

FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL

Federico QUINTANA ACEVES

SUMARIO: I. Generalidades. II. *El principio de división de poderes conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia.* III. *El amparo contra leyes.* IV. *Distribución de competencias en materia del amparo contra leyes.* V. *Impugnación de leyes en juicio de amparo directo o uni-instancial, antes y después de la reforma de marzo de 1984.* VI. *¿Ha desaparecido, auténticamente, la impugnación de leyes en amparo directo, cuando éstas ya no deben señalarse como actos reclamados sino tan sólo como concepto de violación; y el juzgador sólo debe ocuparse de la inconstitucionalidad en los considerandos y no en los resolutivos de la sentencia?* VII. *¿Qué no es más prudente reservar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el estudio y decisión de inconstitucionalidad de leyes, en todos los casos, aun en vía de amparo directo; de tal manera que los tribunales colegiados sólo conozcan y decidan de amparos directos por inexacta aplicación de la ley ordinaria?* VIII. *Desaparición de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, como consecuencia de la incompetencia de los tribunales colegiados para decidir la inconstitucionalidad de leyes.* IX. *Fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación al reservarse a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en exclusiva, la facultad de decidir la inconstitucionalidad de leyes.* X. *Propuestas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

I. GENERALIDADES

En México, al igual que en los países cuya legislación acusa una influencia de la tradición jurídica romano-canónica, la concepción del célebre principio de la división de poderes, concebido por el célebre Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, ha revestido variantes que, finalmente han adquirido cierta estabilidad con el advenimiento del llamado sistema presidencialista que, como afirman diversos tratadistas, aunque en su inicio justificó su aparición, ha evolucionado en proporción inversa a la de los poderes Legislativo y Judicial; causando el consiguiente desequilibrio y desprestigio de las instituciones democráticas que subyacen y dan vida y cohesión al Estado de derecho.

Con todo, lo significativo y trascendente es la persistencia del principio de supremacía constitucional, como presupuesto esencial de todo

acto de autoridad; principio que el Poder Judicial federal ha mantenido incólume tanto tratándose de actos de aplicación de leyes, cuanto de éstas, haciendo prevalecer la norma constitucional.

La tendencia de concentrar la iniciación de leyes en el Ejecutivo, aunque es incuestionable que en ocasiones se puede justificar por razón del contenido material de aquéllas, delimita la posibilidad que sea el propio Poder Legislativo el que las inicie, en ejercicio de su natural función creativa como representante de la población votante.

Dentro de ese marco de referencia, aunque no lo parezca, no deja de ser motivo de reflexión la función del Poder Judicial, como uno de los presupuestos esenciales que permiten determinar el valor actual, en México, del principio de división de poderes.

II. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES CONFORME AL CRITERIO DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Nuestro máximo tribunal federal, de una u otra manera, ha adoptado la corriente doctrinaria de que más que de división debe hablarse de colaboración de funciones, habida cuenta que los tres poderes realizan actos propios de funciones ajenas a las que originariamente les corresponde. Así, la Suprema Corte de Justicia legisla al expedir su reglamento interior; la Cámara de Diputados juzga al erigirse en gran jurado; y el Poder Ejecutivo legisla al expedir reglamentos.

El criterio del máximo tribunal federal, es del tenor siguiente:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL. DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo,

Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio* arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Manuel Plata García.

Precedente:

Amparo en revisión 4277/77. Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados). 30 de noviembre de 1978. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Tomás Gómez Verónica.

Informe Suprema Corte de la Nación al terminar el año de 1982. Segunda Parte. Mayo Ediciones. Páginas 103 y 104.

III. EL AMPARO CONTRA LEYES

El control de constitucionalidad de leyes es función propia del Poder Judicial de la Federación, conforme al artículo 107, fracción VII, de la Constitución federal mexicana.

La impugnación de leyes por considerarlas contrarias al texto constitucional, puede hacerse en juicio de amparo indirecto o bien en amparo directo; en este último caso se hace en la misma demanda en que se impugne una sentencia de un tribunal común en la que se esté aplicando la ley que se estima contraviene el texto de algún precepto constitucional; vía de impugnación en amparo directo cuyos alcances se restringieron con la reforma de marzo de 1984 al artículo 166 fracción IV de la Ley de Amparo, según se verá más adelante.

La decisión final en juicios de amparo contra leyes está a cargo de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, bien sea ante el pleno o en alguna de las salas, sea que haya o no jurisprudencia aplicable; o bien, que se trate de leyes federales o de las entidades federativas, municipales, o del Distrito Federal.

