

LA REFORMA JUDICIAL FEDERAL MEXICANA DE 1994

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Contenido de la reforma*. III. *La nueva Suprema Corte*. IV. *El Consejo de la Judicatura Federal*. V. *La nueva Ley Orgánica*. VI. *La acción de inconstitucionalidad*. VII. *Las controversias constitucionales*. VIII. *Reformas al amparo*. IX. *Conclusión*.

I. PLANTEAMIENTO

Tres funciones públicas distintas entre sí, pero estrechamente relacionadas en la vida gregoria de cualquier país son la seguridad pública, la procuración de justicia y la administración de justicia. Tres funciones que sistemáticamente han sido descuidadas en México durante los últimos años, hasta llegar a situaciones dramáticas que clamaban cambios radicales, así como compromisos muy serios por parte del Estado hacia tales cargas que le son propias.

Sería muy difícil,—y rebasaría los límites de este modesto trabajo— hacer un diagnóstico de tales funciones públicas en México; sin embargo, *grosso modo*, trataremos de presentar las características más destacables del deterioro de las mismas: en primer lugar la corrupción generalizada, unida a la falta de un adecuado sistema para identificar y exigir las responsabilidades oficiales; falta de recursos humanos, así como de su idoneidad, preparación y salarios dignos, junto con los cotos de poder, clientelismo, endogamia y politización que se formaban a lo largo de su designación; falta de coherencia en los sistemas institucionales que prestan dichos servicios públicos, así como de las garantías jurisdiccionales, irracionalidad administrativa de los mismos, con el consecuente despilfarro de recursos económicos; falta de asistencia y asesoría legales; exceso de formalismos procesales y regímenes procedimentales complicados que hacen inaccesibles los servicios de justicia a los participantes, de tal suerte que éstos (los particulares) para resolver sus controversias de orden legal tienen que, acudir a la autodefensa y en el mejor de los casos, a la autocomposición o conformarse con sufrir su desventura.

Por todo ello, en 1994, año de elecciones federales, y, por lo mismo, particularmente sensible a la problemática social, se generó, incluso desde meses antes, una corriente favorable a tomar medidas radicales en tales materias tan ayunas de la atención gubernamental. De particular importancia en esta cuestión resultaron las ideas y proposiciones del distinguido maestro mexicano Héctor Fix-Zamudio,¹ quien a lo largo de varios años de contemplar la realidad jurídica mexicana y los sistemas jurídicos extranjeros, particularmente europeos y latinoamericanos, hubo de construir una propuesta muy sólida en este renglón fundamental de la vida pública del país.

Así llegamos al 14 de julio de 1994, en que el candidato a la presidencia de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, quien a la postre resultaría triunfador en la contienda electoral, pronunciara en el teatro *Degollado* de la ciudad de Guadalajara, un discurso memorable, en la clausura del “Foro Nacional Justicia y Seguridad”, en el cual propuso, a través de diez puntos, sus líneas de acción sobre estos temas trascendentes para la convivencia social.

1o. Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.

2o. Mejoramiento de la administración de los cuerpos de seguridad pública.

3o. Eficiente coordinación policial.

4o. Una gran campaña de prevención del delito.

5o. Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.

6o. Modernización del Ministerio Público.

7o. Reforma integral del Poder Judicial.

8o. Independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia.

9o. Garantizar el acceso a la justicia para todos.

10o. Mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad.

Como consecuencia lógica, el día primero de diciembre del mismo año, en su discurso de toma de posesión, el presidente Zedillo anunció que en días subsiguientes enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia, lo cual hizo cuatro días después. Dicha iniciativa, después de haber sido discutida y aprobada por el Constituyente Permanente, fue publicada el último día de ese mismo mes de diciembre, reforma constitucional que nos ocupará en las siguientes páginas.

1 Son muchos los trabajos publicados por Fix-Zamudio en esta materia; sin embargo, el que pudiera sintetizar su pensamiento es *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, 46 p. (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, número 50).

II. CONTENIDO DE LA REFORMA

Como hemos venido señalando, abarca tres rubros principales la materia propia de la reforma constitucional que estamos comentando:

- Seguridad pública;
- Procuración de justicia, y
- Administración de justicia.

Dentro de éstos, evidentemente, el más importante es el último, como veremos a continuación.

A) Por lo que se refiere al primero de los rubros, se establece un *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, y se señala que ésta es una función del Estado —en los tres niveles de gobierno— y que las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

B) En lo tocante a la procuración de justicia, lo más importante fue la adición al artículo 21 constitucional, que señala que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

Este punto representa una verdadera innovación jurídica, ya que, con el pretexto del monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, se había creado un verdadero poder discrecional, regido por el principio de oportunidad, en vez de por el principio de legalidad, de tal suerte que al establecer el principio de la revisión jurisdiccional del no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, fortalecen, evidentemente, el Estado de derecho que todos tanto anhelamos.²

Es importante destacar que la iniciativa presidencial proponía el siguiente texto: “la ley establecerá los casos en que podrán impugnarse [...]”; por lo tanto, el Constituyente Permanente se vio más espléndido al considerar como susceptible de revisar jurisdiccionalmente cualquier acuerdo de archivo o de desistimiento.

