

REFORMA JUDICIAL

LAS REFORMAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL SIGLO XX

Juventino V. CASTRO

Para arribar a alguna conclusión que pueda ser útil, tan siquiera para poder ponderar las recientes reformas de 1994-1995 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es indispensable hacer un ejercicio histórico sobre la importante evolución que ha tenido dicho alto tribunal, cabeza del Poder Judicial de la Federación.

Don Venustiano Carranza, en su novedoso proyecto de Constitución presentado el 1 de diciembre de 1916, entre otros redactó (o mandó redactar) un artículo 94, que es el inicial del título tercero, bajo el rubro “De la división de poderes”, cuya sección III a su vez llevó el nombre de “Del Poder Judicial”, cuyo texto original es el siguiente:

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de nueve ministros, y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo verificar sus sesiones en los períodos y términos que determine la ley.

Para que haya sesión de la Corte se necesita que concurren, cuando menos, la mitad más uno de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durará en su cargo cuatro años, a contar desde la fecha en que prestó la protesta, y no podrá ser removido durante ese tiempo, sin previo juicio de responsabilidad, en los términos que establece esta Constitución.

Por su parte, el artículo 96 del mismo proyecto de Constitución, indicaba que los miembros de la Suprema Corte serían nombrados por “las Cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones del Congreso de la Unión, y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concu-

rran a aquéllas las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados y senadores”.

Interesantes discusiones se llevaron a cabo para examinar el Constituyente estos artículos, en diversas sesiones, todas verificadas en enero de 1917. En el tema en que intervino un mayor número de oradores fue respecto a la forma de nombrar a los ministros. Fluctuaron las ubicaciones entre la posición que proponía el proyecto de Carranza, que ordenaba el nombramiento bajo la intervención de la Cámara de Diputados y la de Senadores. Algunos sugirieron la intervención del Ejecutivo, tan sólo para hacer observaciones; otros propusieron un nombramiento totalmente bajo su intervención; otros bajo la votación del pueblo; otros más por la elección de un ministro por cada estado de la República; o bien, finalmente, por consulta a los Ayuntamientos bajo un sistema especial de proposición.

Respecto del número de ministros que debieran conformar el pleno de la Suprema Corte, tenemos que recordar que el diputado por Querétaro, José M. Truchuelo, proponía que aquél se compusiera de treinta y un miembros, bajo los siguientes razonamientos:

Antiguamente teníamos 15 magistrados, que formaban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y esos quince magistrados no fueron suficientes para el despacho. Vino una ley de Porfirio Díaz atacando el recurso de amparo, diciendo que solamente para determinados casos se concediera. Se inventó ese medio para poder desahogar a la Corte Suprema de Justicia. Lo que se consiguió fue únicamente que sacrificando las garantías constitucionales, no siguiera aumentando el rezago; pero no se obtuvo que el trabajo jurisdiccional fuera *rápido y completo*. Ahora bien, señores, vamos a tener un aumento, de poco más del doble, teniendo en cuenta estos antecedentes que ningún abogado que haya litigado en la Corte podrá negar honradamente; debemos concluir que quizás los 31 magistrados no van a ser suficientes para un pronto y activo despacho en los negocios de la Corte, aun estableciendo una perfecta división del trabajo que a la vez permita formar jurisprudencia. Se me dirá: en los Estados Unidos, en el tribunal de casación en Francia, y en algunas otras partes del mundo, no hay más que nueve, once, (o) quince magistrados. Señores, debemos tener presente una cosa: en los Estados Unidos, que es donde con mayor amplitud se vela por las garantías individuales, existe una base completamente diferente de nuestra organización judicial; todo el mundo sabe que ahí el sistema de administración de justicia es más práctico, que los procedimientos son más breves; nosotros no nos hemos podido sacudir el yugo de nuestras atávicas leyes españolas, *que son demasiado complicadas*, que están llenas de recursos, y no es obra de un año, sino labor de muchos años, cambiar radicalmente nuestro sistema, de tal manera que, aun cuando tengamos tres o cuatro veces mayor número

de magistrados de los que hay en los Estados Unidos, siempre nuestro trabajo, será más deficiente y ahí será más expedita la administración de justicia. Pero esto no es obra que podamos consumir en esta Constitución sino que es una labor que debe prepararse con toda calma, para transformar completamente nuestras leyes. Ahora, en las reformas del Primer Jefe, hay verdaderamente algunas novedades introducidas para hacer más rápida la administración de justicia en materia federal, pero aun así, *debemos convenir en que tal vez no sean suficientes 31 magistrados para despachar con toda actividad esos negocios.**

El diputado por el estado de Jalisco, general brigadier Esteban B. Calderón, todo confuso exclamaba: “Uno de los puntos que en mi humilde concepto no quedó bien debatido es el del número de magistrados que debe tener la Suprema Corte de Justicia. He oído varias opiniones: unos opinan que sean once; otros quince; otros que trece: y en resumidas cuentas no sabemos a qué atenernos; yo, por mi parte, no sé cuáles son los fundamentos que asisten a unos y a otros; los oradores de ayer estuvieron hablando en globo y cada quien atacó lo que le pareció conveniente: de ahí viene mi confusión.”