La sentencia sólo tiene el efecto que se restituya al quejoso en el goce de la garantía violada por las autoridades responsables; sin que en aquélla se haga una declaración general de la inconstitucionalidad de la ley analizada; a propósito de lo cual existe actualmente la tendencia en el sentido que no se justifica la célebre fórmula Otero acerca de la relatividad de la sentencia en juicios de amparo contra leyes.

IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DEL AMPARO CONTRA LEYES

La impugnación de leyes en juicio de amparo indirecto debe hacerse ante juez de distrito, en términos de los artículos 42, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y 114 fracción I de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

En la vía directa, debe plantearse ante el tribunal colegiado o ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, según quien deba conocer de la impugnación de la sentencia en que se esté aplicando la ley tildada de inconstitucional.

Aunque la Ley de Amparo concede recurso de revisión contra la sentencia que se dicte en el juicio de amparo directo, en la que se declare la constitucionalidad de una ley impugnada en dicha vía, lo cierto es que con la reciente reforma a la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, antes aludida, parece haber desaparecido el supuesto fáctico de procedibilidad de dicho recurso de revisión, porque el juzgador que conozca del juicio de amparo directo no puede ni debe hacer, en los resolutivos de la sentencia, declaración de inconstitucionalidad de la ley impugnada, sino que tan sólo se ocupa de ésta en los considerandos; lo que, en el mejor de los casos, parece ser un primer paso hacia la desaparición de la posibilidad procesal de impugnar leyes en juicio de amparo directo; sin que el legislador haya justificado tal restricción en la exposición de motivos de la reforma de dicha fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo.

De la revisión de sentencias dictadas por jueces de distrito en juicios de amparo indirecto contra leyes, conoce la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 11-IV bis, a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y al artículo 84-I, a), de la Ley de Amparo, vigentes; en la forma y términos de distribución interna antes apuntados.

El estudio y resolución de los recursos de revisión citados, no acontece con la rapidez deseada por el quejoso, entre otras causas porque deben fallarse conjuntamente con los demás asuntos de los que actual-

mente conoce la H. Suprema Corte, lo que, evidentemente, alarga y torna ineficaces los plazos señalados por el legislador en la Ley de Amparo para el estudio y decisión de los recursos de revisión.

V. IMPUGNACIÓN DE LEYES EN JUICIO DE AMPARO DIRECTO
O UNI-INSTANCIAL, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA
DE MARZO DE 1984

Aunque algunos tribunales colegiados discreparon de criterio en cuanto si debía llamarse o no a juicio, señalándolas como autoridades responsables a las que intervinieron en el proceso legislativo, lo cierto es que el quejoso podía señalar como acto reclamado en su demanda, a la ley que estimaba contraria a la Constitución, arguyendo en los conceptos de violación las razones de esa contravención a la ley suprema.

El tribunal colegiado que conocía de ese juicio de amparo directo en que se impugnaba una ley, además de la sentencia en que ésta se aplicaba, amén de hacer el estudio y análisis de esa específica impugnación, en los considerandos de la sentencia, hacía la declaración en los resolutivos acerca de si esa ley era o no contraria a tal o cual precepto constitucional; lo cual si llegaron a hacer algunos tribunales colegiados.

En marzo de 1984, al entrar en vigor la reforma a la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, ese sistema, aunque no tan eficaz en cuanto al factor tiempo, dio marcha atrás radicalmente al prohibírsele al quejoso que en su demanda señalara la ley como acto reclamado, obligándolo a expresar las razones de impugnación de la ley en los conceptos de violación; y circunscribiendo al juzgador a hacer la calificación de inconstitucionalidad en los considerandos, sin declarar nada en los resolutivos acerca de esa ley.

Con esto, la pregunta lógica y obligada es: ¿procede el recurso de revisión que establece el artículo 83 fracción V de la Ley de Amparo, cuando está visto que la intención del legislador es que los tribunales colegiados se abstengan de *decidir* sobre la constitucionalidad de una ley?

Para responder esta cuestión es menester delimitar el alcance semántico del verbo decidir; ya que si procesalmente el acto estricto de decisión queda objetivado en los puntos resolutivos de la sentencia, es incuestionable que con la reforma a la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, el tribunal colegiado ya no puede, legalmente, realizar dicho acto de decisión sobre la constitucionalidad de una ley. Si

esto es así, lo congruente es que se modifique la fracción V del artículo 83 de dicha ley, suprimiendo la hipótesis de procedencia del recurso de revisión contra sentencias de tribunales colegiados.

