

se señalan los ejemplos de la jurisdicción agraria especializada de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).¹¹⁹

X. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986-1987, SOBRE DE PODER JUDICIAL

131. Como antecedentes a estas reformas debemos mencionar algunos que son de importancia para su comprensión, entre los cuales se encuentra el proyecto de reformas al artículo 107 constitucional presentado al Congreso de la Unión por el presidente de la República, general Manuel Ávila Camacho, el 21 de diciembre de 1944, el cual fue aprobado rápidamente por ambas Cámaras, pero no se sometió a las legislaturas de las entidades federativas, debido a la oposición de la Suprema Corte de Justicia, que se manifestó categóricamente en contra de las citadas reformas.¹²⁰

132. La principal innovación del citado proyecto fue la de depositar en el propio Congreso de la Unión la facultad de establecer la competencia de los diversos tribunales federales, señalando de manera específica la de la Suprema Corte de Justicia, de manera similar al criterio seguido en la Constitución Federal de los Estados Unidos, cuyo artículo tercero señala la competencia de la Corte Suprema Federal, pero confiere al órgano Legislativo de la Unión la facultad de fijar, a través del ordenamiento secundario, la de los restantes tribunales de la Federación.¹²¹

do en 1959, *Memoria*, p. 40, y más recientemente, Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 32, octubre-diciembre de 1963, pp. 932-934; Cervantes Ahumada, Raúl, "Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)", *Estudios Agrarios*, México, núm. 8, mayo-agosto de 1964, pp. 75-78. También se trató el tema en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en la ciudad de Jalapa, Veracruz, los días 12 a 16 de noviembre de 1997, en el cual se discutió la ponencia general presentada por Armenta Calderón, Gonzalo M., "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano", publicada en el volumen *Memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit. *supra*, nota 115, pp. 341-358. También propone la creación de un tribunal superior de derecho social agrario y tribunales locales de la misma materia en las entidades federativas, el tratadista Ponce de León Armenta, Luis M., *Derecho procesal agrario*, cit. *supra*, nota 116, pp. 149-191.

¹¹⁹ Cfr. Zeledón Zeledón, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina*, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

¹²⁰ Cfr. el folleto publicado por la Suprema Corte de Justicia, *El problema del recago de juicio de amparo en materia civil*, México, 1946, pp. 65-78.

¹²¹ Cfr. entre otros, Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de José Juan de Olloqui Labastida,

133. En dicho proyecto se proponía como competencia de la Suprema Corte de Justicia, el conocimiento de los juicios de amparo en los que se impugnara la inconstitucionalidad de una ley federal o local; cuando se reclamara la violación directa de un precepto constitucional, tratándose de actos contrarios a la jurisprudencia de los tribunales federales, o los que *afectaran gravemente el interés público*, por lo que en este aspecto dicho proyecto debe considerarse también como un antecedente de las reformas de 20 de agosto de 1987, que otorgaron a la propia Suprema Corte de Justicia de nuestro país el carácter de tribunal constitucional (ver *infra* párrafos 173-193).

134. Esta oposición de la Suprema Corte a las propuestas del presidente de la República, sin haber tomado previamente su opinión, se manifestó en el diverso anteproyecto aprobado por el Tribunal en Pleno de la propia Corte el 17 de julio de 1945, y en el cual propuso, entre otros aspectos, que se encomendara a los tribunales de circuito (de carácter unitario creados, como se ha dicho, por la carta federal de 1824 como órganos de apelación de los procesos ordinarios federales) el conocimiento de la segunda instancia contra resoluciones judiciales en materia civil que no fuesen sentencias definitivas (estas últimas impugnables a través del juicio de amparo de una sola instancia, que debía encomendarse, como hasta entonces, a las salas de la misma Suprema Corte).¹²²

135. Este anteproyecto de 1945 sirvió de base para la iniciativa que presentó ante el Congreso de la Unión el presidente Miguel Alemán, para modificar el artículo 107 de la carta federal, así como las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación; proyecto presidencial que fue aprobado por el citado Congreso y por la mayoría de las legislaturas de los estados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135 de la carta federal. Estas reformas entraron en vigor en el mes de mayo de 1951, debiendo destacarse que lo más significativo de las mismas fue el establecimiento de nuevos órganos de la justicia federal, al lado de los tribunales unitarios de circuito como órganos de apelación en materia ordinaria federal. Nos referimos a los *tribunales colegiados de circuito en materia de*

tomo I, *Poderes federales y estatales*, México, UNAM, 1966, pp. 419-445; Mayers, Lewis, *El sistema legal norteamericano*, trad. de Anastasio Sánchez, 2a. ed., Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1969, pp. 11-16.

¹²² Cfr. el citado folleto, *El problema del rezago*, cit. *supra*, nota 120, pp. 79-106; Arellano García, Carlos, *El rezago en el amparo*, México, 1966, pp. 87-93; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit. *supra* nota 105, pp. 992-993.

amparo, integrados por tres magistrados, con la función específica de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo tanto de una sola instancia como de doble grado, en aquellos sectores que se consideraron de menor trascendencia.¹²³

136. La creación de los citados tribunales colegiados de circuito se inspiró, aun cuando no se dijera expresamente, en la reforma a la organización judicial de los tribunales federales de los Estados Unidos en el año de 1891, cuando se establecieron los tribunales de circuito de apelación, precisamente con objeto de auxiliar a la Corte Suprema Federal del gran número de asuntos que impedían su debido funcionamiento.¹²⁴

137. La citada oposición de la Suprema Corte al proyecto del Ejecutivo Federal tuvo como resultado que de hecho se reconociera al más alto tribunal de la República un *derecho tácito de iniciativa legislativa*, si se toma en consideración que las mencionadas reformas constitucionales y legales de 1951 se apoyaron esencialmente en el anteproyecto de la Suprema Corte de 1945; que las diversas modificaciones de octubre de 1968 tuvieron su origen en un anteproyecto elaborado por la Suprema Corte de Justicia en 1965, que sin cambios hizo suyo el presidente Díaz Ordaz y lo envió al Congreso de la Unión; y por último, para no mencionar sino las reformas de mayor significado, las publicadas en agosto de 1987, fueron solicitadas por el presidente de la República a la propia Suprema Corte de Justicia (ver *infra* párrafo 175). Varias otras modificaciones legislativas de menor importancia también se apoyaron en anteproyectos legislativos elaborados por la Corte.¹²⁵

138. En el periodo previo a las reformas de 1986-1987 también debemos mencionar la supresión del procedimiento para la destitución de los jueces y magistrados federales y del Distrito Federal, por *mala conducta* a solicitud del presidente de la República y previo juicio ante el Congreso de la Unión, de acuerdo con la reforma al título IV de la Constitución federal promulgada en diciembre de 1982.

139. En efecto, debe recordarse que en el texto original del artículo 94 de la carta federal, los citados jueces federales, incluyendo

¹²³ Cfr. León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo*, 3a. ed., México, Cajica, 1957, pp. 90-138.

¹²⁴ Sobre la creación de los tribunales de circuito de apelación de los Estados Unidos, cfr. Swisher, Carl Brent, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, cit. *supra*, nota 39, tomo I, pp. 437-438.

¹²⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia, *Reformas al amparo 1978-1982*, México, 1982.

a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, una vez adquirida la inamovilidad, sólo podían ser destituidos por *mala conducta* (concepto que se tomó del artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos).¹²⁶ En las reformas al Poder Judicial Federal de 1928 (ver *supra* párrafos 56-63), se introdujo un procedimiento especial para la destitución de los jueces y magistrados, ya no sólo federales, sino también del Distrito Federal (estos últimos sin goce de inamovilidad), cuando observaran mala conducta, a petición del presidente de la República ante la Cámara de Diputados, en primera instancia y la Cámara de Senadores en segunda, de manera que si ambas Cámaras declaraban por mayoría absoluta de votos justificada dicha petición presidencial, el funcionario judicial acusado quedaba privado de su puesto, con independencia de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y procedía una nueva designación.

140. En las reformas de 1944 al mismo Poder Judicial, si bien se restableció la inamovilidad, como se señaló anteriormente (ver *supra* párrafos 64-65), se agregó un nuevo párrafo al citado artículo 111, para disponer que el presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, debía oír al afectado, en lo privado, a efecto de poder *apreciar en conciencia* la justificación de tal solicitud, lo que se calificó por la doctrina como "confesión laica", la que, además, consideró que todo este procedimiento afectaba la independencia judicial.¹²⁷ El constitucionalista mexicano Jorge Carpizo señala que entre 1928 y 1976 el presidente de la República solicitó en tres ocasiones la destitución de varios jueces con apoyo en el precepto legal mencionado, peticiones que fueron aprobadas rápidamente por el Congreso de la Unión.¹²⁸

141. Al modificarse el título relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, en diciembre de 1982, no se incluyó el citado procedimiento de destitución judicial en el nuevo artículo 110 de la

¹²⁶ En la parte relativa del artículo III de la Constitución Federal de los Estados Unidos se dispone: "...Los jueces, tanto de la Suprema Corte como de los tribunales inferiores, *continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta...*". Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, cit. *supra*, nota 121, tomo I, pp. 437-438.

¹²⁷ Cfr. el citado folleto, *El problema del rezago*, cit. *supra*, nota 120, pp. 79-Norgis, 1959, p. 271; Vallado Berrón, Fausto E., *Sistemática constitucional*, México, Editorial Herrero, 1965, pp. 167-169; Trueba Barrera, Jorge, *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, Porrúa, 1963, pp. 334-335.