El también diputado por el estado de Jalisco, y miembro de la Comisión redactora, Paulino Machorro y Narváez, después de un breve receso en los debates anunció:

Señores diputados: Habiéndose acercado (*a nosotros*) los firmantes de la iniciativa sobre la adopción de un nuevo sistema electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión ha hablado con ellos y se ha llegado al siguiente acuerdo que sometemos a la deliberación de la Cámara con el fin de conocer su opinión antes de redactar el dictamen y no tener que presentarlo y volver a retirarlo. Los puntos son los siguientes: el número de magistrados *será el de once*. Sistema electoral: las legislaturas de los Estados proponen un candidato y el Congreso elige, dentro de esos Candidatos, los que deban nombrarse; *no interviene el Ejecutivo*. Tercero, el período de prueba para llegar a la inamovilidad y ver si conviene, es de seis años, hasta 1923; de manera que en esos seis años se verá si conviene o no este sistema, el que también en ese lapso de tiempo podrá discutirse en libros, en la prensa y por otros medios análogos.

Llevada a cabo la deliberación se aprobaron —entre otros— los artículos 94 y 96, el primero de los cuales llevó la siguiente redacción:

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo nú-

*De aquí en adelante, las cursivas son más.

mero y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de *once ministros* y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los períodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren, cuando menos, dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período durarán cuatro años y, a partir de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo.

Por su parte, el artículo que se aprobó bajo el numeral 96, conservó la forma de elección de los ministros, por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, pero agregó en la parte final de su primer párrafo: “Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva”.

Puede entonces comprobarse que, desde nuestro primer texto constitucional revolucionario, fuera de las cuestiones competenciales-jurisdiccionales, se advierten estas interrogantes torales: *a)* composición del Poder Judicial de la Federación con ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabeza del Poder; *b)* ministros que componen el pleno de la Suprema Corte, en un número reducido, el cual se inicia con una proposición de nueve y se resuelve finalmente en once; *c)* Forma de proponer y nombrar a los ministros de la Suprema Corte que apruebe el Congreso de la Unión, pero finalmente no bajo su total control sino con proposiciones de las legislaturas de los estados, para confirmar de esa manera la federalización; y finalmente, *d)* Preocupación para resolver la permanencia de los ministros, desechando la inmovilidad para optar por un concreto periodo, finalmente corto en la duración del nombramiento.

Es especialmente significativo hacer notar que en los artículos originales de la Constitución de 1917 el Ejecutivo de la Unión no se ordenaba que interviniera en forma alguna. Después sería notable el abandono de esta tendencia para propiciar, por el contrario, esa intervención.

Otra de las cuestiones principales planteadas desde las discusiones del Constituyente de 1916-1917, se produce con relación al funcionamiento de

los ministros de la propia Suprema Corte, ya sea en pleno, o bien tanto en pleno como en salas.

Pocas argumentaciones se expresaron con la debida extensión a este respecto. El diputado por Hidalgo, Alberto M. González, afirmaba haber litigado en la Suprema Corte en los tiempos de Porfirio Díaz, y concluía: “La Corte dividida en salas, se ocupaba de los negocios de su competencia y nunca tenía tiempo para examinar con acierto y con cuidado los negocios que se le confiaban”; sin que expresara con claridad el defecto que encontraba en la impartición de justicia de nuestro más alto tribunal cuando se dividió en salas, afirmación que daba por hecho que era en realidad contundente.

Por otra parte, don Hilario Medina, miembro de la Comisión redactora de estos artículos, señalaba: “El modo de creación de la antigua Corte Suprema de Justicia era la elección; el modo de funcionamiento de esa misma Corte era por salas, y de todos es conocido el fatal resultado de ese sistema, porque a nadie se le ha ocultado, porque ya se sabe cuál era la corrupción y cómo estaba dañado aquel alto cuerpo”.

Añadía, dicho constituyente, que se oponía a que la Suprema Corte se integrara con miembros designados por las legislaturas de los estados, en número de veintiocho, manifestando: “El procedimiento de la Suprema Corte de Justicia en este caso (hacer justicia), sería peor que el procedimiento antiguo, que consistía en dividir esa Corte en salas para turnar a cada una de estas salas el conocimiento de los diversos asuntos que llegan a la Corte, y veintiocho magistrados indudablemente no hacen justicia mejor de la que pueden hacer tres o cuatro”.

Aparentemente (y conste que se trata de una mera conjetura), los constituyentes creían que el funcionamiento en salas significaba que los asuntos propios de la competencia original de la Suprema Corte, únicamente se enviarían por turno riguroso a cada una de las salas que se propusieran, y por ello se molestaban sobre la existencia de una práctica que al parecer efectuaba la Suprema Corte en tiempos de Porfirio Díaz, de manera que en realidad los asuntos no se veían por todos los ministros sino sólo por algunos de ellos, según se dividiera la Corte, y en toda ocasión actuar sólo en salas. De ahí su proposición de que ahora la Suprema Corte siempre actuara en pleno, y por lo tanto combinaban esta disposición con la sugerencia de que se meditara sobre el número de ministros que deberían componer el tribunal pleno. Sea como sea, finalmente se dispuso que la Corte siempre actuaría en pleno, integrado por todos sus componentes.

A fines de los años veinte se nota un atemorizante aumento de los asuntos administrativos y fiscales, que por no sujetarse a procedimientos propios de

los juicios o procesos de carácter civil (que incluyen los mercantiles) o de naturaleza penal, conforman con éstos una trilogía de cuestiones controversiales de distinta índole que deben atenderse en forma especializada.