Evidentemente, el problema se encuentra en la reglamentación de dicho precepto, ya que no resulta fácil determinar el órgano jurisdiccional encargado de resolver tal cuestión, ya que lógicamente no puede ser el que pueda conocer

² La doctrina sustentada hasta ahora de manera constante por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la impugnación del ejercicio de la acción penal vía amparo, o sea actos del Ministerio Público, ha sido en el sentido de que cuando éste ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte, y no de autoridad; por lo tanto, es improcedente el juicio de garantías, ya que actúa como parte y no como autoridad, puesto que ni dicta, ni ejecuta, ni trata de ejecutar resolución alguna. *Cfr.* tesis de jurisprudencia número 679, p. 1240 del *Apéndice al tomo XCVII*.

el fondo del asunto, o sea, dictar la sentencia definitiva, que será el tribunal ordinario; en consecuencia, tendrá que ser un organismo jurisdiccional distinto, esto es, uno especializado. De igual manera se presenta el problema de la procedencia del amparo contra la resolución de tal tribunal, pues se correría el riesgo de que fuera el mismo juzgador de amparo quien conociera del juicio de garantías en contra de la sentencia definitiva, cuestión que habrá de cuidar la legislación ordinaria.

Por supuesto que con este nuevo párrafo cuarto del artículo 21 constitucional se ha suprimido prácticamente el principio del monopolio de la acción penal, pues en muchos casos serán los tribunales quienes den la última palabra sobre si se ejerce o no tal derecho y no en forma exclusiva el Ministerio Público, como ha sido hasta ahora.

El siguiente punto en materia de procuración de justicia es separar de la Procuraduría General de la República la función de abogado del gobierno que hasta ahora venía ostentando, de manera más virtual que real, lo que unido a la modalidad que esta misma reforma incluyó de requerir la ratificación del Senado, o al menos de la Comisión Permanente,³ la designación del procurador por parte del presidente de la República va perfilando mejor la figura de tal institución como representante de la sociedad.

Durante la época colonial no había necesidad de que la sociedad tuviese un representante legal, mientras que la Corona sí lo requería (eran precisamente los fiscales), pues estábamos en presencia de Estado patrimonialista, o sea, que era patrimonio particular de la Corona. Al independizarse nuestro país y reconocerse la soberanía popular, se concibió al gobierno como simple mandatario del pueblo; por lo tanto, estamos ante dos realidades jurídicas diferentes entre sí: el pueblo y el gobierno; en consecuencia, cada una de ellas requería de su propia representación. Así fue como surgieron en la Constitución de 1857, dentro de la propia Suprema Corte, las figuras de procurador y fiscal, aunque en la vida práctica no se tenía clara la diferencia entre ambos.

En la reforma constitucional de 1900⁴ se volvió la vista al sistema francés de Ministerio Público, encomendándose el mismo a la Procuraduría, enclavada, a su vez, dentro del Poder Ejecutivo; además, a partir de la Constitución de 1917, tal Procuraduría asumía las dos funciones (de representante social y abogado del gobierno).⁵ Desde septiembre de 1932, Luis Cabrera,⁶ en el

3 Sin embargo, el presidente de la República tiene la facultad para separar al procurador general de la República de manera discrecional; es decir, no requiere la aprobación del Congreso.

4 Cfr. Nuestro trabajo "La reforma judicial de 1900", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 12, 1988, pp. 281-294.

5 Ésa es la explicación por la cual el Ministerio Público Federal es parte en todos los juicios de amparo.

6 Cfr. Cabrera, Luis, *La misión constitucional del Procurador General de la República*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, 102 pp.

Congreso Jurídico Nacional, había señalado la necesidad de separar dichas funciones, aunque en la práctica cada vez se iba dando más esa separación, precisamente porque en las dependencias del gobierno federal se iban creando departamentos legales o direcciones jurídicas, hasta que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 se dispuso que en todas ellas hubiera una dirección general de asuntos jurídicos, las cuales, a partir de 1982, son coordinadas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República; con ello, en los hechos, se daba tal separación.

Pero no fue sino hasta la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que ahora comentamos, cuando se modificó el último párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional, pues antes decía: “El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno”, para decir ahora: “La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que, para tal efecto, establezca la ley”.

Dicha separación no fue planteada por el Ejecutivo Federal en su iniciativa, sino adicionada en el Senado, lo cual tiene su explicación en que el procurador general de la República es un destacado miembro del primer partido de oposición, y se vería mal que el presidente hiciera esa propuesta que parecería desconfianza a su procurador, por lo cual la misma vino de los senadores del partido al que pertenece el procurador.

En nuestra modesta opinión, pensamos que el *iter* no ha terminado; es preciso dar autonomía técnica y funcional al Ministerio Público; que éste ya no dependa del Poder Ejecutivo, que sea independiente, pues se trata del representante social, no del representante del gobierno. Por ello proponemos que su titular sea designado por el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras, sin intervención del Ejecutivo, y que el mismo responda ante la ley y ante la sociedad, no ante el titular del Ejecutivo; de la misma forma que sus agentes deben ser designados a través de métodos objetivos, no por designación discrecional, de tal manera que ambos (procurador y agentes) puedan asumir plenamente sus responsabilidades legales y en un momento determinado hacerlas efectivas. De la misma manera, sería conveniente que el procurador fuera apartidista, o al menos no haberse destacado como dirigente partidario, ya que de lo contrario se corre el riesgo, como ahora, de señalar que el procurador se mueve por intereses partidarios, no por intereses de la sociedad.

También, dentro de este rubro se añadieron requisitos que debe satisfacer el procurador general de la República, lo cual es intrascendente, y no ahondaremos sobre el particular.

C) Por lo que respecta al tercer gran rubro (administración de justicia), diremos que éste se compuso de cinco grandes temas: Suprema Corte de Justicia de la Nación; Consejo de la Judicatura Federal; controversias constitucionales; acción de inconstitucionalidad y reformas al juicio de amparo.

Dada la importancia y trascendencia de estos temas, los trataremos aparte en incisos separados.