¹²⁸ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., *supra*, nota 96, pp. 185-187.

Constitución federal, que regula el juicio político de responsabilidad, de manera que a partir de entonces los jueces federales y del Distrito Federal sólo pueden ser destituidos de acuerdo con el procedimiento normal de responsabilidad de los servidores públicos, es decir, en dos instancias ante el Congreso de la Unión, pero ya no está facultado el titular del Ejecutivo Federal para solicitar dicha destitución, lo que se ha considerado como una medida acertada, puesto que se ha suprimido un instrumento que se había considerado contrario a la independencia judicial.¹²⁹

142. Finalmente, como antecedente de las modificaciones posteriores, debemos mencionar una institución importante para fortalecer las atribuciones de la Suprema Corte, es decir, la de concesión de *facultades discrecionales*, para la atracción o la remisión de juicios de amparo.

143. Esta situación se inició con las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de 1968, en las cuales se otorgó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, facultad discrecional, de manera exclusiva en los juicios de amparo promovidos contra actos y resoluciones administrativas federales, a fin de decidir su competencia para conocer de aquellos asuntos cuya cuantía, en esa época, fuese inferior a los quinientos mil pesos (a partir de las reformas de diciembre de 1983, el monto mínimo se fijó en cuarenta veces el salario mínimo anual vigente en el Distrito Federal en el momento de interponerse la demanda o el recurso), si a juicio de la propia sala asumía "*importancia trascendente para el interés nacional*" (artículos 3º bis y 84, fracción I, inciso c) de la Ley de Amparo, y 25, fracciones I, inciso d) y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

144. Esta atribución se consideró insuficiente por un sector de la doctrina, en el cual destacó la opinión del notable tratadista Antonio Carrillo Flores, quien propuso se aumentaran dichas facultades discrecionales de acuerdo con el modelo del *certiorari* ante la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos,¹³⁰ el que ha permitido a esta última elegir aquellos asuntos que estime de trascendencia constitucional, y determinar que los restantes queden firmes o bien

¹²⁹ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, pp. 119-120.

¹³⁰ "Reflexiones con motivo del sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia", cit. *supra*, nota 2, pp. 160-183.

los remite a los tribunales de circuito de apelación, ya que éstos fueron creados, según se expresó anteriormente (ver *supra* párrafo 136), con el propósito de auxiliar a la Corte Suprema norteamericana.¹³¹

145. Esta facultad discrecional ha otorgado al tribunal supremo de los Estados Unidos una gran fuerza y la categoría de una verdadera corte constitucional, con la posibilidad de participar en la toma de decisiones políticas fundamentales, que se ha extendido a algunas materias, como las electorales, que tradicionalmente se habían considerado como políticas en sentido estricto, y por tanto, excluidas de la revisión judicial.¹³²

146. El segundo paso se dio en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, promulgada en diciembre de 1983, en cuanto se otorgó a las restantes salas numerarias de la Suprema Corte de Justicia (es decir, Primera, Tercera y Cuarta), facultades a fin de que, cuando consideraran que un amparo promovido ante ellas *carecía de importancia y trascendencia sociales*, podían discrecionalmente enviarlo al tribunal colegiado de circuito que correspondiera, para su resolución. A la inversa, cuando las propias salas estimaran que un amparo de que conociera un tribunal colegiado de circuito, por su *especial entidad*, debía ser resuelto por ellas, ordenaban al propio tribunal que se los remitiera para el efecto indicado. En ambos supuestos, de atracción y de remisión, la Suprema Corte de Justicia procedía únicamente de oficio o a petición del procurador general de la República.¹³³

147. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial respectiva se señaló que las citadas facultades discrecionales constituían una ampliación de la otorgada anteriormente a la Segunda Sala de la Suprema Corte (ver *supra* párrafo 143), las que

sin tener un carácter general como ocurre respecto del *Certiorari* ante la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos, constituye, como simple mecanismo complementario de las reglas de competencia es-

¹³¹ Véase la obra citada *supra* en la nota 124.

¹³² *Cfr.*, entre otros, Loewenstein, Karl, "La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 133, enero-febrero de 1964, pp. 5-39. Sobre el ordenamiento mexicano, *cfr.* González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, pp. 21-159.

¹³³ *Cfr.* Ovalle Favela, José, "Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, tomo I, pp. 393-399.

tablecidas por la misma Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, un instrumento que permitirá regular de manera adecuada y flexible el conocimiento del juicio de amparo por parte de la Suprema Corte de Justicia, evitando el rezago y conservando las controversias que por su *especial entidad* y su *singular significación social*, deben corresponder al más Alto Tribunal de la República.¹³⁴

148. Esta evolución culminó con la reforma al artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 10 de enero de 1986, en la que adiciona la fracción V bis, *atribuyendo al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la facultad discrecional*, de oficio o a petición del procurador general de la República, para remitir a las salas del propio alto tribunal, para su resolución, aquellos asuntos que por sus características especiales considerase que no requerían su intervención. Sin embargo, si las propias salas estimaban que en algún caso existían razones graves para que lo resolviera el pleno, lo harían de su conocimiento para que éste determinara lo que correspondiese.

149. Con los antecedentes anteriores, podemos entender las sustanciales modificaciones que se introdujeron en el año de 1987 tanto en el Poder Judicial Federal como en los de las entidades federativas. Dejando a un lado para su análisis posterior (ver *infra* párrafos 173-190), la transformación de la Suprema Corte en tribunal constitucional, que por su significación particular abordaremos de manera independiente, podemos agrupar las reformas en dos sectores esenciales: a) El perfeccionamiento del derecho de acción regulado por el artículo 17 constitucional; b) La introducción de las garantías judiciales en beneficio de los jueces y magistrados de los tribunales de los estados y del Distrito Federal.

150. A. Debemos destacar la reforma al texto del *artículo 17 constitucional*, cuya redacción original¹³⁵ reproduce casi literalmente la del precepto del mismo número en la carta de 1857,¹³⁶ por lo

¹³⁴ Dicha exposición de motivos puede consultarse en la misma obra mencionada en la nota anterior, tomo II, pp. 135-137.

¹³⁵ El texto original del citado artículo 17 constitucional disponía: "nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil: Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

¹³⁶ El artículo 17 de la carta federal de 1857 establecía: "Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar

que en realidad consagraba el derecho de acción en su sentido tradicional, aun cuando según los postulados de la autonomía de la propia acción frente al derecho subjetivo,¹³⁷ es decir, como un derecho público de carácter individual para exigir del Estado, a través de los órganos judiciales, la prestación jurisdiccional, en virtud de que, salvo excepciones, está prohibida la autodefensa.¹³⁸

151. El procesalismo contemporáneo ha modificado esta concepción, que peca de formalismo, y ha promovido su transformación en un derecho que tenga un verdadero contenido material, de manera que de simple posibilidad de acudir a los tribunales para obtener la solución de controversias, debe transformarse en un verdadero *derecho a la justicia*,¹³⁹ o sea que exista el acceso efectivo de los justiciables, incluyendo los de escasos recursos, a la prestación jurisdiccional, y para ello se han creado las *instituciones de asesoramiento jurídico como instrumento de seguridad social*.¹⁴⁰ Pero además, el propio derecho de acción en sentido contemporáneo, es decir, como derecho a la justicia, comprende *la existencia de tribunales imparciales e independientes que tramiten públicamente las controversias dentro de un plazo razonable*.¹⁴¹

su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales".

¹³⁷ Sobre el concepto moderno de la acción como un derecho subjetivo público, de carácter abstracto y unitario, *cfr.* Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1958, pp. 57-79.

¹³⁸ *Cfr.*, entre otros, Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Santís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, tomo II, pp. 643-647; *id.* *Instituciones del proceso civil*, trad. de Santiago Santís Melendo, Buenos Aires, EJEA, 1959, vol. I, pp. 315-318.

¹³⁹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "El derecho constitucional a la justicia en el derecho mexicano", en la obra colectiva, editada por Enrique Álvarez del Castillo, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1979, tomo I, pp. 279-326; *id.* "El ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", *cit. supra*, nota 103, pp. 474-493.

¹⁴⁰ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal, como institución de seguridad social", *Anuario Jurídico* 2, 1975, México, UNAM, 1977, pp. 63-101; Cappelletti, Mauro, Gordley, James y Johnson, Earl Jr., *Toward Equal Justice: a Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies (Text and materials)*, Milano-Dobbs Ferry, New York, Giuffrè, Oceana, 1975; Garth, Bryant, *Neighborhood Law Firms for the Poor. A Comparative Study of Recent Developments in Legal Aid and in the Legal Profession*. Alphen aan den Rijn, Holanda y Rockeville, Maryland, Estados Unidos, Sijthoff and Noordhoff, 1980.

¹⁴¹ Sobre el concepto de plazo razonable y su contradicción por el problema del rezago, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, UNAM, 1974, pp. 91-92; *id.* "El problema de la lentitud de los procesos y su solución en el ordenamiento mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 81-82, enero-junio de 1971, pp. 85-133; *id.* "El derecho constitucional

152. La modernización del derecho de acción se ha hecho más evidente, en cuanto el Estado mexicano ratificó el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de diciembre de 1966, así como la Convención Americana de los Derechos del Hombre, suscrita en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969, las que ya forman parte de nuestro derecho interno, en cuanto dichas convenciones internacionales fueron aprobadas en mayo de 1981, por el Senado Federal, en los términos del artículo 133 constitucional.¹⁴²

153. En efecto, los artículos 14 y 8º, respectivamente, de los citados tratados internacionales, reflejan las tendencias actuales del derecho procesal de acción como derecho a la justicia. En su parte relativa, el primero de los citados preceptos dispone:

Artículo 14. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada en contra de ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. . .