Todo esto provoca que en agosto de 1928 se volviera a reconsiderar el artículo 94 en cuanto al número de miembros que debían conformar el tribunal pleno, en su forma de funcionar, y en su parte conducente dice: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de dieciséis ministros y funcionará en tribunal pleno o dividida en tres salas, de cinco ministros cada una, en los términos que disponga la ley”. Y, por su parte, el artículo 96 dispuso: “Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte *serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores*”.

De esta forma, en agosto de 1928 se inaugura una espectacular y sostenida carrera para disolver la acumulación de asuntos de la competencia de la Suprema Corte, y para tal propósito se dispone en primer lugar el aumento de cinco ministros, para en esa forma intentar una vez más el funcionamiento en pleno, sobre cuestiones estrictamente constitucionales, y en salas (entonces tres, que comprendían las materias penales, administrativas y civiles) tratándose de cuestiones meramente de legalidad. Se dispuso, así, dividir en especialidades estos asuntos, para abarcar mayor número de fallos definitivos, porque ya se planteaba el aumento del indeseable rezago.

Pero aparentemente pasó inadvertido otro cambio más trascendental: los ministros —cabeza obvia de Poder Judicial— serían nombrados en lo sucesivo por el presidente de la República —solitario miembro del Poder Ejecutivo federal—, y ratificados o no por el voto de los senadores, los cuales, junto con los diputados, conforman el tercero de los poderes: el Legislativo. Empieza a plantearse, así, una severa restricción a la autonomía judicial, al propiciarse la intervención de los otros dos poderes en su composición.

Otro acontecimiento destacado lo constituye la entrada en vigor de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, debidamente enriquecido, y que entre otras cuestiones establece la jurisdicción laboral que resuelve los conflictos entre patrones y trabajadores, y que años más tarde se acrecentaría con otras controversias laborales, planteables ahora entre los trabajadores al servicio del Estado y los poderes federales. Por ello las Juntas de Conciliación y Arbitraje empiezan a producir laudos sobre los cuales se plantean cuestiones tanto de constitucionalidad como de legalidad, que forzosamente tuvieron que repercutir —otra vez—, sobre los trabajos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tal motivo, en diciembre de 1934 se modifica una vez más el artículo 94 constitucional, el cual ahora toma esta redacción: “La Suprema Corte de

Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en tribunal pleno o dividida en cuatro salas de cinco ministros cada una, en los términos que disponga la ley.” Por supuesto estas salas fueron: la penal, la administrativa, la civil y la laboral.

Otro acontecimiento destacado ocurre en diciembre de 1934. La fracción II del artículo 95, que en su redacción original fijaba como uno de los requisitos para ser nombrado ministro de la Suprema Corte, el tener 35 años cumplidos el día de la elección, fue modificado en esa ocasión para establecer: “No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección.”

Mediante este sorpresivo e inexplicable cambio los profesionales que hubieren cumplido más de sesenta y cinco años, ya no resultaban elegibles para ocupar el cargo de ministros. Todos aquellos otros cargos, con la condición de exigir paralelamente el nivel de ministro, también empezaron a adoptar ese límite de edad. Así ocurrió por ejemplo, con el de procurador general de la República, e igual en otros tribunales administrativo-judiciales.

La reforma permitió desechar a jurisconsultos aun en plenitud de capacidades, que resultaron obsoletos a los 65 años.

Nada se debe comentar respecto a la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma de septiembre de 1944, ya que si bien este artículo 94 sufrió reformas, no se sugirió alguna respecto a los veintiún ministros que podían funcionar en pleno o en salas.

En otra etapa, es de todos conocido la importancia de un destacado cambio a fines de 1950, que empeoró a surtir efectos a principios de 1951, consistente en una gran reforma constitucional y reglamentaria en materia jurisdiccional federal y de amparo, respectivamente, que fue conocida como “Reforma Alemán”.

Por supuesto, esta reforma fue muy extensa, pero en lo que toca a mi tema tan sólo debo recordar que el rezago y el cúmulo de asuntos a resolver seguía aumentando en esas fechas, de forma alarmante. Si bien se sugirió en aquellas épocas que a los tribunales de circuito se les tendría que dar una mayor ingerencia en auxilio de la Suprema Corte, proponiéndose la instalación de unos nuevos colegiados que no afectarían a los tribunales unitarios que debían continuar siendo de apelación, el paso definitivo no se propiciaba ante el temor de tener que dividir la competencia en materia de amparo entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los nuevos tribunales que se proponían, con lo cual la primera corte prácticamente dejaría de ser el más alto tribunal de la República. Pero cualquier medida debía tomarse con rapidez, ya que la Suprema Corte de Justicia no se daba a basto para conocer oportunamente de

todos los asuntos de su competencia, uniinstancial en materia de amparo directo, y biinstancial en los que se originaran en los juzgados de Distrito, todo ello además del estudio y resolución de las controversias constitucionales.

Tema sumamente interesante, de una gran profundidad respecto a los resultados que tuvo para la justicia federal de nuestro país, y que por supuesto no puedo tan siquiera intentar examinar en esta breve recordación. Por lo tanto, me limitaré simplemente a referirme a la nueva redacción —sobre este punto— del artículo 94 constitucional, que en su primera parte quedó decretado en la siguiente forma:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en tribunal pleno o en Salas. Habrá, además cinco ministros supernumerarios.

