial, como también se le denomina) ha sido una institución “inestable”, por el número elevado de cambios de composición y funciones que ha tenido inclusive en los países que le dieron origen —como España, Italia y Francia—, en ninguno de ellos ha sido suprimido, por considerar que tiene responsabilidades esenciales que ejercer respecto de la independencia y el gobierno del Poder Judicial.

Los siguientes podrían ser los lineamientos esenciales sobre los cuales podría darse el rediseño apuntado:

1. Separación de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal y la de la Suprema Corte de Justicia

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 creó al Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación, y atribuyó su Presidencia al ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia. De este modo se quiso generar unidad institucional y garantizar la supremacía de la Corte como cabeza del Poder Judicial de la Federación. La experiencia de más de veinte años habida con este esquema indica que ha funcionado de manera deficiente.

Por un lado, resulta muy difícil que el presidente de la Corte presida de manera efectiva también al Consejo, pues sus funciones en el máximo tribunal ya son demandantes en sí mismas y ello implica dedicar un tiempo y atención muy limitados a las complejas problemáticas que se presentan cotidianamente en el gobierno del resto del Poder Judicial. Por el otro, el Consejo de la Judicatura, como institución, ha propiciado y reforzado la cultura presidencialista dentro del Poder Judicial (también en las entidades federativas que cuentan con este organismo), porque si bien el presidente del órgano máximo respectivo tiene como contrapeso a sus colegas del Pleno, ello no es así en el Consejo, compuesto de funcionarios judiciales de menor jerarquía y, en algunos casos, de una minoría de miembros externos. Esto se refuerza por la cultura fuertemente jerárquica que prevalece, por tradición, dentro de la institución judicial. Finalmente, la reforma de 1996 introdujo una fractura en la cabeza del Poder Judicial de la Federación, al incorporar al Tribunal Electoral como órgano supremo en la materia y con una Presidencia propia que no está formalmente sometida a la Presidencia de la Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, y no

se percibe que dicha unidad pudiera restaurarse confiriendo también al presidente de la Corte, aun fuera protocolariamente, la Presidencia del Tribunal Electoral.

Las consideraciones anteriores nos llevan a proponer entonces la separación de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia respecto de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal. Como puede advertirse del estudio del derecho comparado, ni la unidad institucional ni la supremacía de la cabeza del Poder Judicial exigen necesariamente la acumulación de funciones directivas en una sola persona, pues ello disminuye la eficacia en su desempeño, obstaculiza la especialización y favorece el ejercicio personal del poder. Por el contrario, la aparente falta de unidad entre los tres (o cuatro) órganos superiores del Poder Judicial no es obstáculo mayor a sus funciones, pues éstas estarían claramente distribuidas y plenamente definidas. Sus respectivos presidentes pueden coordinarse para los efectos que se requiera y nada impide que el presidente de la Suprema Corte, que seguirá siendo el máximo tribunal del país, funja también como *primus inter pares*, es decir, como representante de todo el Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, la Presidencia propia del Consejo de la Judicatura Federal podría ser ocupada, de manera temporal y rotativa, por los presidentes de las salas, de las cuales se habla en el inciso siguiente.

2. Aumento del número de consejeros y creación de tres salas especializadas

El aumento en el número de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal resulta indispensable, pues la composición actual de siete miembros (que son, en realidad, seis efectivos) resulta insuficiente para la tarea tan amplia y compleja de una organización judicial que no ha dejado de crecer en los últimos veinte años, que agrupa a más de ochocientos órganos jurisdiccionales, con más de 40,000 servidores públicos judiciales. Cada consejero, con la excepción del presidente, forma parte de varias comisiones, lo que implica una labor extenuante que se suma a las múltiples funciones que corresponden al Pleno. El insuficiente número de integrantes del Consejo ha quedado todavía más expuesto en el pasado, en las ocasiones en que los órganos responsables de su nombramiento (como el Senado de la República) han sido omisos en cumplir con esta obligación oportunamente.

El aumento en el número de integrantes del Consejo debe ir aparejado con la creación de tres salas especializadas, en concordancia con las tres funciones principales que realiza este órgano: el gobierno y la administración del Poder Judicial, el desarrollo de la carrera judicial, y la función disciplinaria. En consecuencia, se propone la creación de las siguientes salas:

- Una Sala Administrativa, con cinco integrantes.
- Una Sala de Carrera Judicial, con cinco integrantes.
- Una Sala Jurisdiccional, con tres integrantes.

La Sala Administrativa tendría a su cargo las funciones de gobierno y administración, consistentes en la creación y supresión de órganos jurisdiccionales, la determinación de su competencia, la definición y contratación del personal administrativo, el ejercicio del presupuesto, etcétera. Su integración podría ser decidida por el propio Poder Judicial, en ejercicio de su autonomía como poder federal, a propuesta de sus órganos máximos (la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el propio Consejo), pero los integrantes no tendrían que ser necesariamente juristas ni miembros de carrera del Poder Judicial. Por el contrario, la existencia de esta Sala permitiría especializar y profesionalizar aún más las actuales estructuras administrativas del Consejo, así como promover una planeación a plazo más largo que no esté sujeta a los vaivenes de la política nacional ni a los cambios internos del propio Poder Judicial. A esta Sala podrían adscribirse la Contraloría y la Visitaduría. Externamente estaría sólo bajo el control y la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Sus integrantes durarían en el cargo un periodo fijo (pueden ser cinco años), sin reelección y con sustitución escalonada, para lograr continuidad en sus políticas.