154. Por su parte, el artículo 8º de la Convención Americana establece en lo conducente:

Garantías judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. . .¹⁴³

a la justicia", cit. *supra*, nota 139, pp. 299-307; *id.* "El ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", cit. *supra* nota 103, pp. 514-516.

¹⁴² Cfr. el libro colectivo, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981.

¹⁴³ Comparativamente podemos destacar el texto del artículo 60. de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950, el cual dispone en su fracción I: "En la determinación de sus derechos y obligaciones civiles o de cualquier acusación criminal en contra de ella, toda persona tiene derecho a una audiencia equitativa y pública dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley. La sentencia será pronunciada en público, pero podrá excluirse a la prensa o el público de todo o parte del juicio por consideraciones

155. El nuevo texto del artículo 17 de la Constitución federal, con posterioridad a la citada reforma publicada el 17 de marzo de 1987, preceptúa:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le *administre justicia por tribunales que están expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta y completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.* Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.¹⁴⁴

156. B. Ahora abordaremos, brevemente, la *consagración de las garantías judiciales de los jueces y tribunales locales*. Al respecto podemos señalar que el texto original de la Constitución federal de 1917 sólo consagró algunas de las llamadas "garantías judiciales" en relación con los jueces y magistrados federales, respecto de los cuales consagró sus reglas de designación, la estabilidad en sus cargos a través de la inamovilidad y la no reducción de su remuneración durante el ejercicio de su encargo, en los artículos 94, 96 y 98, y sólo en forma restringida dispuso algunos lineamientos respecto de los integrantes de los tribunales del Distrito Federal y los entonces territorios, en su artículo 73, fracción VI, base 4^a.¹⁴⁵

157. Por el contrario, tratándose de los tribunales de los estados, ni la carta federal ni los ordenamientos locales determinaban con claridad estas garantías judiciales, por lo que existía una verdadera anarquía en lo que respecta a la designación, permanencia, indepen-

de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de los menores o la protección de la vida privada de las partes, o en la medida estrictamente necesaria a juicio del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia..."

¹⁴⁴ Cfr. Gil Valdivia, Gerardo, "El artículo 17 constitucional, el acceso a la justicia y los derechos humanos"; Cambranis C., Wilbert M., "La garantía de libre acceso a la jurisdicción", en la obra colectiva *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, cit. *supra*, nota 63, pp. 1-32 y 33-53, respectivamente.

¹⁴⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano", cit. *supra* nota 73, pp. 52-64.

dencia y responsabilidad de los jueces y magistrados de las entidades federativas.¹⁴⁶

158. Aun cuando no existe acuerdo entre los tratadistas mexicanos en cuanto al alcance y contenido de las citadas garantías judiciales, las mismas están orientadas a lograr la plena independencia de los jueces y tribunales, y entre dichos instrumentos podemos señalar los sistemas de selección y designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los integrantes de los organismos judiciales.¹⁴⁷

159. Respecto de los jueces y tribunales de los estados, dichas garantías se consagraron constitucionalmente a petición de los tribunales respectivos, petición que hizo suya el presidente de la República en su iniciativa de 20 de octubre de 1986, como se reconoce expresamente en la exposición de motivos respectiva:

... La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases de organización y funcionamiento de los poderes judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986. . .¹⁴⁸

160. En primer término, la fracción III del artículo 116 de la carta federal, en virtud de la citada reforma publicada el 17 de marzo de 1987, introdujo una disposición genérica, de acuerdo con la cual:

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Cfr. Ovalle Favela, José, "El Poder Judicial en los estados de la República", *Temas y problemas de la administración de justicia*, 2a. ed., México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 211-231.

¹⁴⁷ Cfr. García Rodríguez, Salvador, "La tutela jurisdiccional de los derechos y garantías de la jurisdicción", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, cit. *supra*, nota 63, pp. 55-70.

¹⁴⁸ Cfr. Espinoza Gorozpe, Luis, "Independencia del Poder Judicial y democracia"; Dávalos Martínez, Héctor, "Independencia judicial"; Martínez, Moisés, "La independencia judicial"; Ocón Heredia, Enrique de Jesús, "Los principios y las razones de la independencia judicial", todos ellos en la obra citada en la nota anterior, pp. 71-175.

¹⁴⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Selección y nombramiento de los jueces. Selection and Appointment of Judges", *Toward a Justice with a Human Face*, Antwerpen-Deventer (Bélgica-Holanda), Klower, 1978, pp. 409-458; Artega Nava, Elisur, "Derecho

160. El citado precepto constitucional establece lineamientos específicos en cuanto a la *selección* de los jueces y magistrados integrantes de los organismos judiciales locales, puesto que las designaciones deben ser hechas de manera preferente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.¹⁵⁰

161. Por lo que respecta a la *designación*, la disposición fundamental mencionada dispone que los magistrados integrantes de los poderes judiciales de las entidades federativas deberán reunir los requisitos que para los ministros de la Suprema Corte de Justicia establece el artículo 95 de la Constitución federal.¹⁵¹ Por lo que respecta a los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se establezcan en los estados, deben ser nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia correspondiente. No se establece, por el contrario, una regla sobre la designación de los magistrados de los citados tribunales, por lo que esta materia queda reservada al régimen constitucional de cada entidad, que en la actualidad no establecen un sistema uniforme de nombramiento, ya que los propios magistrados son designados por el gobernador con aprobación de la legislatura, en la mayor parte de los casos, y en otros, sólo por esta última, con el predominio del sistema de nombramiento de los jueces inferiores por el tribunal

constitucional estatal: la rama judicial", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 543-573.

¹⁵⁰ Por selección de los jueces debemos entender los criterios utilizados para determinar los requisitos que deben cubrir los candidatos más idóneos para ingresar a la judicatura, a fin de que los órganos competentes puedan decidir su nombramiento. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. ult. cit.*, pp. 436-438.

¹⁵¹ De acuerdo con lo establecido por este precepto constitucional. "Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I. Ser ciudadano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco el día de la elección; III. Poseer el día de elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado (en realidad, de licenciado en Derecho) expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; IV. Cozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de dos años de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses".

superior o supremo respectivo, esto ya con una base uniforme, de acuerdo con la reforma constitucional mencionada.¹⁵²

162. Uno de los lineamientos de mayor trascendencia en la referida modificación al artículo 116 de la Constitución federal consiste en el establecimiento de la *inamovilidad*, que es una de las instituciones que se consideran fundamentales para lograr la independencia de los integrantes de los organismos judiciales, y que consiste en la permanencia de los jueces y magistrados en sus cargos hasta la edad de retiro (cuando éste existe), o bien cuando son destituidos por una causa de responsabilidad. Esta garantía de estabilidad sólo se había establecido constitucionalmente para los jueces de distrito, los magistrados de circuito, y los ministros de la Suprema Corte, en los términos de los artículos 94 y 97 de la carta federal, según se expresó con anterioridad.¹⁵³

163. La innovación positiva de las reformas de marzo de 1987 consiste en introducir en el texto constitucional la garantía de inamovilidad de los magistrados de los tribunales supremos o superiores de los estados, con un periodo de prueba (similar al establecido para los jueces federales por el artículo 97 constitucional),¹⁵⁴ de manera que según el párrafo sexto del mencionado artículo 116, fracción III, de la carta fundamental:

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.¹⁵⁵

¹⁵² Cfr. Ovalle Favela, José, "El Poder Judicial en los estados de la República", cit. *supra*, nota 146, pp. 255-259.

¹⁵³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Organización de los tribunales administrativos", *Cuarto Número Extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971, pp. 110-119; *id.* "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal", cit. *supra*, nota 145, pp. 57-58.

¹⁵⁴ El primer párrafo del citado artículo 97 de la Constitución federal, tal como fue modificado por el decreto publicado el 10 de agosto de 1987, dispone: "Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo (en el texto anterior de dicho precepto, este periodo era de cuatro años), al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución..." (sobre responsabilidad de servidores públicos).