III. LA NUEVA SUPREMA CORTE

No fue sino con la Constitución de 1857 cuando nuestra Suprema Corte de Justicia adquirió el perfil con que la identificamos y le es tan propio, o sea, en su doble función de órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de control de la legalidad de los actos de la autoridad pública, ambos en su última y definitiva instancia.

Sin embargo, a partir de la reforma judicial de 1951 se inició una constante tendencia para quitarle poco a poco esas funciones de control de legalidad en favor de los tribunales de circuito, que entonces fueron creados, hasta que, finalmente, en la reforma de agosto de 1987 prácticamente quedó sin ellas (únicamente le restaban dos: el llamado derecho de atracción y la resolución de la contradicción de tesis de jurisprudencia establecidas por diversos tribunales colegiados de circuito), faltándole entonces únicamente la declaración general de inconstitucionalidad para ser plenamente un tribunal constitucional.

Otro aspecto que quedó pendiente en dicha reforma, fue reducir el número de ministros, ya que 26 era muy elevado para las funciones desempeñadas, que tenía justificación cuando la Corte era tribunal de casación; ahora que ya no lo es, lógicamente se tenía que modificar.

El otro gran problema era el relativo al gobierno y administración de todo el Poder Judicial Federal, facultad impropia para un tribunal de justicia y fuente de innumerables corrupciones y otras irregularidades.

Estas tres fueron las grandes líneas maestras que movían la reforma reciente al máximo tribunal del país. Veamos, brevemente, el contenido de éstas.

a) Se redujo el número de ministros, de 26 a 11, que es el número histórico, ya que fue el que operó desde 1824 hasta 1900 y desde 1917 hasta 1926; pero, sobre todo, como señalamos antes, era el número adecuado para la cantidad de asuntos a resolver, los cuales deben ser conocidos por el Pleno. En aquellos asuntos en que hubiere establecido jurisprudencia, pueden ser derivados no sólo a las salas, como antes sino, incluso, a los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con la reforma de 1994.

b) Anteriormente el término de duración del encargo de ministro de la Suprema Corte era la edad de setenta años; actualmente se quitó ese límite y se fijó un periodo de duración del mismo en quince años. Asimismo, en artículo transitorio se establece una escala para que los designados puedan concluir en diversas fechas y no haya cambio de ministros en bloque.

c) Aquí llegamos a un problema: la designación de ministros, que a mi modo de ver no fue la más adecuada. Aunque en otra ocasión⁷ opiné lo contrario; sin embargo, he cambiado de parecer en virtud de los acontecimientos ocurridos en este año de 1995, según veremos más adelante. Siempre se había pensado que el anterior sistema, o sea, de la designación presidencial con aprobación del Senado, era inadecuado, pues había dado lugar a ciertos abusos del Ejecutivo, quien además nunca encontró resistencia en la Cámara de Senadores. Ahora se ha dispuesto que el Ejecutivo presente una terna al Senado para que, previa comparecencia de los señalados, la Cámara alta elija al que vaya a ocupar el cargo, con una votación calificada de dos terceras partes de senadores presentes; además, ahora ya no puede intervenir en recesos del Senado la Comisión Permanente, tanto para la designación en cualquiera de sus modalidades —definitivo, interino o provisional—, así como para aceptar su renuncia o licencia.

Aquí hay una pequeña trampa y es la siguiente: el Senado tiene treinta días improrrogables para hacer la designación; si no lo hace, el presidente de la República hace la designación. De igual manera, la Cámara de Senadores puede rechazar la terna, en cuyo caso el Ejecutivo formula una nueva. Si la Cámara la vuelve a rechazar, el presidente de la República hará la designación.

Decíamos no estar de acuerdo con el sistema de ternas, por dos motivos: o puede ser una farsa al poner junto con un candidato viable a dos no idóneos o, como hasta ahora, el presidente de la República y la mayoría de los senadores pertenecen al mismo partido. El método de ternas es una mera formalidad, y se somete a una severa humillación a dos ciudadanos mexicanos, al ser “reprobados” por el Senado, como señaló en enero de 1995 un periódico de cobertura nacional, aun cuando se trate, inclusive, de gente muy calificada. Por eso es que decíamos antes no estar ahora de acuerdo con tal forma de nominación de los ministros de la Corte.

Uno de los puntos más controvertidos de esta reforma judicial fueron los artículos segundo, tercero y quinto transitorios del decreto de reformas constitucionales, que ordenaba la jubilación anticipada de todos los ministros de la Corte en funciones en ese momento y disponía la composición de una nueva planta de ministros. Básicamente estamos de acuerdo con la idea de haber renovado el conjunto de ministros, lo que no compartimos fue el método para lograrlo.⁸

⁷ Cfr. Nuestro trabajo “Informe sobre México”, Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situaciones Políticas Judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Diego Portales, 1993, pp. 429-469.

⁸ El Ejecutivo propuso dieciocho nombres, que luego quedaron en diecisiete, ya que uno de los nominados no satisfacía los requisitos constitucionales; dentro de esos diecisiete el Senado escogió once. Al día siguiente, en algunos periódicos se mofaron injustamente de los que no salieron designados.

El presidente De la Madrid pudo haber reducido el número de ministros de la Corte de forma no traumática, ya que se presentaron en su sexenio muchas bajas por haber llegado a la edad jubilatoria; sin embargo, no lo quiso hacer. ¿Cómo hacerlo ahora?, sobre todo que algunos de ellos eran seriamente cuestionados. No se podía despedir a unos y conservar a otros; por ello, solamente la renovación total era la forma más decente de señalar que se estaba entrando en una nueva etapa en el máximo tribunal del país, y creemos que la mayoría absoluta de ellos así lo entendieron y lo aceptaron.