Como puede observarse la novedad no estuvo tanto, dentro de la “Reforma Alemán”, en el número de ministros que compusieran el tribunal pleno, y que igualmente podrían funcionar en salas, sino en la posibilidad de que existieran ministros supernumerarios, que hasta la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se entendió que funcionarían tan sólo para sustituir las faltas de algunos de los ministros numerarios; o bien formar — como en efecto se formó— una sala, que desde entonces se llamó auxiliar, y que finalmente se utilizó para afrontar el rezago que específicamente se le precisare.

Todo lo anterior quedó bien claro en la reforma de octubre de 1967, en donde se introdujo un segundo párrafo al artículo 94 constitucional, bajo la siguiente redacción: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en pleno o en salas. *Los ministros supernumerarios formarán parte del pleno cuando suplan a los numerarios*”. La reforma de diciembre de 1982 no tocó en este artículo la anterior disposición transcrita.

Parecería que lo mismo ocurrió con la reforma de agosto de 1987. Sin embargo, esto se pudo apreciar en forma distinta en el segundo párrafo de esta disposición especial: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y funcionará en pleno o en salas. Se podrán nombrar *hasta* cinco ministros supernumerarios”. En mi personal concepto, la sutileza que menciono es que se dejó abierta la posibilidad de

que no se nombraran forzosamente a unos ministros supernumerarios, o que éstos no llegaran a ser cinco, para el caso de que se suprimiera la sala auxiliar. Entonces los supernumerarios se limitarían —en su función—, a cubrir las ausencias de los ministros numerarios.

La mencionada —y destacada—, reforma que aparece publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, dentro del artículo 94, explica: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal”.

Y a continuación un segundo y tercer párrafo bajo estos textos: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en pleno y en salas. En los términos que la ley disponga las sesiones del pleno y de las salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos que así lo exija la moral o el interés público”.

Por otra parte, el artículo 96, después de esta reforma, indica:

Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días.

A continuación se indican algunas opciones sobre la forma de proceder en caso de que el nombramiento no se hiciera dentro del plazo señalado, o cuando el senado rechace al propuesto.

Respecto de la integración del nuevo Consejo de la Judicatura, que se crea para que quede a su cargo “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, se dispone lo siguiente en el segundo párrafo del artículo 100 de la propia Constitución Política:

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos *mediante insaculación*; dos Consejeros designados por el senado y uno por el presidente de la República.

Los Consejeros designados deberán reunir los requisitos que el artículo 95 señala para elegir a un ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Ya con estos elementos estoy obligado y fundamentado para hacer mis comentarios finales:

Primero. A pesar de la tendencia del Constituyente de 1916-1917 para nombrar a los integrantes de la Suprema Corte en una forma lo más cercanamente posible a la democrática directa, como se resuelve para el Ejecutivo y el Legislativo, ello materialmente no se pudo plasmar en la Suprema Corte a la altura del propósito democrático integral.

Decía José M. Truchuelo:

La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el Ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos; si el Poder Legislativo toma el mismo origen en la voluntad directa de todos los ciudadanos, ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional? No hay absolutamente ninguna razón en nuestro Derecho moderno, y más cuando aquí hemos aprobado el artículo 49, que consagra esa división de poderes, porque los tres vienen a integrar la soberanía nacional. No me parece conveniente hacer que esa soberanía nacional tenga un fundamento completamente mutilado, porque nada más el Ejecutivo y el Legislativo son los que, según el proyecto, se originan directamente en el pueblo, y el Poder Judicial, que es parte integrante de la soberanía nacional, no tiene el origen inmediato del pueblo. Por consiguiente, hasta en el Derecho Constitucional sería defectuoso decir que todos los poderes están basados en la soberanía nacional, *porque el Poder Judicial*, según el proyecto, según el dictamen de la Comisión, *no está basado en la voluntad del pueblo*, que es la que constituye la expresión más augusta de la soberanía nacional. Ahora bien: ¿cómo hacemos para independizar a ese Poder Judicial de todos los demás poderes? Sencillamente aplicando el concepto técnico, aplicando el principio constitucional de que deben tener los tres poderes el mismo origen, puesto que los tres deben establecer el equilibrio armónico en la soberanía del pueblo. Naturalmente, señores, para que tenga ese origen, debemos buscar la manera más apropiada para que ese Poder dimane del pueblo, para que pueda ejercitarse libremente.

Es lógico entender por qué varios Constituyentes propusieron otros sistemas distintos al voto directo para nombrar a los ministros de la Suprema Corte (por su complejidad indudable, y por la decisión de alejar a la propia Corte de los vaivenes de la política electoral), y por qué finalmente optaron por nombrar once miembros, pero sólo de entre aquellos candidatos “previa-

mente propuestos uno por cada Legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.”

Este sistema podríamos llamarlo de “voto indirecto”, puesto que se resuelve conforme a una concepción constitucional que está muy próxima a lo que es el pacto federal, primitivo. Las legislaturas locales representan bajo el voto del pueblo a su estado, al cual rigen legislativamente. El senado, a su vez, representa al propio estado federado dentro del Congreso de la Unión. Indirectamente la población de la República se habría, así, manifestado simpatizante de ciertas personas que integrarían al tercer poder de la Federación. No se puede afirmar que todos estén representados en el tercer poder, por dos razones: *a)* Los ministros, en sus fallos, únicamente miran hacia el respeto a la ley coactiva aplicable en un caso, y de ninguna manera a la voluntad popular a la cual así pudieran representar, porque todo ello es una hipótesis que ni siquiera se plantea; y, *b)* Porque en todo caso se trataría de una vinculación tan sólo con once estados a lo más (porque no hay impedimento para que dos ministros, o más, sean originarios del mismo estado), y porque así —como lo hicieron ver algunos de los Constituyentes—, el Distrito Federal en verdad no tendría representación o vinculación cercana de especie alguna.

