

LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹

En la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 se gestó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que se publicó en el *Diario Oficial*, el 26 de mayo de 1995 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Se advierte que la Ley Orgánica se emitió seis meses después de la obligatoriedad de las normas constitucionales que le dieron origen.

Específicamente en lo que atañe a la Suprema Corte de Justicia y al Poder Judicial de la Federación, los preceptos de la Constitución, objeto de reforma y adición, son los artículos 55, 76, 79, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 110, 111 y 123, así como 12 artículos transitorios de la Constitución.

En suma, la reforma constitucional, respecto de la Suprema Corte de Justicia y del Poder Judicial Federal, en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995, fundamentalmente se refiere a:

1. Una nueva integración de la Suprema Corte.
2. La creación del Consejo de la Judicatura Federal, como parte integrante del Poder Judicial de la Federación para realizar funciones de carácter administrativo.
3. El establecimiento de mayor competencia de la Suprema Corte de Justicia respecto de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, otorgando a las sentencias pronunciadas en esta materia efectos generales, en algunos casos.
4. La ampliación de la competencia de los tribunales unitarios de circuito para resolver algunos casos de amparo indirecto y de suspensión.
5. El establecimiento de un procedimiento para resolver los casos de incumplimiento de las sentencias de amparo y de aquellas en que se produce la repetición del acto reclamado, con la calificación, respecto del incumplimiento,

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo 1995. La ley se integra por 10 títulos, en 183 artículos y 15 transitorios; entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*.

en excusable e inexcusable, y respecto del primero, una forma de cumplimiento sustituto de las sentencias. Se introduce la caducidad respecto del trámite del cumplimiento de las sentencias de amparo.

INTEGRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE

La Suprema Corte, en la vigente ley, redujo el número de sus ministros de 26 a 11. Las razones que motivaron la reducción, y que se expresaron tanto en la iniciativa de reforma constitucional como en el dictamen correspondiente de la Cámara de Senadores y en el debate parlamentario, fueron:

a) la exclusión total de tareas administrativas para los ministros permite que éstos desarrollen a plenitud, en tiempo completo funciones jurisdiccionales, por ello su rendimiento en este aspecto será mayor;

b) el menor número de ministros en el tribunal pleno permite una deliberación más ágil de los asuntos, dando lugar a la expeditéz en la emisión de las resoluciones;

c) las nuevas materias de competencia de la Suprema Corte, perfilan a ésta como tribunal constitucional, con un número menor de ministros que con mayor responsabilidad contarán con mayor autoridad fortaleciéndose, en consecuencia, la propia Suprema Corte.

CONSEJO DE LA JUDICATURA

La reforma constitucional introdujo al derecho mexicano la figura del Consejo de la Judicatura. La Ley Orgánica desarrolla la forma de integración, funcionamiento y atribuciones.

Respecto a la integración se establece que se realizará con un representante del Poder Ejecutivo, dos representantes de la Cámara de Senadores y tres miembros del Poder Judicial Federal; de estos tres, uno lo será por los jueces, otro por los magistrados de tribunales unitarios y uno por los magistrados de tribunales colegiados. El consejo estará presidido por el ministro presidente de la Suprema Corte (párrafo 2º, del artículo 100 de la Constitución).

Con este órgano se dota al Poder Judicial de la Federación de total independencia, en términos de lo expuesto tanto en las exposiciones de motivos de las correspondientes iniciativas de la reforma constitucional y de la Ley Orgánica, como en los dictámenes relativos y el debate parlamentario.

El funcionamiento del consejo se realizará en pleno y en comisiones.

Las atribuciones fundamentales son de administración, vigilancia, disciplina, y el establecimiento de la carrera judicial. Todas sus funciones las ejerce respecto del Poder Judicial Federal con exclusión de la Suprema Corte.

NUEVA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

En la reforma constitucional de 1994, se consolidó a la Suprema Corte como un tribunal constitucional, esto se afirma por las reformas constitucionales recientes respecto al ámbito de su competencia. En 1988, se elimina el conocimiento para la Corte, del amparo de legalidad, y éste se le transfiere a los tribunales colegiados de circuito.