Otra cuestión particularmente sensible que se tomó en cuenta fue la vinculación que se venía dando entre actividades estrictamente políticas y las judiciales, por lo cual ahora debe transcurrir un año de haber renunciado como secretario de Estado, jefe de departamento, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, jefe del Distrito Federal, gobernador, senador o diputado federal antes de ser nombrado ministro de la Corte; de la misma manera que cuando dejen de serlo no podrán ocupar esos cargos en los dos años siguientes, ni durante el disfrute de una licencia, así como no podrán ejercer como abogados ante los tribunales federales (de igual manera los magistrados, jueces y consejeros de la Judicatura, están impedidos a ello durante los mismos dos años siguientes a su baja en su cargo judicial).

Un problema que quedó pendiente de resolver y que ha destacado en repetidas ocasiones el profesor Ignacio Burgoa Orihuela es el de la dispersión de la jurisprudencia, pues habiendo a esta fecha 83 tribunales colegiados de circuito, todos capacitados para establecer jurisprudencia, lo más lógico es que se den infinidad de contradicciones de tesis, aun dentro de un mismo circuito, más aparte el sistema tan obtuso para resolver tales contradicciones. Quizá se debería ir pensando en un tribunal federal superior, por encima de los colegiados, especie de tribunal de casación, para que desarrolle aquella función unificadora de la jurisprudencia que Calamandrei llamara “nomofilaquia”.⁹

Finalmente, para concluir este inciso, enunciaremos que ahora el presidente de la Suprema Corte es elegido, igualmente por y entre los ministros, pero para un periodo de cuatro años, sin reelección inmediata.

IV. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Como todos sabemos, al término de la segunda Guerra Mundial y la derrota del fascismo que la misma representó, hubo en Europa continental un profundo movimiento de renovación constitucional que comenzó con la carta magna francesa de 1946 y prácticamente concluyó con la española de 1978. Esa misma

⁹ Calamandrei, Piero, *Casación civil*, traducido por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, 277 pp.

tendencia renovadora la vamos a encontrar en América Latina en los años ochenta, precisamente con la caída sucesiva que se produjo de los regímenes autoritarios militares *de facto*, los cuales habían surgido en la década anterior como una reacción a los populismos desbordantes e irresponsables. Dicha tendencia comenzó con la Constitución chilena de 1980, paradójicamente promovida por el régimen dictatorial, y concluyó con las reformas a la Constitución argentina en 1994, para lo cual las asambleas constituyentes latinoamericanas se inspiraron, en gran medida, en la carta fundamental española de 1978.

Debido a que en México hemos disfrutado en los últimos setenta años de una normalidad institucional, no ha habido la oportunidad de que se produzca una renovación constitucional completa; más bien se han venido produciendo una serie de reformas que intentan actualizar el texto constitucional, pero en la mayoría de las ocasiones no tienen un carácter radical, sólo son cambios intermedios, muchas veces producto de la concertación entre varios puntos de vista opuestos, cuyo resultado son avances medianos, fruto del gradualismo tan característico del modo de proceder, en estos casos, por parte de los políticos mexicanos.

Dentro de estos movimientos de renovación constitucional destacan, de manera fundamental, tres instituciones relacionadas con el problema de la justicia: el tribunal constitucional, el Consejo de la Judicatura y el *ombudsman*; sin embargo, quedan todavía pendientes temas relacionados con una mejor administración de justicia, así como formas alternativas para la solución de controversias jurídicas y la simplificación procesal. En la historia de nuestro país, el tema de la justicia ha sido y sigue siendo un tema inacabado; siempre que se dan pasos hacia adelante, éstos son inseguros, como que se tiene miedo, o quizá temor reverencial, a entrar de lleno a la discusión de un tema tan importante y trascendente en la vida social, como es el de la resolución de las controversias de orden jurídico. Pero, hagamos un poco de historia.

Por decreto de 30 de noviembre de 1714, por clara influencia francesa, se creó, entre otras cuatro, la Secretaría de Estado y el Despacho de Justicia para toda la Monarquía Española, a ambos lados del Atlántico. Posteriormente, el triunfo de la revolución liberal burguesa, entre cuyos paradigmas estaba el de la división de poderes, hizo que tanto en España como en sus ex colonias de América recién independizadas, así como en el resto de los países del mundo occidental, se reforzaran las atribuciones de tales secretarías o ministerios de justicia, ya que los mismos se ocupaban de los aspectos administrativos de los tribunales, mientras que estos últimos se dedicaban exclusivamente a su función jurisdiccional. Así sucedió en nuestra patria hasta 1917 en que la carta fundamental de Querétaro, en su artículo decimocuarto transitorio, suprimió la Secretaría de Justicia, encomendándose dicha función administrativa a los propios tribunales.

Aunque si bien hay antecedentes en Italia desde 1880,¹⁰ la preocupación por la autonomía e independencia del Poder Judicial como instrumento para una efectiva división de poderes y, por ende, garantía del Estado de derecho, no fue sino hasta el constitucionalismo de la segunda posguerra cuando se encontró la solución de tal cuestión, a través de lo que se denominó autogobierno del Poder Judicial mediante consejos de la magistratura, de composición mixta y con facultades de nombramiento, promoción y disciplinarias respecto de todos los miembros de dicho Poder Judicial, precisamente por la Constitución de la República francesa, o sea, la de 1946. De ahí que el tiempo le haya dado la razón al Constituyente queretano de 1916-1917, aunque también al paso del tiempo se haya llegado al inconveniente, en nuestra patria, de que los tribunales se ocupen de su propia administración.

Los diversos países que han adoptado el sistema de consejo de judicatura o magistratura no han conseguido ponerse de acuerdo en una serie de cuestiones que consideramos fundamentales para su correcto desempeño: integración, presidencia, alcance de sus facultades decisorias y posibilidad de su impugnación.