Segundo. El regreso a los once ministros integrantes del tribunal pleno de la Suprema Corte, no tiene razones históricas o político-sociológicas. Una es la razón de los once primitivos, y otra totalmente distinta la de los once actualizados, a pesar de que así se indicó en la Exposición de Motivos de la iniciativa respectiva. Estos últimos deben entenderse en función de lo ocurrido a partir del año de 1988, que resulta por lo tanto un antecedente forzoso de la reforma de 1994, para regir a partir de 1995. En efecto, el primer párrafo de la fracción V del artículo 107 constitucional, desde su reforma en agosto de 1979, indicaba que el amparo contra sentencias definitivas o laudos —fuere que la violación se hubiere cometido durante el procedimiento, o en la sentencia misma—, debía promoverse directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, enumerándose los otros casos de procedencia del amparo directo. Pero en la reforma de agosto de 1987 se adicionó un último y significativo párrafo a esa fracción, de la siguiente manera: “La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten”. A esto se le ha llamado en lenguaje común y en el técnico la facultad de atracción de la Suprema Corte.

Por su parte, la fracción VIII del artículo 107, hasta 1987 disponía cuáles de las sentencias pronunciadas por jueces de Distrito podrían ser objeto de

revisión ante la Suprema Corte de Justicia, en forma específica, dejando el resto de los asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito. En agosto de 1987, para empezar a regir en 1988 —en giro muy significativo—, se adicionó dicha fracción VIII con un cuarto párrafo del tenor siguiente: “La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten”. Nuevamente ésta es una distinta manera de plantear la facultad de atracción.

Y debo intentar explicar correctamente esta reiterada mención a la facultad de atracción. Es muy frecuente mencionar que ésta constituye el *certiorari* mexicano, pretendiéndose implicar que es la adecuación mexicana al *certiorari* americano. Este último es un procedimiento que emplea la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos —obviamente referida a los Estados Unidos de América—, con el objeto de no congestionar y complicar el conocimiento directo del cúmulo de asuntos que en las controversias de aquel país se plantean a la Corte, suplicándose por los interesados que la última palabra la pronuncie dicha Suprema Corte. De hecho viene a ser un procedimiento que, aunque se afirme que es para seleccionar los asuntos que serán del conocimiento de la Suprema Corte norteamericana, en realidad se traduce por lo contrario en un sistema para desechar las angustiosas llamadas que se hacen a este alto tribunal para que fije su atención en ciertos asuntos, y que libremente la Corte evalúa como atendibles o inatendibles.

En efecto, es fama que anualmente la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos no conoce y resuelve más allá de doscientos asuntos al año, bajo un estudio y desahogo sosegado que se permite gracias a la aplicación de este *certiorari*. Por supuesto, definitivamente ése no es el caso de nuestro país, ya que en lo que toca a la forma en que ordena nuestra Constitución este procedimiento de atención, el mismo consiste en la necesidad de fundamentar el planteamiento en unas características especiales, cuyos lineamientos no fija la Constitución, precisamente para dejar al buen criterio de la Suprema Corte de Justicia el resolver discrecionalmente si utiliza la facultad de atracción o no; y además quitarle, en tal forma, la posibilidad de planteamientos interesados, por parte de los litigantes, que indudablemente desearían que todos sus asuntos fueran del conocimiento del tribunal más alto de la República; dejando por ello la facultad correspondiente para ser planteada (digo planteada y no resuelta) tan sólo por los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Colegiados de Circuito que tienen la competencia original del amparo directo o del amparo en revisión, o, finalmente, por el

procurador general de la República. Por supuesto, son numerosos los casos que sí atiende, sea en su planteamiento o en su fondo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, la invitación para atraer asuntos que no son de su competencia original. El procurador general de la República —funcionario a cargo de altísimos intereses sociales—, únicamente debe usar su facultad en casos muy específicos, obviamente.

Pero hay algo más trascendental en todo esto que estoy recordando. La trascendencia consiste en que, desde 1988, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encarga únicamente de resolver de cuestiones de constitucionalidad de las leyes y de los reglamentos; sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales; y finalmente del amparo-soberanía, o amparo por invasión de esferas, a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional. A todo este conjunto de intervenciones se le reconoce como cuestiones constitucionales. Asuntos que no sean de esa naturaleza, es decir: que planteen cuestiones de legalidad, se ordena sean del estricto conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito. Precisamente, porque bajo este simplista planteamiento resultaría que cuestiones de legalidad, aunque sumamente importantes, nunca trascenderían a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bajo este sistema, el alto tribunal simplemente contemplaría la resolución por otros tribunales de estas cuestiones tan trascendentes, sin poder conocer y pronunciarse respecto de ellas, sino tan sólo en casos regulares de contradicción de tesis que sostengan los Tribunales Colegiados de Circuito, y en donde la Suprema Corte pueda en efecto resolver, no tanto de asuntos sino de criterios, con fundamento en la fracción XIII del artículo 107 constitucional. Es por ello que resultaba necesario permitir un enlace y un rescate de las tareas de examen de la constitucionalidad y de la legalidad, para mantener como el más alto tribunal de la República a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es cuestión totalmente diversa el que, mediante este procedimiento técnico, independientemente de especializar a la Suprema Corte de Justicia en cuestiones de constitucionalidad que le son tan cercanas a su calidad de poder político, también se traduce finalmente en una disminución de las tareas bajo su cargo.