Con la reforma al artículo 105 de la Norma Fundamental, se incorporan al ámbito competencial de la Suprema Corte la solución de controversias constitucionales y las relativas a las acciones de inconstitucionalidad.

Las controversias constitucionales son las que se suscitan entre la federación y un estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o en su caso la comisión permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; dos órganos del Distrito Federal; o dos municipios de un mismo estado. La controversia se presenta en los casos en que cualquiera de los órganos a que se refiere el artículo 105 constitucional considere que se lesiona su ámbito de competencia por actos concretos de autoridad o por normas generales de diverso órgano.

Las acciones de inconstitucionalidad otorgan el derecho al procurador general de la República o a las minorías en las cámaras de Diputados y/o de Senadores, que votaron en contra de una ley, por estimarla inconstitucional, de impugnarla ante la Suprema Corte, con el objeto de que ésta determine si dicha norma se ajusta a la Constitución. Estas acciones de inconstitucionalidad se caracterizan por que se ejercitan sin la existencia de agravio y se promueven sólo por el interés de la supremacía constitucional.

Las resoluciones que emita el tribunal pleno respecto de controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, pueden tener efectos generales de anular la ley o los actos jurídicos siempre que la resolución se produzca con una votación de cuando menos ocho votos.

COMPETENCIA PARA LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO
EN MATERIA DE AMPARO INDIRECTO Y DE SUSPENSIÓN

El artículo 107 constitucional en sus fracciones VIII, XI y XII, dotó a los tribunales unitarios de circuito, que tradicionalmente conocían de la segunda instancia de los asuntos federales, de competencia para conocer de amparos indirectos y de suspensión.

La vigente Ley Orgánica desarrolla esta ampliación de competencia y alude a que los tribunales unitarios podrán conocer de los juicios de amparo indirecto promovidos en contra de resoluciones emitidas por otro tribunal unitario de circuito, respecto de resoluciones que no constituyen sentencias definitivas, por ejemplo el amparo indirecto promovido en contra de la resolución de un tribunal unitario que confirmó el auto de formal prisión. La razón para otorgar competencia a los tribunales unitarios en materia de amparo indirecto se dio para evitar, como ocurría anteriormente, que un juez de distrito conociera del amparo indirecto respecto de resoluciones de un tribunal unitario que no constituían sentencias definitivas; a simple vista resultaba ilógico, en la técnica procesal, que un órgano jurisdiccional de menor jerarquía —juzgado de distrito— calificara en materia de amparo resoluciones de un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, aun cuando el juez de distrito lo fuera de un circuito distinto al del tribunal unitario cuya resolución se impugna.

Se advierte, por otra parte, que a la fecha de entrada en vigor la reforma constitucional y la Ley Orgánica no se ha producido la consecuente reforma a la Ley de Amparo que abordara en un contenido normativo la sustanciación del amparo indirecto y la suspensión ante los tribunales unitarios de circuito; la solución que se propuso para resolver el trámite lo dio la Ley Orgánica vigente en su artículo 29 al precisar que se sustanciaría en la misma forma que la Ley de Amparo prevé respecto de los amparos indirectos seguidos ante un juez de distrito.

Con la reforma, los tribunales unitarios tienen competencia doble, de tribunal de segunda instancia y de amparo indirecto, así como de suspensión para ciertos casos.

NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DEL INCUMPLIMIENTO
DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO Y LAS RELATIVAS
A LA REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO

En la Ley Orgánica se establece la competencia del tribunal pleno para aplicar la fracción XVI del artículo 107 constitucional que introduce al derecho

mexicano novedosas figuras jurídicas respecto del cumplimiento cabal de las sentencias de amparo, al establecer la diferencia en excusable e inexcusable incumplimiento de éstos, en el primer caso se instaura el procedimiento de cumplimiento sustituto y en el segundo, se otorga una oportunidad a la autoridad para que dentro de un plazo fijado cumpla con los términos de la sentencia, y en el supuesto de que ésta insista en el incumplimiento se procede a su consignación ante el juez de distrito.