¹⁵⁵ Cfr. Olvera Quintero, Ignacio, "La independencia del Poder Judicial y la inamovilidad de sus titulares"; Díaz Alfaro, Salomón, "La inamovilidad judicial"; Gon-

164. Finalmente, en la citada reforma de marzo de 1987 se establece para los integrantes de los tribunales locales, la garantía de la *remuneración*, que se inspira en el sistema de su no reducción, que para los jueces federales establece el artículo 94 de la Constitución federal (y que a su vez toma como modelo el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos).¹⁵⁶ En efecto, en dicho precepto se dispone que: “Los magistrados y jueces percibirán una *remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo*”. Del texto de dicho precepto se desprende, además, un avance respecto al principio de la no disminución de la remuneración, en cuanto se agrega que la misma debe ser “adecuada e irrenunciable”, ya que el principio de que los ingresos de los jueces deben estar de acuerdo con la importancia de sus funciones, constituye una aspiración general en la organización judicial contemporánea, si se toma en cuenta que tradicionalmente el presupuesto dedicado al Poder Judicial ha sido muy inferior al que se destina a las otras ramas del gobierno, especialmente al Ejecutivo.¹⁵⁷

165. Estas mismas garantías judiciales de selección, nombramiento, permanencia y remuneración, fueron introducidas para los jueces y magistrados del Distrito Federal, en la reforma a la fracción VI, base V, del artículo 73 constitucional, promulgada el 29 de julio de 1987, con un texto muy similar al que hemos analizado anteriormente para los integrantes de los tribunales locales, por lo que reiteramos en este aspecto los comentarios que hicimos en los párrafos anteriores, destacando únicamente la modificación que se establece respecto a la designación de los magistrados del Tribunal Superior del propio Distrito Federal, pues en el texto anterior de dicho precepto se encomendaba al presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados, y en la actualidad dicha aprobación corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se creó en la reforma constitucional de julio de 1987.

zález Oropeza, Manuel, “Inamovilidad judicial”; Quiroz de Carillo, Victoria Eugenia, “Estudio sobre la inamovilidad judicial”, y Lara Díaz, Eduardo, “Inamovilidad judicial”, todos ellos en el volumen, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, cit. *supra*, nota 63, pp. 177-256.

¹⁵⁶ En la parte relativa del artículo III, sección I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos, se establece: “...Los jueces [federales] tanto de la Suprema Corte como de los tribunales inferiores, permanecerán en su cargo en tanto que observen buena conducta, y deberán recibir por sus servicios una *remuneración que no deberá ser disminuida* durante su permanencia en funciones...”

¹⁵⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal”, cit. *supra*, nota 145, pp. 59-60.

XI. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA

166. Ya hemos señalado (ver *supra* párrafo 164) que en América Latina el aspecto más débil de las garantías judiciales ha sido tradicionalmente el relativo a la *remuneración adecuada* de los jueces y magistrados, los que han recibido ingresos inferiores a los de los funcionarios públicos que pertenecen a los otros dos órganos del poder del Estado, por lo que constantemente se ha insistido en la necesidad de lograr la *independencia económica* del Poder Judicial.

167. No es sino hasta muy recientemente que el presidente Miguel de la Madrid se ha preocupado por atribuir a los integrantes del Poder Judicial Federal una remuneración más adecuada a la importancia de sus funciones, pero esto no ha ocurrido en la misma proporción con los miembros de otros tribunales federales o del Distrito Federal, y menos aún en relación con los miembros de los tribunales locales.

168. Sin embargo, se han dado algunos pasos en la aspiración de la autonomía económica del Poder Judicial, esencialmente en la esfera federal, y en este sentido podemos mencionar al artículo 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (de la Federación), de 30 de diciembre de 1976, de acuerdo con el cual, el Poder Judicial Federal no está obligado a remitir su proyecto de presupuesto, como lo deben hacer las restantes dependencias del Ejecutivo, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su revisión previa, sino que lo envía directamente al presidente de la República para su incorporación, sin modificaciones, al proyecto de presupuesto general que se presenta al Congreso de la Unión, lo que otorga una autonomía relativa al citado Poder Judicial para elaborar ese proyecto.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. ult. cit.*, pp. 58-59.

¹⁵⁹ Cfr. Rojas Rodríguez, Rafael Ángel, *La independencia financiera del Poder Judicial* (tesis de grado), San José, Costa Rica, especialmente, pp. 156-163. En la parte relativa del mencionado artículo 177 constitucional se dispone: "...En el proyecto (ordinario de presupuesto, que corresponde al Ejecutivo), se le asignará al Poder Judicial una suma no menor de seis por ciento de ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esa suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese poder, el departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda..." Cfr. Asamblea Legislativa de Costa Rica, Departamento de Servicios Técnicos, *Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y concordada*, San José, Editorial Juricentro, 1977, pp. 489-491.

169. Debido a la gravedad del problema de la remuneración insuficiente, en varias constituciones latinoamericanas se ha intentado establecer un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para su asignación directa al Poder Judicial. El primer país que estableció una disposición fundamental en esta dirección lo fue Costa Rica, en el artículo 177 de su carta fundamental de 1949, precepto que asigna al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios en el año económico.¹⁵⁹ A su vez, el artículo 238 de la Constitución del Perú, expedida en 1979 y en vigor a partir de julio de 1980, fija un porcentaje mínimo del dos por ciento para el organismo Judicial.¹⁶⁰ El artículo 62 del decreto de reformas a la Constitución colombiana, promulgado en diciembre del mismo año de 1979, estableció como mínimo el diez por ciento del presupuesto general.¹⁶¹ Finalmente, el artículo 213 de la Constitución de Guatemala expedida el 31 de mayo de 1985, también otorga al Poder Judicial un porcentaje mínimo del dos por ciento del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado.¹⁶²

170. En este sentido, en la Cuarta Convención de Barras Asociadas de la República Mexicana celebrada el 8 de junio de 1972 en la ciudad de México, se propuso el establecimiento de un porcentaje no menor del uno por ciento de los egresos totales que cada año figuren en el presupuesto federal, para que se atribuyera al Poder Judicial de la Federación, confiriendo su manejo a la Suprema Corte

¹⁶⁰ El citado artículo 238 de la Constitución peruana, determina: "La Corte Suprema formula el proyecto de presupuesto al poder judicial. Lo remite al poder ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto general del sector público. Puede sustentarlo en todas sus etapas. *El presupuesto del poder judicial no es menor del dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes para el gobierno central*".

¹⁶¹ Dicho artículo 62 del decreto de reforma constitucional estableció: "A partir del primero de enero de 1981, el Gobierno Nacional invertirá no menos del diez por ciento del presupuesto general de gastos en la rama jurisdiccional y el ministerio público". Sin embargo, este precepto de 1981 la Corte Suprema de Justicia de Colombia declaró la inconstitucionalidad de la mencionada reforma constitucional, por vicios de procedimiento.

¹⁶² El mencionado artículo 213 de la carta guatemalteca establece: "*Presupuesto del organismo judicial*. Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo: para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del organismo judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente. Son fondos privativos del organismo judicial derivados de la administración de justicia y corresponde a la Corte Suprema de Justicia su inversión, la cual será conforme a la ley y publicándose el detalle de gastos que haga de dichos fondos".

de Justicia.¹⁶³ Lo anterior nos indica una tendencia en el derecho constitucional latinoamericano, derivada de la experiencia sobre la menor importancia que se le ha otorgado a la situación económica del Poder Judicial, para asegurarle un mínimo de ingresos en el mismo texto fundamental.

171. La única garantía relativa a los ingresos de los jueces federales está regulada por el artículo 94 de la carta federal, según lo mencionamos anteriormente, según el cual, la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo, y esta disposición fue recogida por el artículo 7º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación respecto de los magistrados que lo integren. Como ya también señalamos con anterioridad (ver *supra* párrafo 164), este principio de la no disminución de ingresos fue incorporada a la fracción III del artículo 166 de la carta federal, en la reforma de julio de 1987, en relación con los jueces y magistrados de los estados.

172. Este mismo principio de la no disminución de los ingresos durante el ejercicio de sus funciones fue también establecida, según el mismo modelo del artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos, en el artículo 96 de la carta federal de Argentina, en relación con los jueces federales, incluyendo a los magistrados de la Corte Suprema. Como una decisión significativa en esta materia, debe destacarse la sentencia pronunciada por la Corte Suprema argentina el 15 de noviembre de 1985, por la cual declaró fundada la acción de amparo que promovieron varios jueces federales contra las autoridades hacendarias por considerar que no respetaban el principio de no disminución de remuneración a los miembros del Poder Judicial Federal, establecido por el mencionado artículo 96 de la carta federal. La Corte señaló en ese fallo que la intangibilidad de los sueldos de los jueces es garantía de independencia del Poder Judicial de forma que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado, de modo similar a las que preservan a las cámaras del Congreso, a sus miembros y a los funcionarios del organismo Ejecutivo. Por otra parte, el más alto tribunal argentino estimó que dicha intangibilidad de remuneración comprende la conservación del poder adquisitivo de la misma y no exclusivamente su valor monetario formal, a

¹⁶³ Cfr. Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Memoria de la IV Convención de Barras Asociadas de la República Mexicana*, México, 1972, p. 55.

causa del envilecimiento o degradación de las retribuciones judiciales, producidas por la inflación.¹⁶⁴

XII. LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

173. En las reformas constitucionales promulgadas el 29 de julio y publicadas el 10 de agosto de 1987, reglamentadas por las modificaciones a la Ley de Amparo y en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las dos últimas publicadas el 5 de enero de 1988, y que en su totalidad entraron en vigor el 15 del propio enero de 1988, se culminó la evolución del Poder Judicial Federal, a la cual nos referimos con anterioridad en sus diversas etapas, en las cuales se advierte la reducción paulatina de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, especialmente con las reformas que entraron en vigor en octubre de 1968, y el otorgamiento de facultades discrecionales al más alto tribunal de la República, para que conociera únicamente los asuntos, especialmente en materia de amparo, que considerara de mayor importancia constitucional, social y económica (ver *supra* párrafos 142-148).

174. No pretendemos realizar un análisis, así fuera muy breve, de los distintos aspectos de esta importante y novedosa reforma constitucional y legal,¹⁶⁵ sino únicamente los aspectos estrictamente relacionados con la constitucionalización del más alto tribunal de la República, en el sentido en que lo hemos señalado, ya que dichas reformas contienen modificaciones importantes a varias disposiciones a la Constitución de Querétaro, que no sería posible examinar en esta oportunidad.

175. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 6 de abril de 1987, se menciona de manera expresa la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la elaboración del anteproyecto de reforma constitucional, por lo que en esta ocasión dicho alto tribunal adoptó una posición opuesta a la que había asumido en el año de 1944 (ver *supra* párrafos 131-133), lo que resulta explicable por la evolución posterior a esa época, que hemos señalado con

¹⁶⁴ Cfr. Rivas, Adolfo Armando, "Hacia un replanteamiento del amparo como instituto de defensa de jueces y magistrados", *Doctrina Judicial*, Buenos Aires, 12 de febrero de 1986, pp. 257-264.

¹⁶⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, cit. *supra* nota 149, pp. 495-541.

anterioridad, y que ha modificado en forma sustancial la situación de la propia Corte en ese lapso de casi cinco décadas.

176. En la propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se señala que: "La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la *interpretación definitiva de la Constitución*, como debe corresponder al más Alto Tribunal del país". Y agrega más adelante:

... Es la *trascendencia política* que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del máximo tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución añade el interés superior de la Nación. La custodia de la supremacía de la norma constitucional y de su estricto cumplimiento, es *función que sirve para limitar la actuación de los poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia*...

177. En las citadas modificaciones a la carta federal se siguen de cierta manera los principios propuestos en la mencionada iniciativa presidencial del general Manuel Ávila Camacho en el año de 1944, y además en un proyecto similar del senador Rodolfo Brena Torres presentado al Congreso de la Unión en septiembre de 1959.¹⁶⁶ En este último se propuso la división de la competencia entre la Suprema Corte y los restantes tribunales federales, de acuerdo con la naturaleza constitucional y legal de las violaciones alegadas en el juicio de amparo, de manera que la Suprema Corte, integrada únicamente por once magistrados (en contraste con los veintiún numeraarios y cinco supernumerarios que entonces y ahora la integran), conocería fundamentalmente de los juicios de amparo interpuestos contra la inconstitucionalidad de las leyes y violación directa de disposiciones fundamentales, remitiéndose todos los restantes juicios de amparo en los cuales se discutiera la legalidad de los actos de autoridad, a los tribunales colegiados de circuito.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núm. 55, enero-abril de 1966, pp. 31-33; Arellano García, Carlos, *El rezago en el juicio de amparo*, cit. *supra*, nota 122, pp. 99-102.

¹⁶⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit. *supra*, nota 105, pp. 997-1000; *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 19 de septiembre de 1959, pp. 5-9.

178. Sin embargo, además de estos dos precedentes de 1944 y 1959, para las reformas de 1987 se contó como la experiencia del funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito durante todos estos años, ya que los mismos: "han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa", y además, en virtud de que: "La sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina", como se expresa en la extensa y documentada exposición de motivos de la iniciativa presidencial de abril de 1987, el control relativo a las cuestiones de legalidad se atribuye en su totalidad a los citados tribunales colegiados de circuito, con la ventaja de evitar los problemas relativos a la distribución de competencias apoyada, como venía ocurriendo, en clasificaciones derivadas de la importancia jurídica, social o económica de las controversias, especialmente dentro del juicio de amparo.

179. Las citadas reformas constitucionales publicadas en agosto de 1987, relacionadas con la materia que comentamos, son muy esquemáticas, lo que en nuestro concepto constituye una ventaja sobre otras modificaciones a la carta federal, que han asumido en no pocas ocasiones carácter reglamentario, lo que determina la necesidad de cambiar dichos preceptos con frecuencia para lograr su actualización en una época que se caracteriza por sus constantes y dinámicos cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Es preferible adoptar sólo los lineamientos esenciales, como se hace con mejor técnica jurídica en la reforma que se analiza, a fin de que el legislador secundario pueda establecer los aspectos peculiares que puedan adoptarse con mayor flexibilidad a dichos cambios, sin necesidad de afectar las disposiciones constitucionales que han sido modificadas en exceso en los últimos decenios,¹⁶⁸ y así se hizo en los ordenamientos publicados el 5 de enero de 1988, a que hicimos referencia con anterioridad (ver *supra* párrafo 173).

180. En efecto, en el texto del artículo 94 constitucional se conserva la composición actual de la Suprema Corte de Justicia con veintún ministros numerarios, y se establece el nombramiento de ma-

¹⁶⁸ En virtud de las excesivas reformas constitucionales, un sector de la doctrina ha propuesto que se adopte un procedimiento de modificación formal de la carta federal que modifique el regulado por el artículo 135 de la misma, para establecer mayores requisitos en dicho procedimiento, con mayor razón tratándose de decisiones políticas fundamentales. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Estado social del derecho y cambio constitucional", *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 357-369.

gistrados supernumerarios hasta el número de cinco, pero como una posibilidad que dependerá de las necesidades requeridas por las nuevas funciones del más alto tribunal de la República, ya que su designación será potestativa. Los aspectos reglamentarios sobre el funcionamiento de la propia Corte en pleno y en salas, la competencia de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rigen por lo que disponen las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas, como se ha dicho, el 5 de enero de 1988.

181. Se confieren *facultades legislativas de carácter material* a la Suprema Corte de Justicia, que eran ya indispensables, a fin de que el pleno pueda determinar el número, división de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito, en virtud de que la situación anterior requería de constantes reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incorporar modificaciones determinadas por las exigencias de aumentar el número de los magistrados y jueces federales, así como redistribuir competencias y aspectos de especialización, lo que además de implicar la inestabilidad de los preceptos de la citada Ley Orgánica, requería de un procedimiento legislativo frecuente, el que resultaba muy complicado para la flexibilidad que requiere el desarrollo tan dinámico de nuestros tribunales federales en los últimos años y que hemos señalado con anterioridad (artículo 94, párrafo quinto, de la Constitución federal y 12, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

182. En este campo de las facultades legislativas, también se confiere al propio Tribunal en pleno competencia para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las salas, de los asuntos que debe conocer la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho (artículos 94, párrafo sexto de la carta federal y 12, fracción V, de la Ley Orgánica respectiva).

183. En el nuevo texto del artículo 107 constitucional se establecen las reglas básicas de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, específicamente en el segundo grado del juicio de amparo (fracción VIII), al disponerse que el llamado recurso de revisión (en realidad, apelación), contra las sentencias de fondo de los jueces de distrito, será conocido por la Suprema Corte de Justicia en dos

hipótesis: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlas *directamente* violatorias de la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I de la propia carta federal y reglamentos de leyes locales emitidos por los gobernadores de los estados, *subsista en el recurso el problema de constitucionalidad*, y b) en los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (que impropiaemente se ha calificado como "amparo soberanía"), es decir, por invasión recíproca de competencias federales y locales, cuando exista afectación a intereses jurídicos de los particulares¹⁶⁹ (artículo 84, fracción I, de la Ley de Amparo).

184. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se hace la distribución de la competencia de la Suprema Corte de Justicia mencionada en el párrafo anterior, entre el Tribunal en pleno y las salas. Al pleno corresponde el conocimiento del recurso de revisión de los fallos de fondo de los jueces de distrito tratándose de la impugnación de leyes federales o locales, o de tratados internacionales; o bien cuando se trate de juicios de amparo en segunda instancia en los cuales se controvierta la invasión de la esfera local o federal, respectivamente, cuando se afecten derechos de particulares (artículo 12, fracción V, incisos A y B, de la citada Ley Orgánica). Por lo que se refiere a la impugnación a través del juicio de amparo, cuando en el llamado recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de distrito se discuta la constitucionalidad de los reglamentos a las leyes federales o locales, expedidos por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados, o bien cuando en las propias sentencias se establece la interpretación directa de un precepto de la carta fundamental, estos recursos se atribuyen al conocimiento de las salas, de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos en su fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Lo anterior sin perjuicio de que el Tribunal en pleno de la Corte determine que las salas conozcan de los asuntos que por materia corresponden a otras, en ejercicio de la facultad establecida

¹⁶⁹ Sobre el llamado "amparo soberanía", Palacios, Ramón J., *Instituciones de amparo*, 2a. ed., Puebla, Cajica, 1969, pp. 143-188; Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, cit. *supra* nota 105 pp. 318-320; Martínez Cerda, Nicolás, "Juicio constitucional o amparo soberanía", *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, octubre-diciembre de 1973, pp. 78-125.

en el párrafo sexto del artículo 94 de la Constitución federal (ver *supra* párrafo 182) (artículo 24, fracción XIII; 25, también fracción XIII; 27, fracciones X y XII, de la citada Ley Orgánica).

185. Por otra parte, también se conserva el texto de la actual fracción IX del citado artículo 107 constitucional, que admite el llamado recurso de revisión de las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito en amparo de una sola instancia, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución federal. El conocimiento de este recurso de revisión corresponde a la Suprema Corte de Justicia (artículo 84, fracción II, de la Ley de Amparo, y se atribuye al Tribunal en pleno cuando la decisión se refiera a la constitucionalidad de una ley federal o local, o respecto de un tratado internacional (artículo 12, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y a las salas, según su materia, cuando el recurso se interponga contra los mencionados fallos de los tribunales colegiados de circuito que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos federales o locales, o sobre la interpretación directa de un precepto de la carta federal (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos, fracción II, de la Ley Orgánica mencionada).