La reorganización de la administración del Consejo y de los órganos del Poder Judicial de la Federación a su cargo debe ir aparejada de algunos cambios adicionales. Puede proponerse, en este sentido, la creación de la figura del administrador general, que sería un profesional de la administración (no necesariamente un jurista), nombrado por la Sala Administrativa, y encargado de la ejecución de las políticas y las medidas administrativas adoptadas por ésta, así como las de las otras salas que requieran su intervención.

En segundo lugar, y en la línea del desarrollo e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se sugiere (de manera similar a como ocurre con los órganos internos de control de los organismos autónomos) la designación de un "fiscal" anticorrupción, es decir, un funcionario independiente, propuesto por el pleno del Consejo y aprobado por el Senado de la República, encargado de investigar y denunciar, ante los órganos competentes, posibles actos de corrupción dentro del Poder Judicial de la Federación.

La Sala de Carrera Judicial estará encargada de desarrollar todo lo relativo a la carrera judicial: la formación y selección de los funcionarios judiciales, la organización de los concursos de oposición, la adscripción de los juzgadores, etcétera. Esta Sala debería tener una composición y una duración similares a las actuales del Consejo, con miembros de la carrera judicial (una mayoría) y otros juristas externos que contribuyan a mantener la apertura del Poder Judicial hacia el entorno jurídico y hacia la sociedad. Por lo que se refiere a los primeros, sería conveniente introducir un sistema de elección para que, como sucede en otros países, jueces y magistrados puedan participar en el nombramiento de los consejeros. En el caso de los últimos, sería oportuno que las designaciones de consejeros que hicieran el Ejecutivo y el Legislativo no lo sean entre los integrantes del Poder Judicial de la Federación (jueces de Distrito, magistrados de Circuito, funcionarios administrativos), salvo que se hayan separado de su cargo con una antelación mínima (por ejemplo, cinco años). Sí es conveniente, por el contrario, que los juristas externos tengan un buen conocimiento de la organización y funcionamiento del mismo Poder Judicial, y cuenten con reconocimiento entre sus integrantes.

Como parte de este nuevo diseño de la Sala de Carrera Judicial, conviene agregar la necesidad de revisar a fondo el actual sistema de concursos de oposición para la designación de jueces de Distrito y magistrados de Circuito, ya que en estos veinte años no se han seguido criterios generales y uniformes, sino que los concursos se han desarrollado de manera prácticamente *ad hoc*. Igualmente, conviene pensar en la posibilidad de otorgar un cierto número de los cargos judiciales a juristas externos (lo que se conoce como “turnos” en España), los cuales se cubrirían mediante concurso reservado a ellos, con la finalidad de hacer más plural y abierta la composición del Poder Judicial. La ocupación de la plaza por los ganadores no sería inmediata, sino que se daría después de que éstos realicen un programa de capacitación para la función.

La necesidad del ingreso lateral se hace todavía más necesaria si consideramos que, por el efecto del amparo judicial, la tradicional estructura piramidal del Poder Judicial se ha alterado, pues existe un mayor número de magistrados de Circuito que de jueces de Distrito, siendo estos últimos entre quienes se hace la selección de los primeros; ello significa que, potencialmente, no hay verdadera selección en los procedimientos internos de nombramiento de magistrados de Circuito, por lo que sería en este nivel, que pronuncia los fallos definitivos en muchos asuntos, en que podrían realizarse los concursos libres de oposición.

La Sala Jurisdiccional será un verdadero tribunal, conformado por magistrados de carrera. Su designación podría provenir de la colaboración de los órganos superiores del Poder Judicial, que harían una selección de candidatos, y la designación formal por una o ambas cámaras del Congreso de la Unión. Las funciones jurisdiccionales que se le pueden atribuir a esta Sala son: 1) la revisión de las resoluciones de la Sala de Carrera Judicial (función que cumple el actual recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia); 2) las resolución de las controversias laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores (cuya última instancia podría atribuirse al Tribunal Superior Federal que se propone más adelante), y 3) los procedimientos disciplinarios contra los funcionarios judiciales, así como contra abogados y defensores que litiguen ante los tribunales federales. En relación con esto último, se trata de dar eficacia a las facultades de disciplina de la conducta profesional que actualmente están en los códigos procesales y que los jueces y magistrados no ejercen por diversas razones. Para tal efecto, sería necesario revisar las infracciones administrativas y penales que están establecidas en la legislación.