Por lo que toca a la integración, se tienen que resolver tres cuestiones: número de miembros, si dentro de éstos debe haber mayoría de jueces y si estos últimos deben ser electos por sus pares o designados por otro método.

En cuanto al número, la tendencia es a que sean pocos los integrantes, pues de lo contrario se corre el riesgo de perder agilidad y entrar en un asambleísmo nefasto. En México se adoptó el número de siete, que resulta muy conveniente. Por lo que se refiere a la proporción, si bien en derecho comparado podemos ver que se comenzó con que fueran minoría de funcionarios judiciales, como en el caso del Consejo de la Magistratura de Francia, según su Constitución de 1946, posteriormente se invirtió la tendencia, pues precisamente el objeto de tales consejos era el “autogobierno de los jueces”, como sucedió en Italia, España y Venezuela. Sin embargo, las corrientes más recientes postulan la minoría de jueces, empezando por Portugal,¹¹ en donde se da un equilibrio por

10 Giacobbe, Giovanni, “Autogobierno de la magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana”, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1994, p. 103.

11 La Constitución, en su versión inicial de 1976, y su legislación complementaria, determinaban que el Consejo Superior de la Magistratura portugués se constituyera por miembros natos y por miembros electos.

Miembros natos eran el presidente de la República, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, los presidentes de los tribunales de relaciones y el procurador de Justicia. Los miembros electos eran cuatro personalidades designadas por la Asamblea de la República, dos jueces del Supremo Tribunal de Justicia, seis jueces de derecho y cuatro funcionarios de justicia. El Consejo era presidido por el presidente de la República y tenía como vicepresidente y vicepresidente adjunto, respectivamente, al presidente del Supremo Tribunal de Justicia y a uno de los jueces electos por el Supremo Tribunal de Justicia, este último en régimen de dedicación exclusiva.

La primera revisión de la Constitución de 1976, cuya entrada en vigor fue en septiembre

mitad; Colombia, en que se integra con magistrados propios, hasta Paraguay y Perú, en que son franca minoría. En nuestro país, en el proyecto que presentó el Ejecutivo, se proponía minoría en cuanto al número de jueces, pero en el Senado se invirtió el planteamiento.

En nuestra modesta opinión, consideramos que los funcionarios judiciales deben ser minoría, pues, de lo contrario, tarde o temprano, se reproducirán los vicios y corruptelas que con el Consejo se han tratado de superar, ya que es muy fácil que tales jueces se alíen para defender prácticas poco convenientes, pues es de todos conocido el “espíritu de cuerpo” que campea entre los jueces. Por otro lado, aunque en muchos casos se dispone que los consejeros-jueces sean electos por sus colegas, ello implica un problema grave de politización de la magistratura, por lo cual es más recomendable, como en el caso de México, dejar al azar tal cuestión mediante procesos de insaculación, salvo que se encuentre uno mejor.

En algunos ordenamientos constitucionales se prevé quién debe presidir el Consejo; así, por ejemplo, en Francia o Italia lo hace el presidente de la República, lo cual se explica porque éste es el jefe de Estado en un régimen parlamentario, no el titular del Ejecutivo, como en los regímenes presidenciales, como el nuestro. En otros casos se dispone lo que sea el presidente del tribunal supremo, como en Grecia, España, Portugal y México. Ahora bien, aunque tal solución implica un principio de unidad en el Poder Judicial, la doctrina se empieza a manifestar en contra, pues estima que ambas presidencias —del tribunal y del consejo— tienen cada una tal cúmulo de actividades, que ello ha llevado a que se descuide una en beneficio de la otra, o de plano se descuiden ambas.¹²

Más difícil resulta determinar el alcance de sus facultades; pues bien, como señalamos antes, tienen intervención en la designación, promoción, traslado, disciplina y vigilancia de los miembros del Poder Judicial, así como en la

de 1982, se hizo cargo del problema de la conformación del Consejo Superior de la Magistratura. Así, pues, La Constitución estableció, en su artículo 220, que el Consejo Superior de la Magistratura fuera presidido por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia y conformado por los siguientes vocales: dos designados por el presidente de la República, siendo uno de ellos magistrado judicial; siete elegidos por la Asamblea de la República, y siete jueces elegidos por sus colegas, en armonía con el principio de representación proporcional. La evolución legislativa en cuanto a la conformación del Consejo Superior de la Magistratura presenta como más relevantes las siguientes características: La presidencia del Consejo dejó de ser competencia del presidente de la República, pasando, en consecuencia, al presidente del Supremo Tribunal de Justicia. El número de personalidades designadas por la Asamblea de la República se aumentó de cuatro a siete. Los presidentes de los tribunales de relaciones y el procurador de justicia dejaron de formar parte del consejo. *Cfr. Coelho, Augusto Víctor, “Consejo Superior de la Magistratura. La experiencia portuguesa”, Justicia y sociedad, cit., pp. 71-78.*

¹² *Cfr. De la Oliva Santos, Andrés, “El Consejo General del Poder Judicial en España”, Justicia y sociedad, cit., pp. 50 y 51.*

administración, creación y división de tribunales; en fin, en pocas palabras, tienen a su cargo el gobierno del Poder Judicial; sin embargo, hay que hacer algunas precisiones, y es que en ocasiones tienen la facultad de nombrar a todos los miembros del Poder Judicial, como es el caso de Italia, España y Portugal; en ocasiones se incluyen algunos cargos judiciales, como en Francia, Venezuela, Perú y México; en otras solamente tienen facultad de proponer el nombramiento a otro órgano, que es quien decide, como en ciertos casos Colombia, donde existe la captación, y Argentina, o a través de ternas como en Paraguay y Colombia, en otros casos.