186. De acuerdo con las reformas que comentamos, se confieren a los *tribunales colegiados de circuito*, algunos aspectos de control constitucional, como lo explica la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional publicada en agosto de 1987, pero se trata sólo de problemas de constitucionalidad de *reglamentos autónomos y municipales* (ya que las reformas promulgadas en diciembre de 1982 atribuyeron a los municipios ciertas atribuciones legislativas directas),¹⁷⁰ así como los *actos concretos de autoridad*, por tratarse de nivel normativo inferior que requiere de la acción inmediata de la justicia federal, que se puede efectuar por la descentralización de los citados tribunales, sin la dilación que implica asignar el conocimiento del segundo grado de esta materia a la Suprema Corte de Justicia.

¹⁷⁰ De acuerdo con lo establecido por la parte relativa de la fracción II del artículo 113 de la carta federal, reformado en diciembre de 1982; "...Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones..."

187. Con el propósito de que la Suprema Corte de Justicia conozca de los asuntos de mayor importancia, aun cuando los mismos en principio correspondan a los tribunales colegiados de circuito, se establecieron en las reformas constitucionales que estamos analizando, *facultades discrecionales de atracción*, que se confieren al máximo tribunal del país, en las fracciones V (amparo de una sola instancia) y VIII (amparo de doble grado), del artículo 107 constitucional, a fin de que la Corte, de oficio, a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, pueda conocer de los amparos de un solo grado o en revisión, que por sus *características especiales* así lo ameriten (la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiere dicha facultad de atracción a las salas de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos, fracción I, inciso b), en los amparos en revisión, e inciso III, respecto de los amparos de una sola instancia).

188. Esta expresión de *características especiales* es muy ambigua, pero su misma indeterminación confiere una discrecionalidad muy amplia a la Suprema Corte para atraer los asuntos que considere debe conocer, no obstante que según las reglas de competencia correspondan a los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, como el mismo legislador ha utilizado otras expresiones tales como *importancia trascendente para los intereses de la nación* (en relación con las controversias en que la Federación sea parte, artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), o bien respecto de las facultades discrecionales de atracción y remisión ahora suprimidas pero conferidas a las salas en las reformas de 1968 y 1983 (ver *supra* párrafos 142-148), en las cuales se utilizaron las frases *importancia trascendente para el interés nacional*, en relación con la Segunda Sala, e *importancia y trascendencia sociales y especial entidad*, respecto de las restantes, puede concluirse en el sentido de que todas estas frases tienen un significado equivalente, puesto que dejan a la discreción de la Suprema Corte decidir si ejercitan su facultad de atracción en los supuestos de que se trate de asuntos de gran trascendencia para el interés nacional, por su significado jurídico, social o económico, y entre ellos pueden quedar comprendidos, en el supuesto de que se estimen de gran importancia, los juicios de amparo en los cuales se controvierta la constitucionalidad de reglamentos autónomos o municipales, y particularmente tratándose de actos concretos de autori-

dad que afecten los derechos fundamentales de los gobernados (ver *supra* párrafo 186).

189. Todos los demás juicios de amparo promovidos en una o dos instancias se confieren a los tribunales colegiados de circuito, los cuales tendrán a su cargo, salvo los casos excepcionales de inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias de carácter inferior y los actos concretos de autoridad, el *control de legalidad*, cuyo mayor número, en cuanto a los juicios de amparo, corresponden a la impugnación de resoluciones judiciales, es decir que dichos tribunales ya son esencialmente de *casación*, que anteriormente compartían con la Suprema Corte de Justicia (artículo 44, fracción I, de la Ley Orgánica respectiva).

190. Además de las razones antes mencionadas, que se apoyan en la evolución de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, que ahora funcionará como un tribunal predominantemente de carácter constitucional, en la exposición de motivos se señala que debe considerarse que una ventaja adicional del control de legalidad conferido en su integridad a los tribunales colegiados, radica en que la distinción de la competencia en dicho control ya no se apoyará, como se hizo a partir de 1951 y especialmente de 1968, en el interés económico del negocio, la duración de la pena o características especiales en otras ramas, sino que ahora se unificará de manera integral, lo que en concreto de la iniciativa contribuye al logro de la democracia económica, al suprimir la distinción que sólo se apoyaba en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

191. Otra cuestión que se modifica en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en enero de 1988, se refiere a la *apelación de las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo establecidos por leyes federales*, que a partir de la reforma de 30 de diciembre de 1946 a la fracción I, del artículo 104 de la carta federal, se atribuyó en última instancia a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, puesto que únicamente se estableció en materia tributaria, contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación y con la denominación de "revisión fiscal" (impugnación en la cual sólo se plantean cuestiones de legalidad).¹⁷¹

192. En las reformas mencionadas se introdujo la fracción I-B del citado artículo 104, fracción I, de la carta federal, que regula

¹⁷¹ Respecto al surgimiento y desarrollo de la llamada "revisión fiscal", *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa*, cit. *supra*, nota 63, pp. 121-133.

el llamado "recurso de revisión" (en realidad apelación) contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo de carácter federal (ahora regulados de manera más técnica en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la misma carta federal), sólo cuando lo establezcan las leyes respectivas (hasta el momento únicamente respecto de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación), y ahora se atribuyen a los *tribunales colegiados de circuito*,¹⁷² los que ya no sólo conocerán de la materia de amparo como ocurrió a partir de su creación en 1951.

193. Las mencionadas reformas de agosto de 1987 y las legislativas de enero de 1988, que hemos citado en varias ocasiones, contienen otras modificaciones importantes en cuanto a la organización, facultades y competencia de los tribunales federales, como lo señalamos con anterioridad, pero que no analizamos en este trabajo panorámico para no apartarnos del propósito esencial del mismo, que es señalar las relaciones recíprocas entre el Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, con los poderes judiciales respectivos, y particularmente el desarrollo y culminación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia, que al asumir abiertamente a partir de 1869, el control de la legalidad de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, debido a una interpretación desorbitada del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, se convirtió en un tribunal de casación, con lo cual se apartó de su atribución esencial de intérprete máximo de las normas fundamentales, que ha recuperado lentamente a partir de la reforma de 1951, y que ahora se le confiere en plenitud, después de los intentos infructuosos de 1944 y 1959.¹⁷³

¹⁷² El texto vigente del artículo 104, fracción I-B de la Constitución federal tal como fue reformado en agosto de 1987, dispone: "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: ... I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H (de carácter federal) del artículo 73 de esta Constitución (los de naturaleza federal), sólo en los casos que señalen las leyes. *Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y contra las resoluciones que en ellas dicte los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno...*"

¹⁷³ Sobre las reformas de agosto de 1987, que transformaron a la Suprema Corte mexicana en un tribunal constitucional, se han redactado en época reciente numerosos estudios monográficos, entre los que podemos citar los elaborados por Acosta Romero, Miguel, "La evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Ortiz Santos, Leopoldino, "Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Constitución de 1917, y el juicio de amparo como con-

194. Si bien se ha dado un paso significativo hacia la modernización del sistema mexicano de justicia constitucional, todavía es necesario un avance más vigoroso en el campo del control judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad, y ello sólo es posible en cuanto se implante, así sea a través de varias etapas de adaptación, el principio de la *declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas*.¹⁷⁴

195. En efecto, en nuestro país subsiste el principio que se tomó del modelo norteamericano, en el sentido de que las sentencias de amparo en las cuales se declara la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, sólo tienen efectos particulares, es decir se traducen en la desaplicación de las mismas en el caso concreto en el cual se planteó la cuestión y sólo en relación con las partes de la controversia, de acuerdo con la llamada "fórmula Otero", la que, como es bien sabido, fue consagrada por inspiración del ilustre Mariano Otero, en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824). A partir de entonces dicha fórmula se ha transformado en sacramental y ha sido reproducida casi literalmente por los artículos 102 de la carta federal de 1857, y 107, fracción II, de la Constitución vigente.¹⁷⁵

trol de constitucionalidad y de legalidad"; Palacio Díaz, Alejandro del, "Evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia"; Suárez Muñoz, Manuel, "La evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte como tribunal constitucional", Burgoa Orihuela, Ignacio, "El control de la constitucionalidad y de la legalidad"; Aguilar Alvarez, Horacio, "El control de las leyes en el nuevo marco constitucional"; Schmill Ordóñez, Ulises, "El juicio de amparo como control de la constitucionalidad", Pérez Carrillo, Agustín, "Política legislativa sobre el control constitucional", Góngora Pimentel, Genaro David, "El juicio de amparo como control de constitucionalidad"; Aguilar Alvarez, Javier, "La Constitución, fundamento de los actos de autoridad", y Hernández Torres, Jesús, "Comentarios sobre la reforma judicial y el control de la legalidad en México", todos ellos en el libro *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, cit. *supra*, nota 63, pp. 257-578; a los cuales deben agregarse, Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", y Smith, James F., "Reformas constitucionales en materia jurisdiccional en la Suprema Corte de Justicia de México. Un examen comparativo con la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América: el caso del *Writ of Certiorari*", ambos en el libro *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, cit. *supra*, nota 149, pp. 495-541 y 575-583.

¹⁷⁴ Cfr. Cappelletti, Mauro, "El formidable problema del control judicial y la contribución del análisis comparado", trad. de Faustino González, en su libro *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 245-282.