Se incorpora la figura de la caducidad respecto del procedimiento del incumplimiento de sentencias. Estas innovaciones (incumplimiento excusable, inexcusable, incumplimiento sustituto y caducidad en el procedimiento de cumplimiento de sentencias) representan la congruencia del derecho con la realidad.

COMENTARIOS A LOS PRECEPTOS QUE INTEGRAN LOS DIEZ TÍTULOS QUE FORMAN LA LEY

En el título primero de la nueva Ley Orgánica se incorpora al Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial de la Federación.

En el título segundo se establece la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con once ministros. Se precisa el quórum de siete ministros para funcionar y en los casos de discusión y resolución de asuntos referentes a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad se determina el quórum necesario en ocho ministros.

Se introduce en el artículo 7° la novedad de otorgar al ministro presidente voto de calidad en los casos de empate. En el artículo 7° se establece a nivel normativo la carrera judicial al requerir que las dos terceras partes de la planta de secretarios de estudio y cuenta de los ministros, deban de ser ocupadas por personas que se hayan desempeñado durante dos o más años en las categorías de secretario de tribunal de circuito y secretario de juzgado de distrito.

Una reforma importante que se introdujo en la Constitución y que trascendió al artículo 10 de la Ley Orgánica, es la mayor amplitud de la competencia para el tribunal pleno funcionando en sesión pública y es la que se refiere al conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el recurso de revisión contra sentencias de amparo directo que pronuncien los tribunales colegiados de circuito cuando decidan u *omitán* decidir sobre cuestiones de inconstitucionalidad de leyes, o de tratados o respecto de la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en el caso específico de omisión, si fue planteada la inconstitucionalidad referida en los agravios o

en los conceptos de violación. Esta novedosa materia de competencia del tribunal pleno de la Suprema Corte nos parece acertada en consideración de que el tribunal colegiado, está obligado al pronunciar su sentencia, a resolver toda la materia de la *litis*, y es evidente que si se le plantea una cuestión de inconstitucionalidad de leyes y omite resolver sobre algún planteamiento de inconstitucionalidad, de leyes, tratados o de la interpretación de un precepto de la Constitución, deja en estado de indefensión al gobernado que le hace el planteamiento; y es claro que se le causa un agravio que es menester subsanar en el recurso de revisión correspondiente ante el pleno de la Suprema Corte.

En el artículo 11 se establece la materia de las sesiones privadas. En este aspecto, la reforma presenta una novedad, y ésta lo constituye la elección del presidente de la Suprema Corte en sesión privada, lo cual nos parece un acierto ya que el Poder Judicial Federal con absoluta libertad e independencia de una sesión privada está en posición y posibilidad de discutir con mayor amplitud, quién de los ministros que integran la Suprema Corte, por sus cualidades, le corresponde representar al Poder Judicial Federal.

Otra innovación acertada de la vigente ley fue otorgar al tribunal pleno facultad para remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito los asuntos de la competencia de la Suprema Corte en los que se hubiere integrado jurisprudencia. Las disposiciones que en este sentido adoptó la nueva ley permiten el despacho de los asuntos con mayor expeditéz y, por otra parte, desahogan a la Suprema Corte del conocimiento de un gran número de asuntos que se resuelven con sólo aplicar la jurisprudencia.

Una novedad que aparece en la reforma en el artículo 12 es la relativa a la duración en el cargo del presidente de la Suprema Corte, y se establece en cuatro años, lo cual permite continuidad en el desarrollo de planes y programas, y evita que los ministros de la Suprema Corte se desgasten cada año en el proceso de elección del nuevo presidente como sucedía en la ley anterior.

La Suprema Corte funciona en pleno y en salas; y la nueva ley —a propósito de las salas, como consecuencia de la nueva integración de la Suprema Corte con 11 ministros— establece el funcionamiento de dos salas, las que conocerán de las materias civil y penal; administrativo y laboral, asimismo, se introduce la novedad de que cada dos años los miembros de la sala elegirán dentro de ellos al que deba fungir como presidente, el cual no puede ser reelecto.