En otras palabras: desde 1988 se espera ocurra el fenómeno de disminuir las tareas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aumentar, en cambio, las de los Tribunales Colegiados de Circuito, bajo el procedimiento de dejar para la primera las cuestiones constitucionales; y para las segundas las cuestiones de legalidad. Con la excepción que ya he analizado con anterioridad, de hecho todo se traduce en el envío de un asunto que originalmente

le pertenecía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Colegiado en turno. Es por ello que afirmo que para explicar la reforma de 1994-1995 respecto a la integración del Poder Judicial de la Federación, resultaba necesario tener presente lo anteriormente resuelto en 1987, y así entender lo que en el fondo se hizo en 1994.

Y todo esto: ¿fue bueno o fue malo? La respuesta no puede ser simplista; yo diría que fue lógico con relación al enorme problema que siempre se ha presentado en México del rezago en materia judicial, que produce una justicia lenta y formalista, y que finalmente se traduce en un intento de llevar a buen término el correspondiente ajuste, mediante un procedimiento de dejar tan sólo a pocos ministros que vean nada más cuestiones de constitucionalidad (y ahora de controversias y acciones de inconstitucionalidad, en virtud de la reforma en ese mismo año de 1994 al artículo 105 constitucional), y a muchos Tribunales Colegiados de Circuito que sí admiten ser creados, reproducidos e instalados en la medida en que las tareas que deban cumplir crezcan, tal y como crece nuestra población, nuestros naturales conflictos y nuestra complicación de relaciones personales e institucionales.

Tercero. Más problemático —y hasta enigmático—, resulta el pronunciarse sobre la reforma de 1994, que rige a partir de 1995, en lo que toca a la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

Habrà que reflexionar lo que en el fondo fundamentó la reforma en este aspecto. Hasta 1994, el Poder Judicial de la Federación tenía una cabeza indudable: el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este tribunal pleno asumía unificadamente la responsabilidad tanto de la tarea jurisdiccional como de la tarea administrativa. Su presidente —salvo excepciones muy señaladas—, era tan sólo vocero, enviado o representante del propio tribunal pleno de la Suprema Corte.

A partir de 1995, de hecho tres distintas y aparentes cabezas se mueven un poco nebulosamente. Ignoro si este cambio se hizo concientemente por los autores de la iniciativa, por ignorancia, o bien con intención. En efecto, sigue teniendo primacía el tribunal pleno de la Suprema Corte, en la tarea jurisdiccional que le es propia, y en ser la revisora de algunos actos del Consejo, tal y como se señala por la Constitución y la ley reglamentaria. En cambio no atiende la Corte ninguna tarea en lo administrativo, ni del todo el Poder Judicial ni tan siquiera del conjunto burocrático que se llama Suprema Corte de Justicia; este último a cargo del presidente. De entre lo administrativo habrá que precisar que —vía recurso de revisión administrativa— puede examinar la Corte algunas cuestiones señaladas (designación de magistrados y jueces; adscripción de ellos; y remoción de los mismos), cuando se interponga el

recurso mencionado en contra de lo resuelto por el Consejo de la Judicatura, todo lo el cual se precisa en los artículos 122 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura toma a su cargo toda la administración del Poder Judicial Federal (curiosamente a la manera de una Secretaría de Justicia), incluyendo el nombramiento, la adscripción y la remoción de magistrados y jueces; y la capacitación del personal para dicho fin, así como la administración, vigilancia y disciplina de todo el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Explico mi anterior afirmación en la siguiente forma:

Como es bien sabido, esta recordada Secretaría de Justicia tuvo su origen en la Constitución de Cádiz de 1812. La estableció la Regencia del Imperio Mexicano, por decreto de 8 de noviembre de 1821, bajo el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y de Negocios Eclesiásticos; subsistió en la Constitución de 1824, y en la de 1837 se le denominó Secretaría de Justicia, Instrucción Pública y Negocios Eclesiásticos. De 1837 a 1844 se incorpora al Ministerio del Interior, y recobra nuevamente su autonomía con el nombre de Secretaría de Justicia, añadiéndosele en 1853 el ramo de Instrucción Pública.

Al aprobarse la Constitución Política de 1917, se suprimió a esa Secretaría en un lacónico artículo Décimo Cuarto Transitorio, bajo este mandato: “Queda suprimida la Secretaría de Justicia.”

El Constituyente Luis Cabrera G, diputado por Guanajuato, explicaba el 17 de julio de 1917 las razones de la supresión, en estos términos:

Durante la administración del general Díaz, la Secretaría de Justicia fue una Secretaría política, porque ahí estaba la persecución de los conspiradores y por este conducto se manejaba la justicia federal que era la que realmente servía de instrumento de represión contra las libertades. Si nosotros volvemos a incidir en el error de dar a una Secretaría de Estado esas funciones, necesariamente volveremos a poner en manos de la Secretaría de Estado el arma política que se llama la justicia.