Desde otro ángulo, si se considera que con todo y la reforma a la fracción IV del artículo 166 citado, los tribunales colegiados sí pueden legalmente decidir sobre la constitucionalidad de una ley; y que, por tanto, sí procede el recurso de revisión conforme lo señala la fracción V del artículo 83 antes mencionado; queda entonces otra pregunta sin respuesta: ¿Cómo van a interponer el recurso las autoridades responsables que intervinieron en la creación de la ley, si no fueron partes en el juicio de amparo directo, precisamente porque no fueron llamadas a juicio en virtud que el quejoso ya no debe señalar la ley como acto reclamado; lo que significa que mucho menos debe imputarse a nadie un acto que no debe señalarse como reclamado, por voluntad del propio legislador?

Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es la tendencia velada que se advierte en el sentido de restringir la facultad de decisión de los tribunales colegiados sobre leyes inconstitucionales; lo que no debe perderse de vista y, si tal es el consenso a seguir, lo indicado es que se armonicen todos los preceptos relativos al caso para evitar incertidumbre e inseguridad.

VI. ¿HA DESAPARECIDO, AUTÉNTICAMENTE, LA IMPUGNACIÓN DE LEYES EN AMPARO DIRECTO, CUANDO ÉSTAS YA NO DEBEN SEÑALARSE COMO ACTOS RECLAMADOS, SINO TAN SÓLO COMO CONCEPTO DE VIOLACIÓN; Y EL JUZGADOR SÓLO DEBE OCUPARSE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD EN LOS CONSIDERANDOS Y NO EN LOS RESOLUTIVOS DE LA SENTENCIA?

De lo señalado en el punto que antecede, la respuesta parece ser en sentido afirmativo; máxime que el haber relevado al quejoso del deber procesal de señalar a la ley como acto reclamado presupone lógicamente la intención de no emplazar a las autoridades responsables que intervinieron en la creación de esa ley; sino tan sólo que el estudio de la constitucionalidad de la ley se haga en los considerandos de la sentencia, lo cual, como se dijo, impedirá que el quejoso promueva recurso de revisión por no darse los supuestos de la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo.

La autoridad tampoco podrá promover ese recurso no sólo porque no fue parte en el juicio, sino porque la sentencia no la vincula a realizar conducta alguna; lo que se traduce en ausencia de motivo de agravio.

Otra cuestión que salta a la vista es la siguiente:

Si admitimos que la sentencia no vincula a las autoridades que crearon la ley; y si ésta es estimada inconstitucional a nivel considerativo de la sentencia; ¿Cómo va a cumplirse ésta respecto de la ley misma? Es decir. ¿Jamás podrá haber jurisprudencia que decida sobre la constitucionalidad de dicha ley reclamada en vía de amparo directo? ¿Todo se reducirá al acto reclamado, que en el caso lo fue únicamente la sentencia del tribunal inferior?

Así vista la cuestión, es evidente que la reforma a la fracción IV del artículo 166 citado, más que resolver problemas procedimentales parece estar generando otros no sólo de esa índole, sino más esenciales, como son los ya esbozados someramente.

En vista de esto, sería prudente que el legislador actúe más claramente y adecue los demás preceptos para dar sentido a la reforma a esa fracción IV del artículo 166 que nos ocupa; o bien, que reforme este numeral dándole intervención a las autoridades responsables, permitiendo que se señale la ley como uno de los actos reclamados, con lo cual se evitarán incertidumbres o interrogantes que en nada contribuyen a la seguridad jurídica.

VII. ¿QUE NO ES MÁS PRUDENTE RESERVAR A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL ESTUDIO Y DECISIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, EN TODOS LOS CASOS, AUN EN VÍA DE AMPARO DIRECTO; DE TAL MANERA QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÓLO CONOZCAN Y DECIDAN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO POR INEXACTA APLICACIÓN DE LA LEY ORDINARIA?

La respuesta a esta pregunta lleva implícita la necesidad y aspiración constante de fortalecer al poder judicial de la federación.

En efecto. La función típica de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación es darle eficacia, manteniéndolo incólume, al principio y garantía de supremacía constitucional.

El control de constitucionalidad de leyes por órgano jurisdiccional, ha cobrado arraigo en el sistema jurídico mexicano, al grado que el poder judicial federal ha sostenido y reiterado la tesis que él es quien debe decidir sobre la constitucionalidad de leyes y actos de aplicación de éstas contrarios al principio de supremacía constitucional.

El juicio de amparo es el medio puesto a disposición del gobernado para hacer que dicho principio sea respetado; y para constreñir a las autoridades a que adecúen sus actos al marco constitucional.