En México, la cuestión es que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano de gobierno de los juzgados de distrito y tribunales colegiados y unitarios de circuito, quedando expresamente excluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la competencia del Consejo. Pensamos que la explicación de ello está en el hecho de que nuestro máximo tribunal ha venido desarrollando un proceso de transformación, pues de ser un tribunal de casación ha venido a convertirse en un tribunal constitucional.

En efecto, los tribunales constitucionales (en donde los hay) son órganos jurisdiccionales especializados, autónomos e independientes del Poder Judicial; por lo tanto, no entran dentro de la esfera de competencia del Consejo de la Magistratura, cuando lo hay.¹³ Por otro lado, el método de designación de los correspondientes magistrados constitucionales se realiza por instancias políticas, debido a que las funciones que desempeñan conllevan profundas consecuencias políticas a través de sus resoluciones, por lo que se cuida en extremo no alterar los equilibrios que deben existir en la conformación de la planta de esos magistrados constitucionales, además de cuidar la diversidad de orígenes de tales juzgadores.

Con la reforma de 31 de diciembre de 1994 se ahondó en el concepto de tribunal constitucional respecto de la Suprema Corte, al reducir el número de sus integrantes y crear la acción de constitucionalidad, junto con la introducción de los efectos generales de sus resoluciones cuando conocen de la constitucionalidad de las disposiciones generales secundarias; sin embargo, todavía conserva algunos aspectos de tribunal de casación, como hemos señalado antes: el derecho de atracción y la resolución de contradicción de tesis de jurisprudencia, lo cual se hace más patente con el hecho de que carecemos de un único tribunal de casación, al cual corresponderían tales facultades. Creemos que también ahí está la razón que explica por qué el presidente de la Suprema Corte lo será también del Consejo de la Judicatura Federal.

Por otro lado, es claro que con la creación del Consejo de la Judicatura se pretendió acabar con la corruptela que se generó al encomendarse el gobierno

13 Es el caso de Italia, España, Portugal y Perú.

y administración del Poder Judicial Federal a la Suprema Corte, pues en tal sistema cada ministro proponía discrecionalmente a “sus” jueces y magistrados de manera totalmente subjetiva, estableciendo unas redes de clientelismo y endogamia; vamos, cada ministro era la cabeza de un propio pequeño “poder judicial federal”.

Un aspecto muy criticable del Consejo de la Judicatura Federal de México es la posibilidad de impugnar sus resoluciones referentes a la legalidad de las designaciones, adscripciones y remociones de jueces y magistrados, lo cual no deja de ser un punto de reminiscencia del antiguo sistema en que el gobierno y administración del Poder Judicial Federal correspondían a la propia Suprema Corte de Justicia. En efecto, debemos señalar que tales consejos no corresponden al modelo que hemos venido manejando, de órgano de gobierno de los tribunales.

Consideramos oportuno señalar, una vez más, que es un problema muy serio que aún queda sin resolver en México, el de la enorme cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial sino del Ejecutivo, como son los fiscales, los contencioso-administrativos, los laborales, los agrarios y los electorales, los cuales, lógicamente, no caen en la esfera del Consejo de la Judicatura Federal, y violentan flagrantemente los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes.

V. LA NUEVA LEY ORGÁNICA

Con carácter provisional, el 3 de febrero de 1995 se publicó un decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 5 de enero de 1988, con el fin de poner a funcionar los nuevos organismos judiciales recientemente creados; pero, lógicamente, se requería una nueva ley completa, lo cual se logró el 26 de mayo del mismo año en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* con el mismo título que la anterior (LOPJF).

Es importante destacar que este nuevo ordenamiento legal logró avanzar en muchos aspectos señalados como obstáculos para una buena administración de justicia. Aspectos que queremos destacar en esta oportunidad.

Así, la LOPJF crea el Instituto de la Judicatura, como el organismo encargado de la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial Federal y sus aspirantes. De igual manera establece la Visitaduría Judicial, para realizar las funciones de inspección en los tribunales y juzgados del mismo Poder. También se crea la Contraloría del Poder Judicial Federal, una verdadera necesidad, pues se carecía de ello, a diferencia de los otros poderes en que sí existe, a pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos había ordenado, desde 1983, que la Suprema Corte la creara, y éste nunca lo había hecho. Lo anterior tiene estrecha relación

con el título octavo de la LOPJF, que habla del régimen de responsabilidades, lo cual, indiscutiblemente, representa un positivo avance.

En este tenor, otro gran avance lo constituye el régimen de carrera judicial, que de forma tan enfática dispone la Constitución general de la República y que anteriormente quedaba al más amplio criterio de los ministros de la Corte, por no decir a su capricho, como hemos venido insistiendo a lo largo de este trabajo. Aquí se reglamentó el acceso y promoción de los magistrados y jueces, así como de sus colaboradores, estableciendo sistemas objetivos, como lo son los concursos de oposición, libres e internos, que equivalen a abiertos y cerrados, los exámenes de aptitud, así como de los jurados y procedimientos para llevarse a cabo.

Finalmente, la LOPJF da una serie de disposiciones generales para la buena marcha del Poder Judicial Federal, como son la relativa a división territorial, impedimentos, protesta de ley, actuaciones judiciales, vacaciones y días inhábiles, licencias, compilación y sistematización de jurisprudencia y régimen del personal de dicho Poder.

Como se habrá podido observar, nuestra opinión es muy positiva respecto a esta nueva Ley, pues consideramos, como señalamos antes, que se trata de un paso adelante en lo relativo a la administración de justicia en nuestro país por parte del Poder Judicial Federal.