¹⁷⁵ La parte relativa del artículo 102 de la Constitución Federal de 1857 dispone: "...La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de los individuos particu-

196. Este principio de los efectos particulares de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley tuvo su justificación histórica, pero ha sido superado en la actualidad por numerosos ordenamientos contemporáneos, no sólo los europeos de la segunda guerra que introdujeron los tribunales o cortes constitucionales, como ha ocurrido en Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Austria (1920-1945); Yugoslavia (1963-1974); España (1978); Portugal (1976-1982) y Polonia (1985), entre otros; sino también los que se han creado recientemente en Latinoamérica, según el modelo europeo continental o "austriaco", pero con aspectos peculiares, como los ordenamientos de Guatemala (1965-1985); Chile (1970-1980); Ecuador (1978); y Perú (1971).¹⁷⁶

197. Pero además de estos tribunales especializados en el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, desde hace tiempo se ha consagrado en las disposiciones constitucionales de varios ordenamientos de Latinoamérica, la institución denominada *acción popular de inconstitucionalidad*. Entre dichos ordenamientos podemos mencionar a los de Colombia, Venezuela, El Salvador y Panamá, especialmente en los dos primeros, en los cuales desde fines del siglo anterior y principios del actual se introdujo la citada acción popular, que se confiere a cualquier gobernado para acudir a la Corte Suprema de esos países, para solicitar la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas que se consideren contrarias a la carta fundamental. En caso de acogerse favorablemente dicha petición los ordenamientos impugnados no pueden ser aplicados en el futuro, es decir, los fallos respectivos adquieren efectos *erga omnes*.¹⁷⁷

lares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, *sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare*". También en su parte realtiva, la fracción II del artículo 107 de la carta federal vigente de 1917, establece: "...La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja, *sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare*..." A su vez, el artículo 76 de la Ley de Amparo preceptúa: "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, *sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare*."

¹⁷⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 221-232; *id.* *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2a. ed., México, 1985, pp. 133-154.

¹⁷⁷ Sobre los aspectos relevantes de la llamada "Acción popular de inconstitu-

198. También se ha consagrado la declaración general de inconstitucionalidad, pero siempre que la impugnación se plantee por la persona afectada por las disposiciones legislativas que se consideran inconstitucionales, en los ordenamientos de Costa Rica (1949),¹⁷⁸ y de algunas provincias argentinas, entre las que pueden mencionarse las Constituciones de Neuquén (1557), y de Santiago del Estero (1939-1960), que se reitera respecto de esta última, en su nueva ley fundamental de 19 de marzo de 1986.¹⁷⁹

199. Empieza a abrirse paso entre los tratadistas mexicanos el convencimiento de que debe superarse la mencionada fórmula Otero (ver *supra* párrafo 195), que ya cumplió su misión histórica, para sustituirla, así sea de manera paulatina, por la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, en virtud de que el sistema actual posee dos defectos esenciales: a) Son numerosas en la práctica las impugnaciones de las normas legislativas cuando se discute su inconstitucionalidad, en todos los ordenamientos en los cuales se admite, y nuestro país no es la excepción, ya que no resulta expedito realizar la desaplicación de las disposiciones impugnadas en cada caso concreto. La demostración de lo anterior la podemos observar en la reforma constitucional y legal de 1975, por la cual se extendió la procedencia del sobreseimiento y de la caducidad de la instancia, por inactividad procesal, a los juicios de amparo contra leyes inconstitucionales, no obstante que se trata de una materia en la cual predomina el interés público, todo ello debido al rezago que ahogaba al Tribunal en pleno de la Su-

cionalidad" en los ordenamientos latinoamericanos citados en el texto, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos*, cit. nota anterior, pp. 136-144.

¹⁷⁸ Al respecto, el segundo párrafo del artículo 10 de la Constitución de Costa Rica de 1949 establece que: "...Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo..." *Cfr.* Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, cit. *supra*, nota 159, pp. 37-63.

¹⁷⁹ El artículo 176 de esta carta provincial de 15 de marzo de 1985 dispone su parte conducente: "En materia judicial, el Superior Tribunal de Justicia tiene las siguientes atribuciones, de conformidad con las normas que establezcan las leyes de la materia: 1) Ejercerá jurisdicción ordinaria y exclusiva en los siguientes casos... c) En las demandas por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones que estatuyan en materia recogida por esta Constitución, que se promuevan directamente por vía de acción. *La declaración de inconstitucionalidad producirá la caducidad de la ley, resolución, decreto, ordenanza o reglamento en la parte afectada por la declaración...*"

prema Corte en esa época.¹⁸⁰ Es cierto que las reformas de agosto de 1987 han descargado al más alto tribunal de la República de los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones de legalidad, pero aun dedicando la propia Corte toda su atención a los amparos contra disposiciones legislativas, no tendrá la capacidad para resolverlos de manera rápida, debido a los que actualmente se encuentran rezagados en la Corte, y los que vendrán en el futuro.

200. b) En segundo lugar, y este es el aspecto de fondo, con el sistema vigente de desaplicación de las disposiciones legislativas contrarias a la carta fundamental, aun cuando los juicios de amparo respectivos se resolvieran de manera oportuna, *se viola el principio esencial de la igualdad de los gobernados ante la Ley*, en cuanto la citada desaplicación particular implica que, frente a una ley inconstitucional, las personas que cuentan con recursos económicos para lograr el asesoramiento de abogados expertos no tienen la obligación de cumplirla al haber figurado como partes en los propios juicios de amparo, en tanto que un número, generalmente mayor de personas, que por su escasez de recursos económicos o por su inadecuada preparación cultural no han contado con ese asesoramiento, deben acatar esa ley contraria a los preceptos fundamentales.¹⁸¹

201. No resultará sencillo implantar este principio de la declaración general en nuestro ordenamiento, ya que previamente es necesario superar el peso de una concepción tradicional de la divi-

¹⁸⁰ En la parte relativa de la iniciativa presentada por varios senadores ante la Cámara respectiva, con fecha 19 de diciembre de 1974, que debe considerarse como la base de la reforma constitucional respectiva, se afirmó: "El propósito de esta iniciativa es procurar que por lo menos disminuya, si no es que totalmente se agote, el rezago de asuntos en que se ha reclamado la inconstitucionalidad de alguna ley, y que están pendientes de sentencia en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entorpeciendo las finalidades de la expedición de la justicia, que son fundamentales en nuestro régimen constitucional".

¹⁸¹ Entre los tratadistas mexicanos que postulan la necesidad de la declaración general pueden citarse a Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98; *id.*, "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 1979, pp. 641-694, esta última incorporada al libro *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, cit. *supra*, nota 103, pp. 339-392; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 2a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 23-48; Vallarta Plata, José Guillermo, "El Poder Judicial y el sistema de declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica", *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, 1977, pp. 171-186.

sión de los poderes, de acuerdo con la cual, la citada declaración general implicaría una invasión por parte de los tribunales federales, a las facultades legislativas del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión; y por la otra, es preciso vencer el temor de que la atribución de esta naturaleza propicie el enfrentamiento entre la Suprema Corte y los otros dos órganos del poder; por el contrario, la experiencia en Colombia y Venezuela, que es muy amplia y se encuentra próxima a nosotros, demuestra que el sistema ha sido beneficioso, al permitir un control más efectivo por parte del organismo Judicial, y elevar en forma considerable el prestigio de las cortes supremas respectivas.¹⁸²

202. Al tomar en cuenta los problemas de adaptación que deben resolverse, se ha propuesto la introducción paulatina de la declaración general de inconstitucionalidad, de manera que en una primera etapa sólo pudiese operar hasta que la Suprema Corte de Justicia estableciera jurisprudencia obligatoria sobre las leyes contrarias a la carta federal.¹⁸³ Por otra parte, podría deducirse paulatinamente el número de sentencias conformes que integran la citada jurisprudencia, y como ejemplo podemos citar el artículo 138 de la Constitución de la provincia argentina de Río Negro, de acuerdo con el cual, cuando el Tribunal Superior declare por *tercera vez* la inconstitucionalidad de una norma legislativa, el mismo Tribunal puede suspender su vigencia, y por tanto, la citada disposición no puede aplicarse desde el momento en que es publicada la sentencia respectiva.¹⁸⁴

203. En esta dirección, conviene tomar en cuenta el movimiento cada vez más vigoroso que se observa en Latinoamérica para introducir la propia declaración general de inconstitucionalidad de las leyes en los ordenamientos que, como el nuestro, todavía no la han adoptado, y que se advierte en la recomendación aprobada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, efec-

¹⁸² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", cit. nota anterior, pp. 93-98. respectivamente.

¹⁸³ La citada recomendación puede consultarse en el volumen *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit. *supra*, nota 181, p. 202.