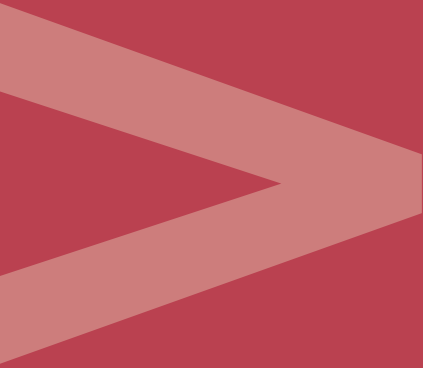
En las materias indicadas en los incisos 1) y 3), la resolución del Consejo sería definitiva e inatacable, mientras que, tratándose de los conflictos laborales, podría estar sometida a revisión ulterior, por tratarse de una materia que no constituye el núcleo de sus funciones.

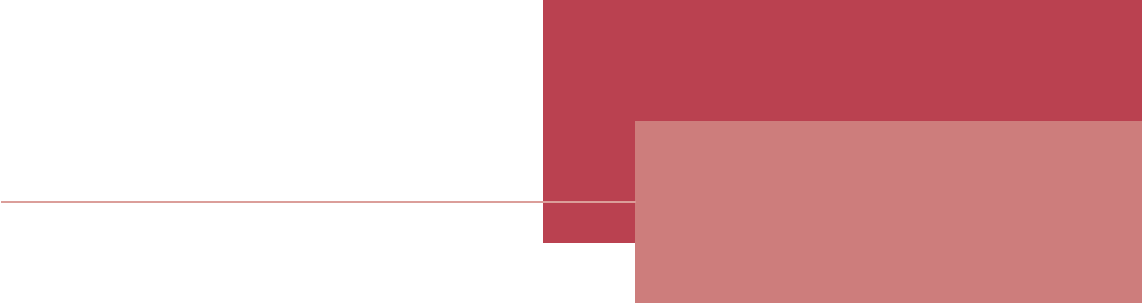
Los integrantes de las tres salas conformarían un Pleno solamente para resolver cuestiones de *alcance general* para todo el Poder Judicial de la Federación, de la manera que estuviera especificada en la ley. La Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, que sería esencialmente representativa y formal, estaría a cargo, de manera rotativa por un periodo bianual, de alguno de los presidentes de las tres salas. Estos últimos ocuparían la presidencia de sus respectivas salas también mediante un sistema rotativo anual o bianual.

Por último, para favorecer aún más la estabilidad y el profesionalismo en el funcionamiento de las salas propuestas, conviene establecer un *servicio civil de carrera para el personal administrativo* del Consejo, con el fin de promover la profesionalización de los servidores públicos judiciales, evitar las contrataciones basadas en criterios subjetivos, así como dar continuidad al servicio administrativo, con independencia de los cambios de consejeros. Este servicio civil de carrera debe extenderse a los demás servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que cumplen funciones de carácter administrativo en los diversos órganos jurisdiccionales. Ello requiere revisar, adicionalmente, los requisitos para todos los puestos y los salarios a ellos asignados, para contrarrestar la percepción del Poder Judicial como un espacio donde la contratación del personal administrativo y su asenso no son necesariamente meritocráticos.



Ingreso a la carrera judicial federal





LA REFORMA CONSTITUCIONAL del 31 de diciembre de 1994 estableció, por primera vez, una carrera judicial formal en el Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente (artículo 110), la carrera judicial comprende diez categorías de funcionarios, que van del actuario al magistrado de Circuito. Aunque esta enumeración comprende a los secretarios de las Salas Regionales y Superior del Tribunal Electoral, los magistrados electorales no forman parte de la carrera judicial, pues su sistema de designación es distinto. Mientras los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito acceden al cargo mediante un concurso de oposición (interno o libre), las demás categorías —incluyendo a los secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia— solamente requieren un *examen de aptitud*, que está a cargo del Instituto de la Judicatura Federal. Eso significa que, descontado el requisito del examen de aptitud, que implica exigencias mínimas y no estándares elevados, los titulares de los órganos jurisdiccionales tienen plena libertad para hacer las designaciones de sus colaboradores en la función judicial, lo cual puede dar lugar a abusos y a distorsiones de diverso tipo (nepotismo y favoritismo, abuso del principio jerárquico, intercambio de nombramientos, etcétera).

Conforme a una comparación internacional, así como con otros sistemas de carrera en nuestro país, como el del servicio exterior, la carrera judicial está incompleta, pues no existen mecanismos de ingreso que sean plenamente objetivos e imparciales.


Por tanto, el sistema actual debería evolucionar hacia un esquema en que el ingreso a la carrera judicial se dé mediante un *examen público abierto*, cuyo ganadores pasarían a una etapa de formación en el Instituto de la Judicatura Federal para luego, después de un nuevo examen, empezar a cubrir las categorías inferiores de la carrera judicial. Las promociones se darían mediante exámenes sucesivos, pero los titulares de los órganos jurisdiccionales no tendrían plena libertad para hacer sus designaciones, sino sólo en observancia de las reglas y los criterios que fijara previamente la Sala de Carrera Judicial de la que se ha hablado.

El esquema anterior obliga a repensar los concursos libres que, como se dijo en un apartado anterior, ya no estarían abiertos a los miembros de la carrera judicial, sino solamente, en una proporción determinada, a juristas externos. La carrera judicial se haría más estricta y jerárquica, pero ello se compensaría por su carácter más integral, imparcial y abierto.

