

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA¹

I. INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre de 1994 apareció en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que declara reformados 27 artículos de la Constitución federal en materia de administración y procuración de justicia, así como de seguridad pública. La reforma, aprobada a iniciativa del Presidente de la República, da comienzo a una nueva etapa de cambio en la estructura y organización de nuestro sistema de justicia y seguridad pública.

Que dicho sistema requiera, desde hace tiempo, una profunda transformación que lo pusiera al nivel de otros ámbitos de la vida nacional, es algo que apenas cabe poner en duda. Sin embargo, sólo en los últimos años se volvió aguda la conciencia social sobre este tema, gracias, entre otros motivos, a la actuación de los organismos de derechos humanos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que han sacado a la luz pública muchas de las deficiencias de nuestra justicia: el estado deplorable de la mayoría de las prisiones, los abusos de los cuerpos policiacos; las fallas en la investigación de los delitos, las dilaciones indebidas en los procedimientos judiciales, etcétera.

No obstante lo anterior, la reforma responde a imperativos más profundos, derivados de los grandes cambios económicos y políticos de los últimos años. Vistos en relación con el orden jurídico y la administración de justicia, dichos cambios apuntan en una misma dirección: la conveniencia de sujetar los conflictos de una sociedad cada vez más compleja y plural a los procedimientos y los órganos del derecho, esto es, en última instancia, a los tribunales, como única forma de dar mayor certidumbre a las relaciones sociales; de restaurar por la vía del derecho la legitimidad que en ocasiones es incapaz de lograr la

¹ *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994.

política y, en suma, de acrecentar la estabilidad de las instituciones. La evolución en este sentido ya se inició con la creación del Tribunal Federal Electoral y con la negociación de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos, por citar sólo dos ejemplos.

La reforma amplía y extiende este movimiento hacia uno de los núcleos de la vida jurídica del país, a los tribunales federales, y señaladamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es que el Poder Judicial de la Federación no cumpliera una importante función, ni que no hubiera acompañado, con cambios propios, las transformaciones generales del país. De hecho, en los últimos diez años, el Poder Judicial de la Federación emprendió un proceso de modernización que lo llevó, por ejemplo, a crear un número importante de nuevos tribunales y a aprovechar las tecnologías de la información.

Sin embargo, esto no es suficiente en las actuales circunstancias del país. El desempeño de la función jurisdiccional requiere un salto cualitativo, por así decirlo, y tal es el objetivo principal de la reforma: fortalecer al Poder Judicial federal y darle un mayor peso político e institucional. En particular, se trata de otorgar mayor efectividad y alcance a la función de la Suprema Corte como intérprete y garante último de la Constitución.² Por esto mismo, no se trata de un mero cambio del Poder Judicial, sino de una reforma que afecta las relaciones entre los tres poderes federales y que, en última instancia, puede contribuir a moderar y redefinir el régimen presidencialista.

La reforma contiene numerosos y fundamentales aciertos, al combinar interesantes innovaciones, pero nutridas de las experiencias en otros países, con propuestas que son fruto de la experiencia y la reflexión en el medio jurídico mexicano. Dada la profundidad de las modificaciones, es natural que hayan sido —y sigan siendo— objeto de polémica y, por tanto, no hay duda de que pueden perfeccionarse. Pero la orientación básica de la reforma es correcta, y esto lo confirman las transformaciones de tendencia similar que se han llevado a cabo, en época reciente, en otros ordenamientos próximos al nuestro, como los latinoamericanos.

En este breve estudio nos referiremos, así sea de manera superficial, a los principales cambios que afectan al Poder Judicial federal, para luego hacer algunas observaciones sobre los puntos que el nuevo texto constitucional deja sin resolver, y sobre la conveniencia de reformas futuras.

² No debe olvidarse que la tendencia del cambio en el Poder Judicial federal ya se encaminaba en este sentido, por lo que un importante antecedente de la presente reforma son las modificaciones constitucionales y legales de 1987-1988, que reservaron a la Suprema Corte los asuntos de constitucionalidad.

II. INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LA SUPREMA CORTE

La nueva integración de la Suprema Corte (once ministros en lugar de 21 numerarios y cinco supernumerarios), el modo de su nombramiento (propuesta de una terna por el Presidente de la República y designación por el Senado mediante mayoría de dos tercios de sus miembros presentes, previa comparecencia de los candidatos), así como la duración de su encargo (15 años), no son sino consecuentes con las nuevas funciones de la Corte como tribunal constitucional.