En el título tercero se establecen las normas que rigen el funcionamiento de los tribunales de circuito y en el artículo 29 se otorga mayor competencia a los tribunales unitarios de circuito respecto del conocimiento de algunos de amparo indirecto y de suspensión, lo cual nos parece un acierto en consecuencia de que

resultaba ilógico, procesalmente, que los jueces de distrito resolvieran en amparo indirecto de resoluciones que emitían los tribunales unitarios de circuito.

En el título cuarto se comprende las normas relativas a los juzgados de distrito, su integración y su funcionamiento. Como novedad de la vigente Ley Orgánica advertimos que establece la especialización para conocer de juicios en materia federal y de amparo; veamos: el artículo 50 precisa la jurisdicción federal penal; el 51 la jurisdicción de amparo en materia penal; el 52 la jurisdicción en materia administrativa; el artículo 53 la jurisdicción civil federal; el artículo 54 la jurisdicción en materia de amparo civil; el 55 la jurisdicción en materia laboral.

En el título quinto, la vigente ley conserva como órgano jurisdiccional la vetusta institución del Jurado Popular, la nueva ley perdió la oportunidad de modernizar la administración de justicia respecto de los casos que son materia de la competencia del Jurado Popular.

En el título sexto de la ley, se establece la normatividad del nuevo órgano del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, que determina su integración y funcionamiento precisándose en el artículo 69 que el consejo se integrará por siete consejeros, y que lo serán tres del Poder Judicial, un representante del Poder Ejecutivo y dos de la Cámara de Senadores; se establece que las funciones de este órgano son: administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial; el Consejo de la Judicatura funcionará en pleno y en comisiones. Integrará el consejo el presidente de la Suprema Corte, quien también lo presidirá.

Cada comisión se formará en términos de lo expuesto en el artículo 77: uno por el Poder Judicial y dos por los designados por el Poder Ejecutivo y por el Senado. Las comisiones que deben existir cuando menos son las de: administración, carrera judicial y disciplina.

Las atribuciones del consejo se encuentran especificadas en el artículo 81 de la nueva ley de las que destacan por su importancia la contenida en la fracción VII relativa a hacer los nombramientos de magistrados de circuito y jueces de distrito; así como resolver sobre su adscripción, ratificación y remoción; la VIII que se refiere a la competencia del consejo para resolver respecto de las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito y los jueces de distrito; la XI de suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito que aparecieran involucrados en la comisión de un delito y resolver en su caso sobre la denuncia o querrela; nombrar a propuesta que haga el presidente de la Suprema Corte y del consejo a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación y resolver sobre sus renunciaciones, licencia o licencias; en su caso removerlos por causa justificada o suspenderlos;

XXXVI investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito en los términos previstos por la ley.

En suma, el Consejo de la Judicatura en términos de la Ley Orgánica establece un complejo y desmesurado órgano de administración, gobierno y vigilancia del Poder Judicial Federal, compuesto de siete consejeros, cuatro comisiones por lo menos, cuatro órganos auxiliares, tres secretarios ejecutivos cuando menos, secretarios técnicos y el personal de apoyo necesario para éstos.

Los órganos auxiliares a que se refiere la ley en el artículo 88 son: la Unidad de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Nos merece especial comentario el órgano auxiliar denominado Unidad de la Defensoría del Fuero Federal, a que se refieren los artículos del 89 al 91, órgano auxiliar que forma parte del Poder Judicial Federal. El Poder Judicial Federal tiene como función específica la de administrar justicia, su atribución esencialmente es resolver lo que las partes le plantean. Es incuestionable que una de las partes puede estar representada por un defensor de oficio, y es claro que en una sola institución están reunidas la función jurisdiccional y la función de la defensa, esta coexistencia de ambas funciones en una institución es característica del sistema inquisitivo, en que se reunían en un solo órgano, la acusación, la defensa y la decisión a cargo del órgano jurisdiccional. Sería saludable que esta Ley Orgánica desvinculara del Poder Judicial de la Federación a la Defensoría de Oficio Federal.