Por su parte, Manuel Rueda Magro, diputado por Oaxaca, miembro de la Comisión, decía:

La Secretaría de Justicia anteriormente, políticamente hacía lo que el señor licenciado Cabrera ha dicho, porque tenía el control efectivo de la administración de justicia en el Distrito Federal y Territorios. ¿Y qué mejor control podía tener

la Secretaría de Justicia cuando ella era la que nombraba y removía a los jueces y magistrados en la forma que establece la ley de septiembre de 1903?

Regresando a la actualidad, y bajo la reforma 1994-1995, recordemos que ambos cuerpos vigentes del Poder Judicial son presididos por una sola persona: el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que por disposición constitucional también preside al Consejo de la Judicatura Federal. Es verdad que los ministros al nombrar a su presidente, de hecho nombran al presidente del Consejo de la Judicatura Federal, y que todo ello deja la apariencia de que la cabeza del Poder Judicial de la Federación sigue siendo el pleno de la Suprema Corte. Pero son muchos los que dudan respecto a la veracidad y la exactitud de esta solución simplista. En lo personal, lo que menos me importa es establecer quién manda en el Poder Judicial de la Federación, sino la necesaria solución de los conflictos que esa división ha venido a plantear.

Valga como ejemplos: si la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que es atribución del Consejo de la Judicatura la expedición de reglamentos interiores en materia administrativa para regular la carrera judicial, el escalafón y el régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación; el determinar, en términos de la fracción IV, el número y los límites territoriales de los Circuitos en que se divide el territorio de la República; y en términos de la fracción V, el número y especialización de los tribunales; el suspender, en sus funciones, de acuerdo con la fracción XI, a magistrados y jueces; y el dictar, ajustándose a lo expuesto en la fracción XXXVIII, medidas que sigan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito, puede considerarse que ¿esto no importa mayormente al tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia, que es la única que examina jurisdiccionalmente los fallos y las conductas procesales de dichos magistrados de los Tribunales Colegiados y de los jueces de Distrito?

Se podría contestar que bajo la facultad de revisar administrativamente las determinaciones del Consejo de la Judicatura, al interponerse un el recurso de revisión, del conocimiento del pleno de la Suprema Corte, según el cual se dictarán las determinaciones finales correspondientes por encima de las que tome el Consejo de la Judicatura, esta supuesta y posible inconveniencia no existe. Pero ésta es una verdad relativa, ya que todo ello ocurre en tanto el recurso realmente se interponga por parte legitimada, tomando en cuenta la lesión que a ella le cause el acuerdo a los intereses del inconforme. Pero esto no sucede así, por ejemplo, si el Consejo de la Judicatura resultara simplemente omiso, o negligente, en el cumplimiento de sus obligaciones, y así

propiciara un gran desorden administrativo y aun ético en todo el Poder Judicial de la Federación. Ello podría suceder en la realidad sin que se pueda impugnar la situación de hecho, en una revisión administrativa. Para estos casos el tribunal pleno se vería totalmente impotente de actuar frente a una gestión negativa de este tipo por parte del Consejo, ya que no es objeto posible de impugnación.

En otro orden de ideas, mucho se ha discutido la forma de composición del Consejo de la Judicatura Federal, ya que en él intervienen —además de los miembros del Poder Judicial—, representantes del senado, y un representante del presidente de la República, en el funcionamiento de un órgano que, como se ve, ha sido revestido de una importancia mayor.

No soy yo quien debe plantear la interrogante, que ya el Constituyente de 1916-1917 se dirigía a sí mismo con tanta fuerza. Si se desea realmente una independencia y una autonomía del Poder Judicial federal, y por otra parte resulta patente que no es recomendable que el pueblo elija directamente a sus integrantes, —por las implicaciones políticas que conlleva—, menos puede entenderse la razón por la cual, dentro del Consejo de la Judicatura, haya miembros que o representan a otros intereses —o dichos intereses no es verdad que están siendo vigilados por los consejeros del senado o de la Presidencia—, y entonces no se entiende la razón de su implantación dentro del Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le ha pretendido dar realce al nivel del antiguo, fuerte y consistente tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nuevamente deseo regresar a las sanas lecciones que nos dejó el Constituyente de 1916-1917. El introducir elementos o “representantes” de los otros dos poderes en el Consejo de la Judicatura, el cual prácticamente maneja la vida y la conducta de magistrados y jueces, es tanto como regresar a la execrable Secretaría de Justicia del general Porfirio Díaz. ¡Y aunque parezca increíble en estos momentos, en México hay quien está pensando en ello!

Se puede decir, y con toda razón, que los beneficios o fallas de este nuevo ensayo de fracturación del Poder Judicial de la Federación están por verse, y por supuesto hasta entonces el criterio definitivo deberá establecerse.

Cuarto. La reforma a la estructura del Poder Judicial de la Federación de 1994-1995, no sólo reconstruyó a la Suprema Corte de Justicia, también creó el Consejo de la Judicatura Federal, y apuntó algunos otros cambios —no todos plasmados porque no se han hecho modificaciones necesarias a la Ley de Amparo—, significó una nueva tendencia que ya no se muestra en la reforma concreta a que me he venido refiriendo, sino que produjo otras reformas por separado.