Finalmente, consideramos que es fundamental la publicación de la convocatoria al examen público abierto, de la lista completa de candidatos aceptados y de los resultados de los exámenes y pruebas en todas las etapas del proceso, el que debe incluir una entrevista final para seleccionar a los caracteres idóneos. La transparencia en cada una de las etapas de los concursos es una política que ha tenido buenos resultados en otros países.

Los cambios anteriores requerirían, adicionalmente, la revisión de la legislación laboral y de responsabilidades, a fin de separar con nitidez —como sucede en las universidades autónomas— los aspectos estrictamente laborales de los profesionales.

Los actuales concursos de oposición para la designación de jueces de Distrito y magistrados de Circuito también tendrían que revisarse, estableciendo una reglamentación uniforme de los mismos con base en la definición de los perfiles idóneos para el ejercicio de estos cargos, lo que requiere evitar que la selección se apoye en conocimientos y aptitudes puramente formales, como el dominio de la legislación y la jurisprudencia.



Impedimento de los magistrados electorales y de los consejeros de la Judicatura Federal para ser nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

LA REFORMA CONSTITUCIONAL del 31 de diciembre de 1994, con el propósito de aislar a la Suprema Corte de Justicia de la política activa, introdujo como impedimento para ser ministro haber ocupado un cargo político de importancia (secretario del despacho, senador, diputado federal, gobernador de una entidad federativa, procurador general de la República) durante el año anterior a la designación.

El impedimento arriba citado debería ampliarse a otras funciones, esta vez de carácter judicial, con el propósito inverso de evitar que el interés legítimo en ocupar un cargo en la Suprema Corte de Justicia pudiera distorsionar el ejercicio de esas otras funciones. En ese sentido, resultaría conveniente establecer un impedimento temporal para que tanto los magistrados de la Sala Superior como de las salas regionales y Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los miembros del Consejo de la Judicatura Federal puedan ser postulados como ministros de la Corte durante su encargo, así como durante un plazo de al menos dos años posteriores a la conclusión de sus funciones.

En el caso del Tribunal Electoral, este plazo estaría sujeto a la condición adicional de que el nombramiento para la Corte no sea hecho por los funcionarios de elección popular (presidente de la República, senadores) cuya elección haya calificado la presunta o el presunto candidato.



Creación de un Tribunal Superior Federal

UNA PARTE IMPORTANTE de la doctrina jurídica mexicana —entre quienes destacan los doctores Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo— ha opinado que las reformas constitucionales judiciales de 1987 y 1994 se encuentran todavía incompletas, por considerar que resulta indispensable crear un tribunal supremo que asuma las funciones judiciales ordinarias y de legalidad que todavía ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La justificación es que si la Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un tribunal constitucional, resulta irregular que siga ejerciendo funciones de tribunal supremo ordinario y, sobre todo, atribuciones de gobierno y administración sobre el resto del Poder Judicial. En ningún país que cuenta con un tribunal constitucional especializado, aunque forme parte del Poder Judicial, dicho tribunal ejerce tales funciones, ni tiene adscrito al Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y disciplina judiciales.

La ambigüedad y la contradicción en nuestro ordenamiento se revela en la fórmula que utiliza el segundo párrafo del artículo 94 constitucional: “La administración, vigilancia y disciplina del *Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal...”. Esta fórmula parece indicar que la Suprema Corte ya no forma parte del Poder Judicial de la Federación, aunque la misma Constitución le confiere claramente las funciones de tribunal supremo ya comentadas.

En contraste con lo anterior, algunas fuerzas políticas del país han propuesto desde hace tiempo la creación de un Tribunal Constitucional independiente y externo al Poder Judicial. Esta propuesta no ha concitado consenso, porque no es realmente necesaria, ya que resulta más congruente y sencillo trasladar a otro órgano las funciones adicionales que tiene la Suprema Corte de Justicia, dejándole estrictamente las de control constitucional, que intentar crear una jurisdicción constitucional nueva, desatendiendo la considerable experiencia que ya se ha acumulado en el funcionamiento de la Corte actual. Para evitar ambigüedades, quizá podría modificarse su nombre por el de *Suprema Corte de Justicia Constitucional*, la cual seguiría teniendo una función primordial en la orientación de la labor jurisdiccional de todo el Poder Judicial de la Federación, en la medida que los órganos de dicho Poder también ejerzan facultades de control constitucional y convencional, pero se reduciría su intervención en el gobierno y administración judiciales, así como en la resolución de otras controversias ordinarias. Aquí proponemos, en cambio, una ruta algo diferente.

No entramos aquí a resolver la cuestión del modelo de justicia constitucional que se ha configurado en nuestro país y de la dirección en la que deba moverse en el futuro. Las reformas constitucionales y legales de 1987 y 1994 parecían apuntar a la introducción de un esquema más próximo al llamado modelo europeo de tribunal constitucional (no necesariamente externo al Poder Judicial, pero sí diferenciado de éste), pero en vista de que la cuestión no es pacífica y de que hay voces importantes, como la del ministro José Ramón Cossío Díaz, que señalan que el esquema actual es congruente con nuestra historia y no requiere un ajuste en términos del modelo europeo, resulta conveniente plantear la cuestión en otros términos, sin alterar en lo esencial el sistema actual, sino ampliándolo y mejorándolo dentro de sus propias coordenadas.