VI. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Cuando el llamado *Estado liberal de derecho* fue ganando terreno, principalmente en Europa y en América Latina, a finales de siglo XVIII y principios del XIX, el régimen constitucional moderno, junto con todo lo que ello apunta, como es la democracia, la división de poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento y positivización de los derechos humanos fundamentales, el mismo se impuso como una necesidad para cualquier convivencia social.

Ahora bien, en sus principios hubo la idea, un tanto cuanto romántica, que las disposiciones contenidas en la Constitución, por ese solo hecho, iban a ser respetados por todos y particularmente por los órganos de autoridad. Sin embargo, la realidad se ocupó rápidamente de desmentir tal suposición, por lo cual hubo necesidad de establecer el orden constitucional cuando éste era violado, surgiendo lo que actualmente se conoce como garantías constitucionales, o sea, lo que en su conjunto se denomina como derecho procesal constitucional.¹⁴

¹⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa" (Ponencia general), en el volumen colectivo del mismo nombre, México, UNAM, 1984, pp. 11-85.

El primer gran sistema de garantías constitucionales fue el que surgió en Estados Unidos a partir de 1802, en lo que se conoce como *judicial review*, que sirvió de inspiración a lo largo del siglo XIX, sobre todo en los países de nuestro continente americano y, por supuesto, en nuestro país a través del juicio de amparo.

El sistema norteamericano de *judicial review* es muy adecuado para el vecino país del norte y lo fue para los países latinoamericanos; sin embargo, en gran medida, y particularmente por lo que se refiere al control de la constitucionalidad de las leyes, ha sido superado, y más concretamente por la influencia europea, que en este campo ha tenido un gran avance en el siglo XX.

En efecto, a partir de la Constitución de Austria de 1920, la cual se debe al genio de uno de los más grandes juristas del presente siglo, Hans Kelsen, hicieron en este sentido aportaciones fundamentales a la evolución de la justicia constitucional a través del Tribunal Constitucional que dicha ley fundamental austriaca creó, así como los recursos que dentro del mismo se establecieron para el control de la constitucionalidad, y de forma singular los efectos generales de sus sentencias —*erga omnes*— en materia de revisión de constitucionalidad de las leyes. El modelo austriaco ha tenido una gran aceptación en el constitucionalismo europeo después de la segunda Guerra Mundial y en América Latina en los últimos lustros.

Con una lógica aplastante que le era característica, el ilustre maestro de Viena, Kelsen, decía que si un órgano jurisdiccional enjuicia la constitucionalidad de una norma general y abstracta como es la ley, su sentencia, en consecuencia, deberá tener efectos generales. En Europa se ha considerado que es más conveniente que dicha revisión se hiciera por un órgano especializado, denominado generalmente tribunal o corte constitucional. En algunos países de América Latina, como Guatemala, Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Chile, han adoptado el modelo austriaco creando tales tribunales; otros, sin embargo, han hecho una especie de sincretismo, pues han adoptado la declaración general de inconstitucionalidad pero encomendándosela a un tribunal ordinario, generalmente su Corte Suprema, como es el caso de Brasil, Argentina, a nivel provincial, Paraguay, Venezuela, Panamá, El Salvador, Costa Rica y ahora México; inclusive algunos de ellos, dentro de la propia Corte Suprema, han creado salas de constitucionalidad.

En México, desde hace aproximadamente unos treinta años, ha venido generándose una corriente doctrinal que aspira a la adopción de la declaración general de inconstitucionalidad, a través del juicio de amparo, lo que supondría abandonar el principio de relatividad de la sentencia o fórmula Otero. Dicha corriente fue encabezada y tiene su más ilustre exponente en la figura del

maestro Héctor Fix-Zamudio,¹⁵ quien cuenta con otros distinguidos seguidores como Juventino Castro y Castro, Horacio Aguilar Álvarez y otros más, junto con quien esto escribe, de manera mucho más modesta.

En la reforma judicial de 1994, que ahora tenemos la oportunidad de comentar, no fue posible superar la fórmula Otero, que en su tiempo fue eficacísima y un elemento indiscutible de la consolidación del amparo; sin embargo, ahora se adoptó la declaración general de inconstitucionalidad a través de dos figuras procesales constitucionales nuevas: la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Ambas figuras son conocidas y resueltas por la Suprema Corte de Justicia, requiriéndose en ambos casos una votación de por lo menos ocho ministros a favor para tener efectos generales, los cuales siempre son *ex nunc*.

Indiscutiblemente se trata de un paso adelante digno de todo aplauso; pero como señalamos antes, pudo haber sido un cambio más trascendental, sobre todo a la luz del derecho comparado, ya que en esta materia otros países, particularmente de nuestra región latinoamericana, han alcanzado una mayor perfección, por lo cual no nos explicamos una actitud tan tímida por parte del Constituyente Permanente.

Para nosotros hubiera sido deseable que se llevara la declaración general de inconstitucionalidad al juicio de amparo. Ojalá que en un futuro próximo podamos tenerla. Pero ahora ocupémonos de la acción de inconstitucionalidad.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de nuestra Constitución federal, la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esa Constitución, excepción hecha de las disposiciones en materia electoral; esto último, a nuestro entender, no tiene mucho sentido. Esta acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de emisión de la misma.

Sin embargo, el punto más criticable de esta nueva institución procesal es el reducido número de personas legitimadas para interponerla, entre las que encontramos:

- a) La tercera parte de los diputados federales en contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) La tercera parte de los senadores contra las mismas leyes o los tratados internacionales;
- c) La tercera parte de los diputados locales en contra de leyes expedidas por su propio Congreso estatal;

15 Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, pp. 641-694.

d) La tercera parte de los miembros de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

e) El procurador general de la República en contra de cualquier ley, federal o local, o tratados internacionales (esto último resulta un tanto cuanto curioso, ya que los tratados internacionales los celebra el presidente de la República, quien es el superior jerárquico del procurador, por lo cual no nos explicamos cómo el subalterno impugna los actos del superior).