En el título séptimo, en los artículos 92 a 97 se contienen las disposiciones relativas al establecimiento de la carrera judicial como uno de los mecanismos que con mayor acierto aseguran el nombramiento de órganos jurisdiccionales con las calidades de profesionalismo y eficiencia; es por ello, que adquiere significativa importancia que la vigente ley establezca como función del Instituto de la Judicatura el preparar para los exámenes correspondientes de los concursos de oposición a quienes aspiren a los nombramientos de jueces y magistrados. Los principios que rigen la carrera judicial son: profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad en su caso.

En la vigente ley, con gran claridad y acierto, en el artículo 110 se establecen las categorías en la carrera judicial. En el artículo 112 se determina la forma de ingreso y promoción en la carrera judicial, señalándose que para magistrado y juez de distrito, el ingreso y la promoción se realizará a través de un concurso interno de oposición y oposición libre. Se detalla, en la ley, la mecánica de los concursos de oposición.

En el artículo 122, se establece una novedad: el recurso de revisión administrativa, recurso al que no se hizo referencia en la iniciativa de ley que presentó el Ejecutivo a la Cámara de Senadores y que tampoco apareció en el dictamen correspondiente, pero que se introdujo a última hora del debate parlamentario a propuesta de tres senadores. Este recurso es un medio de impugnación que corre a cargo de jueces de distrito y magistrados de circuito para inconformarse de los nombramientos, adscripción, cambio de adscripción y remoción que dicte el Consejo de la Judicatura. El recurso se promueve ante el tribunal pleno únicamente para verificar que hayan sido adoptadas las decisiones del consejo conforme a las reglas que se establecen en la propia ley.

El título octavo regula el sistema de responsabilidades para los ministros y para los servidores públicos del Poder Judicial Federal. En el artículo 132 se establece que el procedimiento para determinar responsabilidades a los servidores del Poder Judicial, se iniciará por queja, o por denuncia *anónima*. Produce azoro que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establezca como forma de iniciar un procedimiento de responsabilidad, la denuncia anónima que proscribe la Constitución; la lectura del artículo 132, en los tiempos actuales, nos ubica en los tribunales de la inquisición.

El título noveno se refiere a la facultad de atracción en las controversias ordinarias estableciéndose con toda precisión el procedimiento para realizar esta facultad de atracción y puntualizándose en el artículo 141, párrafo 4°, que no podrá solicitarse o ejercitarse ésta sin que se haya agotado la sustanciación del recurso de apelación ante el correspondiente tribunal unitario de circuito, lo cual nos parece un acierto.

El título décimo se refiere a la división territorial de circuitos en la República, señalándose en el artículo 144, que tal división corresponde formularla al Consejo de la Judicatura Federal.

En este mismo título se establece la formalidad de la protesta constitucional de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, ante la Cámara de Senadores o en su caso ante el presidente de la República, según el origen de su designación y de los Consejeros representantes del Poder Judicial Federal ante el presidente del Consejo de la Judicatura que lo es también de la Suprema Corte de Justicia; asimismo se refiere en el artículo 151 a la protesta constitucional que deben rendir los magistrados y los jueces de distrito ante el pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Advertimos respecto de estos últimos, jueces y magistrados, que si bien son nombrados por el Consejo de la Judicatura, la función que realizan es eminentemente jurisdiccional, por tanto, la protesta constitucional la debieran rendir ante el pleno de la Suprema Corte, y no ante

el órgano que tiene como funciones la administración y gobierno del Poder Judicial.

Finalmente los capítulos, 4º, 5º y 6º, del título décimo se refieren respectivamente a las actuaciones judiciales a las vacaciones y días inhábiles y licencias; el capítulo 8º determina lo relativo a la jurisprudencia en su forma de compilación y sistematización de tesis.

El capítulo 8º, con el que termina el título décimo de la ley, alude al personal del Poder Judicial de la Federación.

Los 15 artículos transitorios se refieren a diversas materias, dentro de los que se encuentran, el trámite que debe seguirse respecto de los asuntos promovidos antes de la fecha de entrada en vigor de la ley; la fecha de entrada en vigor de la ley, la designación de los miembros del Comité Académico del Instituto de la Judicatura; el derecho del haber del retiro para los ministros designados para periodos inferiores de 15 años, la forma de designar a los consejeros representantes del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, cómo se forma la jurisprudencia del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Victoria ADATO GREEN