Basta ver la estadística del Informe de 1984, rendido por el C. pre-

sidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para constatar que es menor la cantidad de negocios en que se plantea ante ésta la inconstitucionalidad de leyes, que aquellos en que se plantea violación de garantías por violación a la garantía de legalidad por inexacta aplicación de la ley. Lo mismo ocurre a nivel tribunales colegiados, ya que en todos los circuitos es mayor el número de juicios de amparo por inexacta aplicación de la ley, que de juicios contra leyes inconstitucionales.

No es aventurado suponer que esa desproporción, sobre todo en nuestro máximo tribunal federal, se deba, entre otras cosas, a que los gobernados se abstienen de impugnar leyes que consideran inconstitucionales, debido sobre todo al factor tiempo (tres a cinco años, en promedio) que tendrán que esperar para que el supremo tribunal federal decida sobre la constitucionalidad de la ley impugnada.

Esa desproporción se equilibraría reservando a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en exclusiva, la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de leyes; ya que así tendría mayor capacidad de recibir este tipo de asuntos; y tendría más tiempo para estudiarlos, con el consiguiente beneficio en la reducción del tiempo promedio de duración en el trámite y resolución del recurso de revisión en amparo contra leyes. Vale decir que la primera etapa, ante juez de distrito, es relativamente rápida; por lo menos cuando se trata del Distrito Federal; pues los jueces de los demás circuitos, inexplicablemente, parecen esperar hasta conocer algún criterio de los de la capital del país, lo que perjudica a los quejosos.

En vía directa, la H. Suprema Corte podría conocer de impugnación de leyes; sin perjuicio que una vez decidida ésta, se reserve al tribunal colegiado, cuando éste sea competente, el estudio y decisión de los demás conceptos de violación relativos a los vicios intrínsecos de la sentencia, para evitar reincidir en los hechos que se tratan de evitar.

VIII. DESAPARICIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, COMO CONSECUENCIA DE LA INCOMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PARA DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

Consecuencia lógica y necesaria de los razonamientos expuestos, es que no encontrarían justificación las hipótesis previstas en la fracción IX del artículo 107 constitucional; ni las de la fracción V del artículo 83 y de la fracción II del artículo 84; y sí, en cambio, habría que modificar el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 166 de la

propia ley; así como los preceptos conducentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

IX. FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN AL RESERVARSE A LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EXCLUSIVA, LA FACULTAD DE DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

Es ocioso enfatizar que no sólo se acrecentaría el valor actual del principio de división de poderes, al reservarse a la Corte tan excelsa, delicada y trascendente facultad, cuando es evidente que ello redundaría en un equilibrio más ostensible y eficaz entre los poderes constituidos, imprimiéndole así mayor valor intrínseco a los principios de legalidad, que son presupuesto ineludible de la realización del Estado de derecho.

Dicha facultad, aunada a la inamovilidad de los señores ministros (cuya designación, vale insistir, no debe corresponder al ejecutivo) y a la formulación y manejo del presupuesto de egresos, constituirá sin duda el pilar esencial del fortalecimiento del poder judicial federal; lo cual constituirá mayor garantía de la preservación del Estado de derecho al través del respeto del principio y garantía de supremacía constitucional, con el consiguiente beneficio del Estado mexicano.

X. PROPUESTAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A LA LEY DE AMPARO Y A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. Suprimir de la fracción IX del artículo 107 constitucional, las palabras:

“... decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o...”.

2. Suprimir la fracción V del artículo 83 y la fracción II del artículo 84, ambos de la Ley de Amparo.

3. Modificar la redacción de la fracción IV, *in fine*, del artículo 166 de la misma Ley de Amparo, a efecto que el quejoso señale la ley como acto reclamado y llame a juicio a las autoridades que intervinieron en su creación, para que éstas, siendo partes, puedan ser oídas.

4. Suprimir la fracción V del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y del artículo 25 fracción II, suprimir las palabras:

“... decidan sobre la constitucionalidad de una ley de los Estados o...”; y “... decisión o...”.

5. Adicionar un párrafo a la fracción III del artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, concediendo atribución a la segunda sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de impugnación de leyes en amparo directo, sean éstas federales o estatales.

6. Suprimir de los artículos de la ley precitada, que aluden a las salas, todo lo relativo a atribuciones que no se refieran a inconstitucionalidad de leyes; y traspasarlas literalmente en favor de los tribunales colegiados de circuito.

7. Desde luego que en congruencia con todo lo expuesto en este documento, valdría la pena considerar la posibilidad de suprimirles a los tribunales colegiados la atribución de interpretar directamente los preceptos constitucionales; dejándosela también en exclusiva a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.