Principalmente me estoy refiriendo a la reforma al artículo 94, según vigencia precisada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, mediante el cual: “Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”.

Pero el artículo 99 de la reforma de esas fechas, precisa que el Tribunal Electoral es “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, que precisa la competencia de la Suprema Corte para resolver sobre la validez o invalidez de las leyes electorales federales y locales.

Esta reforma exige recordar una vieja y criticable tendencia que se inscribe bajo lo peor del “sistema presidencialista”, según el cual numerosos tribunales contenciosos fueron establecidos bajo intervenciones directas del jefe del Ejecutivo federal, y que se inició de hecho con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Pudiera entenderse que ya se apuntaba esta solución en la materia laboral, cuando se crearon las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje —formados por representantes del estado, de los patrones y de los trabajadores—, que resolvían sus controversias planteadas en laudos, pero revestidos dichos fallos con efectos de tribunal de pleno derecho, con lo cual se permitía la creación de toda la rama laboral, incluyendo tribunales que resolvían conflictos y formas de ejecutar los laudos, que ya indicaba verdaderamente una “justicia paralela” a aquélla que tiene como organización y como cabeza al Poder Judicial de la Federación.

Desde entonces, empezaron a proliferar además otros muchos tribunales, no dependientes del Poder Judicial federal, como los contencioso-administrativos, los agrarios y organizaciones similares, integrados por el Ejecutivo federal.

Ante la protesta generalizada de que hubiera tribunales que impartieran justicia en cuestiones especializadas, sin formar parte del Poder Judicial de la Federación o de los estados, de forma tal que así se reforzara la permanencia de un presidencialismo no deseable, puesto que en tal forma el jefe del Ejecutivo de hecho legislabo, utilizando su facultad reglamentaria; y también juzgaba, mediante tribunales constituidos bajo su intervención y coactivos bajo su sanción; a estas fechas se nota la tendencia contraria, y empieza precisamente cuando se disuelve el Tribunal Federal Electoral, en el cual se permitía la intervención de los partidos, del Congreso y del Ejecutivo federal, para

formar ahora, y desde 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pero extrañamente se crea este Tribunal para regir en forma autónoma, con tan sólo vinculaciones administrativas o formales con el poder del cual dependen, y que no contempla en verdad un verdadero cambio en el sistema judicial mexicano.

Con ello se produjo una transformación al sistema de impartición de justicia, cuando se estableció la posibilidad, a su vez, de una unificación de los distintos procedimientos que culminaran en una verdadera Suprema Corte de Justicia que podría intervenir jurisdiccionalmente, y no tan sólo en algunas cuestiones secundarias administrativas o de funcionamiento interno.

Debe entenderse que un nuevo sistema unificado resulta necesario si se toma como base la jerarquización de los tribunales, y la debida posibilidad de establecer recursos de alzada contra las resoluciones de los órganos jurisdiccionales correspondientes, culminando, como ya se ha dicho, en una Suprema Corte de Justicia confirmada como el más alto tribunal de la República, situación que —en mi opinión— actualmente ya no se contempla.

En lenguaje coloquial, con frecuencia se dice que el Tribunal Electoral es un “pegote” al cuerpo del Poder Judicial de la Federación, del cual es autónomo e independiente, y con el cual a la fecha tan sólo tiene una vinculación común en cuestiones menores —administrativas y presupuestales—, que no trascienden a las jurisdiccionales.

Quinto. Pero quizás lo más notable, desde el punto de vista de las acciones procesales constitucionales, en lo que se refiere a la reforma 1994-1995, es la reestructuración que se llevó a cabo del artículo 105 constitucional.

Es de tenerse presente que el texto de dicho artículo, antes de la reforma, era en el sentido de que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los Poderes de un mismo estado, y entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”

Bajo esta redacción, que preveía fundamentalmente conflictos entre la Federación y los estados (recordemos la famosa controversia sobre la pertenencia y guarda de las joyas de Monte Albán, en el Estado de Oaxaca, que se resolvió dándole la preeminencia a la Federación), tan sólo tuvo una breve revitalización, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ejecutorias, declaró que los Municipios se asemejaban a un poder constitucional, y que por lo tanto sí era lícito el planteamiento de una controversia entre un

Municipio y la Federación, o un Municipio y el estado al cual pertenecieran. Pero para llegar a esa conclusión, es bien claro que se necesitaba forzar el concepto de poder y de ahí partir a la posibilidad de que éste, a su vez, se fraccionara en otras diversas fuerzas, contenidas en otra original.

Lo verdaderamente notable, lo insólito de esta reforma, es que por primera vez en nuestra historia, la Suprema Corte resulta autorizada para invalidar leyes y tratados. Mucho se planteó —prácticamente por más de un siglo—, que la Suprema Corte (cabeza de un poder) pudiera anular, invalidar o declarar inexistente a una norma jurídica expedida por otro poder: el Legislativo. Mucho se especuló a este respecto. Desde 1995 la Suprema Corte lo puede hacer. Y desde 1996 incluso sobre leyes electorales. Todo esto se planteó en la acción de amparo contra leyes. La oposición a las sentencias con efectos relativos, no resultó exitosa en su tiempo.

No es tema de este estudio narrar la riqueza de estas nuevas acciones constitucionales, pero que cada vez recargan más las tareas de la Suprema Corte. Debo poner fin a estas divagaciones personales, sobre las cuales no se me ha invitado a llevar a cabo un análisis.