En consecuencia, el *problema de fondo* consiste en saber si resulta necesario o no trasladar algunas funciones que actualmente realiza la Suprema Corte a otro órgano jurisdiccional. Si la respuesta es negativa, porque se considera que el desempeño actual del Poder Judicial de la Federación es adecuado y no hay justificación contundente para modificarlo, entonces el problema se reduce a optimizar el funcionamiento interno de la Corte, sin modificar sus atribuciones presentes. Si se piensa, en cambio, que es necesario depurar las facultades de nuestro máximo tribunal, porque las cargas de trabajo y el cúmulo de funciones de legalidad, de administración y de gobierno del Poder Judicial impiden una mayor especialización en la interpretación constitucional (suponiendo que esto sea deseable), entonces la cuestión es determinar a qué órgano u órganos se pueden transferir esas funciones.

En la actualidad, un cúmulo muy importante de las atribuciones que históricamente han correspondido a la Suprema Corte ya se han transferido a otros órganos judiciales. La intervención que en alguna época se trató de dar a la Corte en materia electoral se le confirió primero al Tribunal Federal Electoral y luego al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La gran mayoría de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación que ejercía la Corte hasta 1995 se transfirieron al Consejo de la Judicatura Federal.

La transferencia más importante de facultades, por referirse al juicio de amparo, se ha hecho a los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales se crearon en 1951 precisamente como desprendimiento de la competencia de la Suprema Corte en la materia, para resolver el secular problema del rezago. Sucesivas reformas intentaron diversos esquemas de división de esa competencia, hasta que la reforma de 1987 les otorgó a los Tribunales Colegiados la última palabra en materia de legalidad. Por la naturaleza de esos tribunales se le ha conferido a la Corte la facultad de remitirles otros asuntos de su competencia, mediante acuerdo general, para su más pronto despacho y mejor impartición de justicia. Ello ha sido una válvula de escape muy importante para la Corte, pero tiene sus límites y puede resultar insuficiente el día de hoy.

Ahora bien, podría pensarse en la posibilidad de transferir a los Tribunales Colegiados o a los nuevos Plenos de Circuito los asuntos que se propone aquí atribuir al Tribunal Superior Federal. Esto no es posible por la sencilla razón de que se trata de funciones cuyo ejercicio se refiere al *conjunto del Poder Judicial*, por lo que es necesario que exista un órgano que tenga esa competencia general. Por lógica, no puede atribuirse a órganos que tienen una competencia material y territorial limitada, como es el caso de los Tribunales Colegiados y los Plenos de Circuito.

Al mismo tiempo, las atribuciones y responsabilidades constitucionales de la Suprema Corte de Justicia han aumentado de manera considerable a partir de 1994. No sólo se ha incrementado la carga de trabajo tradicional del tribunal, debido al dinámico desarrollo de la vida jurídica del país, sino que se le han asignado nuevas funciones, como la resolución de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; la propuesta de candidatos a magistrados electorales; la calificación constitucional de las consultas populares; la designación de la mayoría de los Consejeros de la Judicatura Federal y la revisión de algunas de sus resoluciones y acuerdos; el conocimiento de los recursos que interponga

el consejero jurídico del Ejecutivo Federal contra resoluciones del INAI cuando puedan afectar la seguridad nacional; la revisión de oficio de los decretos que expida el mismo Ejecutivo en situaciones de emergencia; la eventual designación por insaculación de los consejeros del Instituto Nacional Electoral; la declaración general de inconstitucionalidad de leyes, etcétera. A esto hay que agregar la complejidad que implica la apertura del orden jurídico mexicano hacia el derecho internacional y el sistema interamericano de derechos humanos (control de convencionalidad), en lo cual cabe a la Corte un papel de primer orden. Y no hay duda tampoco de que los principales desafíos que enfrenta el país, como la violencia, la delincuencia organizada, las violaciones de derechos humanos, la desigualdad y la pobreza, reclaman la acción de un Tribunal Constitucional totalmente abocado a la protección y defensa de nuestro orden constitucional.

Para resolver estos problemas podemos pensar en la creación de un nuevo órgano jurisdiccional que sea equivalente o similar de un Tribunal Supremo ordinario y que podría denominarse, en nuestro país, *Tribunal Superior Federal*, aunque no sólo con el propósito de evitar conflictos con el nombre de la Suprema Corte; estaría dividido en salas especializadas y compuesto por el número conveniente de magistrados, que podrían ser seleccionados principal o exclusivamente entre los actuales magistrados de Circuito; y resolvería, entre otras cuestiones: 1) las contradicciones de tesis entre los tribunales Colegiados de diversos circuitos en asuntos de legalidad; 2) los conflictos de competencia entre tribunales; 3) las controversias laborales del Poder Judicial de la Federación en última instancia; 4) la facultad de atracción en asuntos de legalidad; 5) algunos otros asuntos federales,

como los recursos de revisión a que se refiere la fracción III del artículo 104 constitucional, cuando fueran de importancia y trascendencia. Este tribunal no intervendría en material electoral y en cierto modo se configuraría como la contraparte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para algunas materias que no son de ese carácter.