Aunque fue muy debatida, la reducción del número de integrantes de la Suprema Corte resulta acorde con la composición de un tribunal constitucional, donde el debate y la responsabilidad por la decisión deben ser más claros y visibles.³

La designación directa de los ministros por el Presidente de la República ha sido criticada, porque se supone que, dada la naturaleza de nuestro régimen político, dicho nombramiento disminuye la necesaria independencia de aquéllos frente al Ejecutivo. La mayor intervención del Senado en la designación no ha anulado esta crítica. Sin embargo, independientemente de que pueda pensarse en otros procedimientos, lo cierto es que los integrantes de un tribunal constitucional no pueden ser nombrados sin intervención de los demás órganos del poder.⁴

La reforma incluye otros aspectos relacionados con el nombramiento de los ministros, como el requisito de no haber ocupado altos cargos políticos (como secretario de Estado, senador, diputado federal o gobernador, entre otros) durante el año previo al nombramiento (artículo 95 fracción VI de la Constitución), así como la incapacidad para ejercer los cargos de diputado federal y senador durante los dos años siguientes a la separación del cargo de ministro (artículo 55 fracción V). Esto tiene por objetivo reforzar, aunque la garantía no sea absoluta, la vocación judicial del nombrado y la dignidad tanto del cargo como del órgano.⁵

3 El Consejo Constitucional francés está integrado por nueve miembros. Los tribunales constitucionales de otros países de Europa occidental tienen la siguiente composición: Alemania 16, divididos en dos salas que son prácticamente dos tribunales con competencias diferentes (cuando se creó el Tribunal Constitucional federal, el número de integrantes era de 24); España 12; Italia 15; Austria 14 (y 6 suplentes); Portugal 13. (Véase Favoreu, Louis; *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 32-33, trad. de Vicente Villacampa). Sin olvidar los nueve jueces que integran la Suprema Corte de los Estados Unidos.

4 En este sentido, no se ve por qué deba quedar excluida la Cámara de Diputados del procedimiento de designación.

5 En la práctica, ya se estaba volviendo habitual el nombramiento de ministros provenientes de altos cargos políticos, así como también el que fueran llamados, una vez nombrados, a desempeñar temporal o permanentemente otras funciones políticas o administrativas, sin que pueda afirmarse que todos esos nombramientos fueran desafortunados.

Por último, el establecimiento de un periodo único de 15 años para ocupar el cargo de ministro, en vez de la inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso (que era de 70 años), así como la designación escalonada, tienen por finalidad asegurar una renovación más dinámica de la Suprema Corte, tanto más necesaria en un órgano que debe estar atento a los cambios en la sociedad y responder a ellos.

III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y LA CARRERA JUDICIAL

La creación del Consejo de la Judicatura como un órgano especializado de gobierno y administración de los tribunales resultaba urgente, en vista de las dimensiones y la complejidad que había asumido el Poder Judicial federal, así como de la inexistencia de una secretaría de justicia, suprimida desde 1917.

El Consejo de la Judicatura estará compuesto por siete miembros. Cuatro de ellos serán jueces: el presidente de la Suprema Corte, quien lo presidirá; dos magistrados de los tribunales de circuito (uno por los colegiados y uno por los unitarios), y un juez de distrito, elegidos estos tres últimos por insaculación. Formarán parte del consejo tres miembros distinguidos de las profesiones jurídicas; dos serán designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los miembros del consejo, con excepción de su presidente, durarán cinco años en el cargo, sin posibilidad de volver a ocuparlo, y su sustitución se realizará en forma escalonada.

No obstante las críticas que se han hecho a la intervención de consejeros "externos", la mayoría de jueces tiene por propósito salvaguardar la división de poderes e impedir intromisiones indebidas de los otros poderes.

El consejo desempeñará la mayoría de las funciones de nombramiento, gobierno y administración que correspondían antes al Pleno de la Suprema Corte. El consejo contará, pues, con facultades muy amplias, incluso en comparación con órganos similares de otros países, tales como:

- el gobierno y la administración de los tribunales federales, con excepción de la Suprema Corte;
- la determinación del número, división en circuitos y competencia territorial de los tribunales federales;
- el nombramiento y adscripción de jueces y magistrados.

Se desprende del nuevo texto constitucional que el consejo tenga también a su cargo la administración de la carrera judicial (la cual deberá regirse por los

principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, según el artículo 100 constitucional), ya que los jueces y magistrados deben ser nombrados y adscritos con base en criterios objetivos (artículo 97).

Sin embargo, la importancia y extensión de las funciones del consejo dan motivo precisamente para encontrar dos aspectos problemáticos en su configuración actual. El primero se refiere al número de consejeros, que es demasiado reducido, habida cuenta de la amplitud de las facultades del consejo, lo que requiere facilitar una mayor especialización del trabajo. El otro tiene que ver con el modo de nombramiento de los consejeros jueces. La insaculación garantiza, ciertamente, imparcialidad, pero no necesariamente la capacidad para el desempeño de las delicadas funciones del Consejo.