Como era de esperarse, en los primeros trabajos que se están produciendo, al comentar la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, se han manifestado en el sentido de ampliar el número de personas capacitadas para interponer esta acción de inconstitucionalidad. Esta crítica en lo absoluto deja de destacar la gran importancia y trascendencia de esta nueva y fundamental institución adjetiva constitucional en México.

VII. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Como es lógico, de la mano de la acción de inconstitucionalidad caminan las llamadas controversias constitucionales, que se han establecido para resolver los litigios que se suscitan entre los poderes u órganos de autoridad, dentro de los tres niveles de gobierno. Así, pues, procede la controversia constitucional en los siguientes supuestos de conflicto entre:

- a)* La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b)* La Federación y un municipio;
- c)* El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión (incluso cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal);
- d)* Un estado y otro;
- e)* Un estado y el Distrito Federal;
- f)* El Distrito Federal y un municipio;
- g)* Dos municipios de diversos estados;
- h)* Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i)* Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j)* Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k)* Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Lo anterior contrasta con el texto que se aprobó originalmente por el Constituyente de Querétaro en 1917, en que únicamente hablaba de la controversia que se suscitase:

- Entre dos o más estados (después se agregó al Distrito Federal);
- Entre los poderes de un mismo estado (u órgano del Distrito Federal) sobre la constitucionalidad de sus actos;
- Conflictos entre la Federación y uno o más estados, y
- En aquello que la Federación sea parte y que así lo estableciera la ley.

Como nunca se reglamentó el artículo 105 constitucional hasta la reforma constitucional que ahora comentamos (excepto tratándose de los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal) no se tenía un procedimiento y mucho menos fijado el alcance de sus resoluciones.

José Ramón Cossío nos informa¹⁶ que desde 1917 hasta 1994 se promovieron 55 controversias constitucionales, aunque el asunto más sonado fue el “caso Oaxaca”, que ha sido ampliamente estudiado por don Antonio Carrillo Flores.¹⁷ Después de la reforma constitucional de 1994 el único caso que se ha presentado fue el de Tabasco en contra de la Federación.

Es importante destacar que es improcedente la pretensión de controversia constitucional tratándose de conflictos de naturaleza electoral, lo cual se explica por ese cuidado que ha habido en nuestro país por no involucrar a la Suprema Corte en cuestiones de naturaleza política.

Pero más importante aún es el tema de los efectos de la sentencia en este tipo de procesos. Como señalamos antes, dicha materia puede tener efectos generales si es aprobada por lo menos por ocho ministros de la Corte, y sólo en los siguientes supuestos:

- Cuando la Federación impugne disposiciones generales de los estados o de los municipios;
- Cuando los estados impugnen las mismas disposiciones de los municipios;
- En controversias entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión o alguna de sus partes;

16 Cossío D., José, “Comentario al Artículo 105”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo II, 1995, pp. 1032-1056.

17 Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 57-84.

— Tratándose de una controversia entre dos poderes de un mismo estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal acerca de la constitucionalidad de una disposición general.

VIII. REFORMAS AL AMPARO

Ya en su discurso de Guadalajara de 14 de julio de 1994, tantas veces aludido a lo largo de estas modestas páginas, el doctor Zedillo señalaba la importancia de mejorar la ejecución de las sentencias de amparo. Así fue como se reformó la fracción XVI del artículo 107 constitucional, dándole un nuevo tratamiento a la ejecución de las sentencias de amparo, la cual ahora está encomendada directamente a la Suprema Corte de Justicia.

En primer lugar, la Corte debe determinar si el incumplimiento de una sentencia de amparo es excusable o inexcusable. Si es inexcusable y la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia, la autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito competente.

Si el incumplimiento fuera excusable, la Suprema Corte requerirá a la autoridad responsable otorgándole un plazo prudente para que ejecute la sentencia.

También se habla ahora del cumplimiento sustitutivo de las sentencias de amparo, el cual se puede dar, si la naturaleza del acto lo permite, en dos supuestos: que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pueda obtener el quejoso, o que el quejoso lo solicite.

Aparte de estas reformas se modificaron algunos puntos que omitimos por su escasa importancia y por la naturaleza del presente trabajo.

IX. CONCLUSIÓN

Los problemas de la justicia en nuestro país son muchos y muy importantes. Las reformas que hemos comentado en este trabajo son importantes; sin embargo, no basta con ellas; es más, eran una condición *sine qua non* para poder llevar a cabo una profunda reforma en esta materia, como lo está reclamando el pueblo de México; no obstante, repetimos, con ella no basta; se debe profundizar en temas tales como la reforma procesal, tendiente a simplificar los procedimientos judiciales; se debe realizar una auténtica reforma al amparo, se deben crear mecanismos de asistencia legal para las clases menesterosas, se debe empezar a trabajar con la justicia alternativa, así como hacer de la justicia de mínima cuantía un instrumento al alcance de toda la población.

Por otro lado, la reforma a la justicia debe también llegar a los estados, ya que hasta ahora no hemos visto ningún compromiso serio por parte de las autoridades locales en este sentido, siendo que estos servicios públicos, cuando son prestados por las entidades federativas, son tan importantes y en ocasiones más que los que presta la Federación.

Nuestro balance de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que ahora hemos tenido la oportunidad de comentar, indica que dicha reforma es necesariamente positiva, aunque tiene algunos puntos criticables que deben ser revisados; asimismo, debe representar el quicio, perdónesenos lo reiterativo, de la gran reforma a la justicia en México, que todos anhelamos.