Sin embargo, como es indudable que la propuesta genere polémica, resulta necesario responder de manera más detallada algunos argumentos que puedan plantearse en su contra.

En contra de la solución que representa un Tribunal Superior Federal se esgrime el peligro de la llamada “guerra de las Cortes”, es decir, los conflictos que pueden suscitarse —y que de hecho se han suscitado en algunos países— entre el Tribunal *Constitucional* y el Tribunal *Supremo*. Sin negar que puedan surgir tales conflictos en nuestro país, esa posibilidad no estaría circunscrita a las relaciones entre la Corte y el Tribunal Superior Federal, sino que podría darse también respecto del Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal (lo que, en efecto, ha ocurrido ya en el pasado). Evitarlo exige, por tanto, un diseño cuidadoso en la atribución de facultades a cada órgano, así como un ejercicio responsable por parte de sus integrantes. Si bien es cierto que no habría un órgano único que dicte la *última palabra* para todas las cuestiones que se susciten dentro del Poder Judicial y, por tanto, no habría garantía de que no surjan choques y roces entre sus órganos superiores, también se evitarían los efectos negativos de la concentración —e incluso la atrofia— de poder y funciones diversas y disimboladas en un solo órgano.

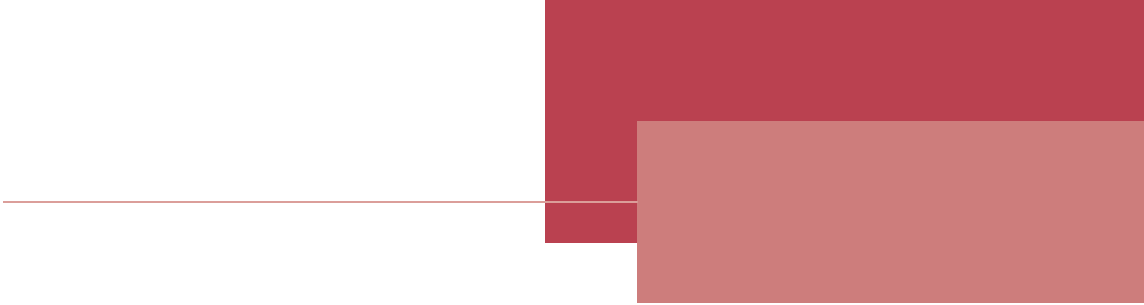
La principal razón por la cual es más bien improbable la “guerra de las Cortes” en relación con la propuesta de creación de un Tribunal Superior Federal, es que éste no será un órgano que concentre la palabra última en cuestiones de legalidad dentro del Poder Judicial de la Federación, sino que se le atribuirá la resolución de *cuestiones específicas de alcance general* —casi podría decirse *residuales*— que en la actualidad están conferidas a la Corte e incluso otras nuevas que puedan surgir a partir del rediseño de algunos otros órganos del Poder Judicial de la Federación.

Puede pensarse, si se quiere, para allanar aún más las posibles críticas y los potenciales conflictos internos del Poder Judicial, en concebir este Tribunal Superior Federal como una especie de *Tribunal Colegiado de Circuito de competencia nacional*, lo que significa que, como sucede actualmente con los tribunales Colegiados, que su competencia esté definida en términos generales por la Constitución y las leyes, pero que la Suprema Corte de Justicia tenga facultades para enviarle aquellos asuntos de alcance federal cuya resolución no considere de tal “importancia y trascendencia” que justifiquen su intervención. Dicho en otras palabras: el Tribunal Superior Federal estaría finalmente subordinado a la Suprema Corte de Justicia como máxima autoridad judicial del país. De este modo se estaría aceptando que, en la realidad, la distinción entre “cuestiones de legalidad” y “cuestiones de constitucionalidad” no es tan nítida que no pueda dar lugar a conflictos e incertidumbre, por lo que habrá siempre la posibilidad de que la palabra última la tenga la Suprema Corte.

Todo dependerá —hay que insistir nuevamente— en que se acepte la necesidad de descargar a la Suprema Corte de estas funciones, y si esto es así, entonces la única solución lógica, congruente y general es la que aquí se propone.



Restablecimiento de la colegiación obligatoria de la abogacía



UN FACTOR DE PRIMERA importancia para el correcto funcionamiento de la justicia es el desempeño de la abogacía, es decir, de los profesionistas que tienen la delicada misión de ser intermediarios entre los ciudadanos y los órganos jurisdiccionales. Por ello, aunque no se trata de un tema directamente asociado con la composición y funciones del Poder Judicial de la Federación, hemos incorporado en este documento la propuesta de la colegiación obligatoria de los abogados, como elemento indispensable para completar la transformación de la justicia en nuestro país.

En efecto, el ejercicio del derecho en México se encuentra en el más lamentable estado de desregulación y descuido por parte del Estado, al que no parece importar que esté en manos de los abogados la seguridad jurídica y el derecho de defensa de miles y miles de ciudadanos que diariamente enfrentan toda clase de problemas jurídicos. Aunque las propuestas de cambio del proyecto denominado *Justicia Cotidiana* tratan de resolver algunos de estos problemas, no importa cuántas reformas se hagan al sistema de impartición de justicia, no se obtendrán logros adecuados y trascendentes si no se reforma profundamente el ejercicio de la abogacía y, con ella, la formación y desempeño ético profesional de los abogados.