En suma, se trata de una innovación de gran trascendencia en el largo plazo, que contribuye a dar presencia a la sociedad y al medio profesional en el funcionamiento de los tribunales, para evitar su aislamiento, y remplazar una carrera judicial "informal", basada frecuentemente en el clientelismo, por una carrera formal, abierta y apoyada en criterios de excelencia.

IV. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

La mayor novedad que presenta la nueva fracción II del artículo 105 constitucional consiste en que ahora son los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los congresos locales, así como el Procurador General de la República, quienes podrán impugnar directamente ante la Suprema Corte la constitucionalidad de leyes federales o locales, así como de los tratados internacionales.⁶

Se trata de un cambio encaminado a hacer más dinámica y trascendente la justicia constitucional, como ha ocurrido en Austria, Francia, España y Alemania, donde un número determinado de integrantes de las asambleas legislativas,⁷ que por lo común forman parte de la oposición, tienen el derecho de acudir directamente a los tribunales u otros órganos de control de la constitucionalidad.

6 La acción de inconstitucionalidad ya existe en nuestro derecho en la figura del amparo contra leyes, aunque solamente el particular con interés jurídico está legitimado para interponerla. Véase, sobre el tema, García Belaúnde, Domingo; "La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XLII, núms. 181-182, enero-abril 1992, pp. 61-75.

7 En Austria, un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia, 60 diputados o 60 senadores; en España, 50 diputados o 50 senadores; en Alemania, un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, un décimo de los diputados.

De este modo, se ha dado en éstos y otros países, de manera creciente, el fenómeno de la “judicialización de la política”,⁸ como consecuencia de la necesidad de limitar y racionalizar (vale decir, despolitizar) los conflictos políticos a través de la vía del derecho.

Claro está que en ello reside un doble riesgo: por un lado, que las minorías traten de convertir indiscriminadamente sus derrotas parlamentarias en victoria ante los tribunales; por el otro, que los tribunales constitucionales excedan los límites de su esfera de acción legítima y se conviertan en una especie de “legislador sustituto”. La experiencia europea muestra que esto ha sido ocasionalmente así, pero el consenso fundamental alrededor de su papel, así como la prudencia con la que dichos tribunales han actuado en general, ha impedido que su intervención en el proceso político sea disfuncional.

En el caso de la reforma que nos ocupa, estos riesgos se conjuran en parte (y quizá también en exceso) al exigirse un porcentaje del 33% de los miembros de los órganos legislativos como legitimación para impugnar una ley. Dada la situación política del país, no en todos los órganos legislativos (federales y locales) reúnen las fracciones minoritarias, incluso juntas, dicho porcentaje —y donde esto ocurre— tampoco será fácil que se pongan de acuerdo, dadas sus diferencias políticas e ideológicas.⁹ La otra limitación consiste en que las acciones de inconstitucionalidad proceden únicamente respecto de leyes que se aprueben en el futuro y dentro de un breve plazo de 30 días naturales a partir de su publicación.

Resulta interesante que el procurador general de la República esté también legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales y locales, del Distrito Federal, y contra tratados internacionales, lo que lo convierte en un guardián de la constitucionalidad de las leyes de todo el país. Sin embargo, mientras la mayoría en el Congreso de la Unión coincida con el partido del Ejecutivo federal, es improbable que el procurador ejerza esta facultad. Por otro lado, bien pudiera tener aplicación en relación con las leyes de los estados, sobre todo para dar cumplimiento, si fuera necesario, a los compromisos internacionales del país.

Lo que no se justifica es la exclusión de las leyes electorales del ámbito de control de las acciones de inconstitucionalidad. Esto es incongruente con los motivos de la reforma y con el principio denominado supremacía

⁸ Véase Vallinder, Torbjörn; “The Judicialization of Politics - A World-wide Phenomenon: Introduction”, en: *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, Oxford, vol. 15, núm. 2, April 1994, pp. 91-99. Los demás trabajos de esta publicación se refieren al mismo tema en distintos países.

⁹ Nada impide, por otra parte, que esta situación se modifique, incluso en el Senado de la República, cuya composición actual prácticamente reserva el 75% de los escaños al partido dominante.

constitucional,¹⁰ pues no sólo permite la existencia de un cuerpo de leyes exento del control constitucional, sino que deja inacabada la evolución reciente hacia la judicialización de la materia electoral.

Es cierto que por razones históricas y funcionales, se ha decidido convertir a un tribunal especializado en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, pero sólo por lo que se refiere a la calificación de la *legalidad* de las elecciones, mientras que la revisión de la *constitucionalidad* de las leyes electorales debe corresponder a la Suprema Corte como tribunal constitucional. Precisamente porque las leyes electorales han sido motivo de agudos desacuerdos entre los partidos, es que debería conferirse a un tercero la posibilidad última de decidir sobre la base de principios jurídicos (la Constitución) y no inmediatamente políticos.

V. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Una reglamentación más precisa de las controversias constitucionales, que ya se encontraban previstas en el anterior artículo 105 constitucional, si bien eran prácticamente inoperantes, es, sin embargo, un cambio cuya necesidad se venía sintiendo, como consecuencia de la creciente pluralidad política en el país, en donde coexisten diferentes niveles de gobierno bajo la responsabilidad de partidos políticos distintos. Los inevitables conflictos que surgen entre ellos no siempre pueden ser resueltos por la negociación y la conciliación políticas, lo que era más fácil en la época en que un solo partido casi monopolizaba los cargos públicos, por lo que debe ahora recurrirse a un tercero imparcial.¹¹

VI. LA DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

La declaración de inconstitucionalidad con efectos generales es el arma más contundente en el arsenal de la justicia constitucional y, por ello, debe ser utilizada con prudencia. Aunque la anulación de una norma aprobada por el legislador es de por sí un asunto ruidoso, el efecto más importante de la declaración es silencioso y preventivo: inducirlo a legislar con mayor cuidado y respeto de los principios constitucionales.

¹⁰ La exposición de motivos de la iniciativa presidencial habla expresamente de "llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional".

¹¹ Véase la excelente "Nota preliminar" de José Francisco Ruiz Massieu a González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, pp. 9-17.

La reforma admite, por primera vez en nuestro ordenamiento constitucional, la posibilidad de que la Suprema Corte anule con efectos generales una norma declarada contraria a la Constitución. Sin embargo, dicha posibilidad está rodeada de diversas condiciones que pudieran significar su inoperancia en mayor o menor medida.

La primera y más importante limitación es el requisito del número de votos en la Suprema Corte, que es de ocho sobre once. Se trata de una mayoría supercalificada (73%) que podría hacer difícil, eventualmente, la declaración de inconstitucionalidad. En cambio, el requisito de una mayoría más reducida (de seis o siete votos) no necesariamente conllevaría la anulación masiva de normas legislativas, ya que en el arsenal de los tribunales existen otros instrumentos que no requieren acudir a la anulación, como la interpretación "conforme a la Constitución" o la fijación de requisitos y plazos al legislador para que expida una nueva norma.¹²

VII. REFLEXIONES FINALES

La reforma deja problemas y ambigüedades sin resolver, aunque es de reconocer que no era posible modificar todo a la vez.

La principal ambigüedad radica en que la reforma combina el modelo de tribunal constitucional con el de tribunal supremo, cabeza de los tribunales ordinarios e intérprete unificador del orden jurídico secundario. En los países europeos y latinoamericanos donde existe un tribunal constitucional, éste es independiente, en todos sentidos, de la jurisdicción ordinaria.

Es verdad que la reforma simplemente mantiene el modelo americano formal que ya habíamos adoptado. La Suprema Corte de los Estados Unidos es a la vez tribunal constitucional y tribunal supremo, pero esta combinación tampoco ha estado exenta de problemas. En nuestro país la situación se agrava por la centralización, que desde el siglo pasado ha concentrado en los tribunales federales todos los asuntos judiciales del país.¹³

Esto nos lleva a otra cuestión que queda por resolver en una futura reforma, que es la referente al "federalismo judicial".¹⁴ La reforma mantiene la centra-

¹² En cuanto a la posibilidad de la declaración general en materia de controversias constitucionales, el nuevo texto del artículo 105 establece que de no lograrse la mayoría de 8 votos, la resolución sólo tendrá efectos entre las partes de la controversia.

¹³ Tanto en los Estados Unidos como en México se ha propuesto en el pasado la creación de un tribunal supremo ordinario (Corte Nacional de Apelaciones o Tribunal Federal de Casación, respectivamente).

¹⁴ Sobre el concepto, Ruiz, Gregorio; *Federalismo judicial (El modelo americano)*, Madrid, Civitas-Caixa Advocats, 1994, pp. 15 y ss.

lización judicial, y en cierto sentido la refuerza, cuando el movimiento social general es hacia la descentralización y la autonomía de los estados. Aunque sigue estando abierta la opción de devolver a los estados su autonomía en materia judicial, esto sólo será posible si paralelamente se mejoran sustancialmente las condiciones y el funcionamiento de los tribunales locales.¹⁵

Otras reformas quedan pendientes: la inclusión de los demás tribunales federales en el Poder Judicial federal; la reglamentación de la profesión jurídica; la reforma de la asesoría jurídica y el acceso a la justicia, etcétera. Mientras ello ocurre, esperemos que la reforma que se reseña tenga el éxito que la sociedad mexicana espera y demanda.

Héctor FIX FIERRO

¹⁵ Puede pensarse en que la intervención de los tribunales federales sea subsidiaria cuando exista el procedimiento correspondiente en los estados, por ejemplo, en materia de controversias con los municipios.