En los últimos años se han dado esfuerzos muy importantes para restablecer la colegiación obligatoria de la abogacía en nuestro país. Pensemos en la iniciativa presentada

al Senado de la República en 2010 y avalada por los tres partidos políticos mayoritarios, pero que terminó siendo “congelada” y posteriormente desechada por el paso del tiempo. Una nueva iniciativa fue presentada en 2014, basada en parte en la de 2010. En ella se plantea la reforma a los artículos 5o., 28 y 73 constitucionales, como respuesta a la urgente necesidad de colegiar a diversas profesiones, especialmente a la abogacía.

La colegiación obligatoria es la única manera de controlar el desempeño ético de los colegiados y, con ello, la necesaria certificación de sus conocimientos y experiencia profesionales. No debemos confundir colegiación y certificación, pues son claramente dos cosas distintas. La certificación deviene del imperativo ético de atender solamente aquellos asuntos para los que se tienen los conocimientos adecuados y suficientes conforme al estado del conocimiento y de la ciencia. La colegiación en su dimensión ética lleva a la necesidad de acreditar el dominio profesional correspondiente.

Los obstáculos que se oponen a este cambio son muchos. Por décadas se ha inculcado en la mente de los abogados mexicanos que su libertad e independencia depende de no colegiarse, lo cual es absurdo y contradictorio, pues es justamente la colegiación lo que garantiza esa independencia y libertad en el ejercicio de la profesión, al posibilitar de manera efectiva la defensa del colegiado ante presiones e injerencias externas, tanto del Estado como de otros elementos fácticos del poder. Véase las experiencias en España, Francia, Italia, Alemania, Argentina, Brasil, Guatemala, y en tantos países que gozan del privilegio de contar con una abogacía colegiada.

¿Quién le teme a la colegiación obligatoria de la abogacía? Le teme un Estado que no quiere tener a sus abogados organizados y con una sola voz; le teme una abogacía refractaria a que le apliquen una normatividad que regule su comportamiento ético y profesional; le teme un sector de la academia que no acaba de entender que la colegiación obligatoria sólo traerá beneficios para la formación de los abogados y oportunidades para el desarrollo de planes y programas de estudio por las universidades y escuelas de derecho; en fin, a la colegiación obligatoria se le teme por prejuicio y por ignorancia.

La colegiación obligatoria, lejos de crear “cotos de poder”, asegura que éstos no existan; asegura el acceso democrático a los colegios, la transparencia, la equidad de género. Ahora se ha redactado una propuesta de Ley General de la Abogacía derivada de las discusiones sobre Justicia Cotidiana que debemos impulsar en beneficio de la sociedad, del país y de la abogacía misma. Una abogacía colegiada es una abogacía digna, normada éticamente y certificada periódicamente en sus conocimientos. La experiencia de ciento cuarenta años de ausencia de todo control ético y de conocimientos, al ejercicio profesional han dado los resultados nefastos que vemos hoy en día.

Debemos recordar que en el derecho existen diversas “profesiones jurídicas”, que si bien requieren del estudio del derecho, en su ejercicio se diferencian de manera importante y en un momento dado los requisitos para su práctica varían sustancialmente. El título de licenciado en derecho faculta a quien lo ostenta para el posible ejercicio de las diversas profesiones jurídicas (independientemente de que el título diga “abogado” o “licenciado en derecho” u otra de las múltiples denominaciones que existen en México); así, se estudia derecho, pero profesionalmente se ejerce la abogacía, la judicatura, el notariado, la correeduría o la academia en su aspecto tanto de investigación científica como de docencia jurídica.

Por su importancia social, las profesiones jurídicas deben exigir —y en muchos casos ya lo hacen— mayores requisitos que el contar con título y cédula profesional para su ejercicio: para ser juez, notario (al menos en Ciudad de México), investigador académico del derecho o corredor público, se tiene que presentar exámenes y concursos. Sin embargo, si se quiere ser abogado, de quien dependerán en su trabajo profesional el patrimonio, la libertad, la vida y otros derechos de las personas, no se requiere de examen alguno para el acceso a la profesión. El examen profesional universitario (ahí donde lo hay) solamente busca acreditar los conocimientos básicos para poder optar por alguna de las profesiones jurídicas, cada una de ellas con sus respectivos mecanismos de acceso (exámenes o concursos) y ejercicio. Por ello, el examen de acceso a la abogacía constituye una necesidad apremiante y garantía para la sociedad de que los profesionistas tienen los conocimientos mínimos necesarios para ejercer la profesión.

Dado que algunas de las profesiones jurídicas son incompatibles entre sí, como la judicatura y la abogacía, la regulación debe especializarse, siendo hoy en día indispensable contar con una Ley General de la Abogacía que haga referencia a los aspectos particulares de su ejercicio: pasantía obligatoria regulada, certificación de escuelas de derecho, examen de acceso a la profesión (que nada tiene que ver con el examen profesional), certificación quinquenal de abogados, control ético general que no esté en manos del Estado, normas éticas obligatorias, incentivos al correcto ejercicio del derecho.

Toca a los colegios de abogados asegurar, además, el mantenimiento del honor, la dignidad, la integridad, la competencia, la deontología y la disciplina profesional. Las profesiones liberales requieren de un estatuto jurídico especializado que les garantice dicho ejercicio libre e independiente de la profesión. La colegiación obligatoria no es liberal ni conservadora, sino que es necesaria para garantizar el Estado de derecho. Los colegios profesionales coadyuvan en tareas que el Estado no está en capacidad de desarrollar

respecto de los profesionales y su ejercicio. El papel de los colegios profesionales en la formación continua de los profesionistas es fundamental para mantener actualizado a quien ejerce el derecho.

La iniciativa de 2014 atiende al ejercicio profesional y a su mejora, sin desconocer el estado que guarda la educación jurídica en México, que deberá ser atendido con otras acciones por parte del Estado y la sociedad. El examen de acceso a la profesión es un mecanismo que se utiliza para garantizar el mínimo de conocimientos profesionales para ejercer una determinada actividad. La pasantía regulada y obligatoria contemplada en la ley asegurará una mejor preparación por parte de quienes aspiran a ejercer la abogacía.

Por lo que se refiere a la colegiación, la iniciativa sujeta a requisitos de desempeño, organización democrática interna, transparencia y rendición de cuentas a todos los colegios, no solamente a los de nueva creación. La colegiación obligatoria es democrática, pues asegura que todos los profesionistas tengan las mismas oportunidades de acceso al mercado profesional al estar todos colegiados. La exigencia de conocimientos técnico-jurídicos y de un alto estándar ético es en beneficio de la sociedad mexicana. Las cuotas de acceso a los colegios están limitadas por la propia ley y con intervención estatal conforme al artículo 64 de la ley. Por cuanto hace al número de colegios, un número excesivo haría imposible el control de los mismos por parte de la autoridad estatal. Ahí donde hay colegiación obligatoria hay un colegio por estado o región; la iniciativa va mucho más allá, al establecer la posibilidad de cinco por estado.

En síntesis, debemos empezar a exigir a nuestros profesionistas los estándares de calidad profesional que la sociedad mexicana requiere. En el régimen actual de colegiación voluntaria las sanciones éticas se publican en los medios colegiales. La falta de colegiación obligatoria lleva a menos denuncias éticas, situación que cambiaría radicalmente con la colegiación obligatoria.

La colegiación obligatoria incluiría a aquellos que ejercen la abogacía conforme a su propia definición, quienes no caigan en el supuesto no tendrán que colegiarse obligatoriamente, pero podrán hacerlo bajo el régimen de no ejercientes si así lo desean. Pero el control ético y profesional debe alcanzar a todos los abogados, sin importar su edad, ninguno está exento de actualizar sus conocimientos, ninguno está exento del control ético, como en todo régimen democrático.

Anexo

Resumen de propuestas

Suprema Corte de Justicia de la Nación	Propuestas
Designación de los ministros de la SCJN	<p>Promover la pluralidad ideológica y la equidad de género.</p> <p>Evitar "cuotas de partidos".</p> <p>Corrección de sustitución escalonada por medio de la incorporación de ministros sustitutos.</p> <p>Impedimentos para los magistrados electorales y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal durante su encargo y en los dos años posteriores a su conclusión.</p> <p>Eliminación de la facultad del Ejecutivo para designar directamente en caso de que dos ternas sean rechazadas por el Senado.</p> <p>Establecimiento de un mecanismo formal que garantice la participación de la sociedad civil en la nominación de ministros.</p>
Presidencia de la SCJN	<p>Sistema de rotación con una duración en el cargo de dos a tres años.</p> <p>Aprobación por el Pleno de la Corte del "plan de desarrollo institucional" que complementaría el programa propuesto por el presidente.</p>
Deliberación del Pleno de la SCJN	<p>Hacer públicas las audiencias y cerradas las sesiones.</p>

Ocho propuestas para fortalecer
 al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación

Distribución de funciones en el PJF	Propuesta
Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal	Separación de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la del CJF.
Tribunal Superior Federal	Descargar a la Suprema Corte de Justicia del trabajo jurisdiccional no constitucional.

Servicio civil de carrera y estructura organizativa	Propuestas
Ampliación del número de consejeros del CJF	13 consejeros en tres salas: – juristas y no juristas – nternos y externos
Organización interna del CJF	– Sala Administrativa – Sala de Carrera Judicial – Sala Jurisdiccional
Servicio civil de carrera, con revisión de requisitos y honorarios por puesto	Personal administrativo de la Suprema Corte de Justicia. Personal administrativo del Consejo de la Judicatura Federal.
Carrera judicial	Criterios meritocráticos con estándares altos para ingresar a la carrera judicial. Concursos con transparencia.
Jueces y magistrados	Concursos con procedimiento estable y transparente. Candidatos externos (capacitación previa).

Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 9 de febrero de 2018 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. En esta edición se empleó papel bond blanco de 90 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión offset).