¹⁸⁴ De acuerdo con el artículo mencionado: "Cuando el Tribunal Superior declare por *tercera vez* la inconstitucionalidad de una norma, materia de litigio, contenida una ley, decreto, resolución, ordenanza o reglamento, originado en cualquier jurisdicción, el mismo Tribunal Superior, en resolución expresa dictada por separado, podrá declarar suspendida la vigencia de la norma inconstitucional, que dejará de ser obligatoria a partir de la publicación de dicha resolución."

tuado en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, en el sentido de que:

En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica.¹⁸⁵

204. Pero aun sin la implantación de la declaración general de inconstitucionalidad, las reformas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988 tendrán seguramente una repercusión significativa en las relaciones del Poder Judicial Federal, y en especial de la Suprema Corte de Justicia, con los otros dos órganos del poder, pero en particular con el Ejecutivo Federal, y en su caso, con los de las entidades federativas, en cuanto a su función de intérprete máximo de la Constitución Federal, de manera predominante, en relación con las disposiciones legislativas y reglamentarias, tomando en consideración que es el propio Ejecutivo (y los de los estados en sus respectivas esferas), el autor de un porcentaje muy elevado de las iniciativas que se someten al órgano Legislativo. En esta dirección, la Suprema Corte efectúa una *función política*, en cuanto interviene en la toma de las decisiones esenciales de los órganos del poder, al interpretar, dar contenido y aplicar de manera definitiva los valores supremos consagrados en la carta fundamental.¹⁸⁶

205. Al asumir la Suprema Corte de Justicia esa función esencial de la interpretación final de las disposiciones constitucionales, se podrá alterar en forma sustancial la tradición de nuestro ordenamiento fundamental, en el sentido de modificar formalmente el texto de los preceptos de la carta suprema, cuando resulta necesaria su adaptación a los dinámicos cambios sociales, económicos y políticos de nuestra época, al extremo de que hemos superado las

¹⁸⁵ Esta proposición fue publicada en el volumen *Función del Poder Judicial en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos*, cit. *supra*, nota 181, p. 202.

¹⁸⁶ Cfr. Cappelletti, Mauro, "La actividad y los poderes del juez constitucional en relación con el fin genérico (naturaleza tendencialmente discrecional de la providencia de actuación de la norma constitucional)", trad. de Santiago Sentís Melendo, en su obra *La justicia constitucional*, cit. *supra*, nota 174, pp. 115-191. *Id.* "Il controllo de costituzionalità delle legge nel quadro delle funzioni dello Stato", *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1965, vol. III, pp. 75-122.

trescientas reformas constitucionales a partir de la vigencia de nuestra Constitución federal.¹⁸⁷

206. Con una labor mucho más intensa en esta materia de interpretación constitucional resulta innecesario, de acuerdo con el ejemplo de otros ordenamientos, y particularmente el ejemplo notorio de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, que sea innecesario acudir con tanta frecuencia a las reformas formales del texto constitucional, ya que a través de sus fallos, la Suprema Corte puede dar contenido a los principios y valores abstractos de las normas constitucionales, de acuerdo con los cambios que se observan en nuestra realidad política, económica y social.¹⁸⁸

207. Como lo señala acertadamente el notable constitucionalista alemán Konrad Hesse, para el derecho constitucional la importancia de la interpretación es fundamental, debido al carácter abierto y amplio de la Constitución, por lo que los problemas de interpretación surgen con mayor frecuencia que en otros sectores del ordenamiento cuyas normas son más detalladas, y esa importancia se acrecienta cuando existe una *jurisdicción constitucional*. Esa afirmación la podemos aplicar a nuestro ordenamiento, especialmente en la actualidad, al conferirse a nuestra Suprema Corte el carácter de tribunal constitucional.¹⁸⁹

208. La doctrina y la jurisprudencia contemporáneas han llegado a la conclusión, sobre la cual existe consenso, en el sentido de que la *interpretación constitucional*, en particular la que corresponde a los tribunales, no puede equipararse a la de las restantes normas jurídicas, aun cuando pertenezca al mismo género, ya que asume caracteres peculiares muy acentuados,¹⁹⁰ pues como lo ha pues-

¹⁸⁷ Cfr. Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 111-208.

¹⁸⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", *Comunicaciones mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1971, pp. 271-309; y en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, octubre-diciembre de 1970, pp. 5-63; Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", *La interpretación constitucional*, México, UNAM, 1975, pp. 9-58.

¹⁸⁹ *Escritos de derecho constitucional (selección)*, trad. de Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 36-37.

¹⁹⁰ Cfr. Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 290-304; Alonso García, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 1-16.

to de relieve el notable tratadista italiano Mauro Cappelletti, dicha interpretación, además de atribuir *facultades muy amplias de valoración* a los jueces constitucionales, les confiere una *función política muy vigorosa*, entendida en sentido técnico y no partidista, puesto que influye de manera significativa en la toma de decisiones por parte de los otros dos órganos del poder del Estado.¹⁹¹

209. Según el pensamiento del distinguido constitucionalista italiano Franco Pierandrei, la interpretación de las normas constitucionales debe adecuarse a la naturaleza fundamental de los motivos políticos y de los principios esenciales que se encuentran en la base de estos preceptos.¹⁹²

210. Por su parte, el conocido constitucionalista argentino Segundo V. Linares Quintana ha señalado una serie de reglas particulares que en su concepto deben servir de orientación para interpretar las disposiciones constitucionales, entre las cuales deben destacarse las que se refieren a que, en dicha interpretación debe prevalecer el contenido teleológico o finalista, que debe utilizarse un criterio amplio, liberal y práctico; que debe considerarse a la ley suprema como un conjunto armónico de disposiciones y de principios; que deben tomarse en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes en el momento de la sanción, sino también las imperantes en la época de la aplicación, etcétera.¹⁹³

211. Esto nos indica que la interpretación de las disposiciones constitucionales requiere por parte del intérprete y aplicador, una *particular sensibilidad*,¹⁹⁴ que le permita captar la esencia, penetrar en la entraña misma y comprender la orientación de las disposiciones fundamentales, y además, conocer y tomar en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en el momento en que se pretende desentrañar el sentido mismo de los preceptos supremos.¹⁹⁵

¹⁹¹ "El significado del control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el mundo contemporáneo", trad. de Santiago Sentís Melendo y Tomás A. Banzhaf, en su libro *La justicia constitucional*, cit. *supra*, nota 174, pp. 195-211.

¹⁹² "La interpretazione delle norme costituzionali in Italia", en la obra del mismo autor, *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, 1964, vol. II, pp. 654-655.

¹⁹³ *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, Buenos Aires, Alfa, 1953, tomo II, pp. 468 y ss., 3a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, tomo III, 1978, pp. 653-725; véase también Romero, Enrique, "La Corte Suprema y la interpretación constitucional", *La Ley*, Buenos Aires, 22 de junio de 1963, pp. 1-5.

¹⁹⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la interpretación constitucional", cit. *supra*, nota 188, p. 276.

¹⁹⁵ Cfr. Pierandrei, Franco, "Interpretazione delle norme costituzionali in Italia", cit. *supra*, nota 192, p. 655.

212. Lo anterior nos lleva a considerar que la interpretación constitucional, si bien participa de los lineamientos generales de toda interpretación jurídica, en sentido genérico posee aspectos peculiares que le confieren una autonomía tanto doctrinal como de carácter técnico o práctico, ya que en términos generales es considerablemente más difícil y complicado captar el pleno sentido de una norma fundamental, que comprender el significado de un precepto ordinario, y por tanto, exige al intérprete una preparación especializada en derecho constitucional, con lo que desaparece la ilusión de los publicistas románticos del siglo XIX, que pensaban que los textos constitucionales deberían ser comprensibles para todos los ciudadanos,¹⁹⁶ y por el contrario, podemos afirmar que en la actualidad el significado de las disposiciones fundamentales ha llegado a ser tan complejo que ni siquiera pueden ser entendidas plenamente por todos los juristas.

213. Es cierto, finalmente, que la interpretación de los textos constitucionales no corresponde en exclusiva a los tribunales, sino que se efectúa también por los otros dos órganos del poder, es decir, por el Legislativo cuando expide las normas secundarias y por el Ejecutivo, cuando formula reglamentos o bien crea actos o resoluciones de carácter administrativo;¹⁹⁷ pero como lo señala el notable tratadista alemán Klaus Stern, en los países en los cuales existe una jurisdicción constitucional, corresponde a los tribunales supremos o especializados señalar la *interpretación definitiva* de las normas constitucionales, la que es obligatoria para todas las autoridades públicas y para los particulares,¹⁹⁸ y en este sentido se acrecienta de manera considerable la participación de nuestra Suprema Corte en la toma de decisiones fundamentales, y por tanto su relación con los otros dos órganos del poder, y particularmente del Ejecutivo, como se señaló con anterioridad.

XIII. CONCLUSIONES

214. De las superficiales reflexiones que hemos realizado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

¹⁹⁶ Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1965, p. 277.

¹⁹⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la interpretación constitucional", cit. *supra*, nota 188, pp. 288-298.

¹⁹⁸ Cfr. Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, cit. *supra*, nota 190, pp. 289-291.

215. *Primera.* No resulta sencillo establecer en forma panorámica las relaciones entre el Poder Judicial Federal (en su caso, los de las entidades federativas) con el Ejecutivo, y particularmente con el presidente de la República (así como respecto de los gobernadores de los estados), en virtud de que han variado de manera considerable en las diversas etapas de nuestra historia constitucional a partir de la primera realmente efectiva, es decir, la carta federal de 1824. En efecto, si bien en ese primer ordenamiento fundamental se organizó el citado Poder Judicial Federal de acuerdo con el modelo norteamericano de la Ley Judicial de 1789, es decir, se integró con la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, su funcionamiento en realidad fue diverso, en virtud de que la Suprema Corte, como sucesora de la Audiencia de México, funcionó como tribunal de apelación de los asuntos judiciales del Distrito Federal, puesto que sus atribuciones estrictamente federales se aplicaron en muy pocos supuestos, hasta que la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, de 23 de noviembre de 1855, creó el Tribunal Superior del Distrito Federal para conocer de los citados procesos de carácter local.

216. *Segunda.* La Suprema Corte de Justicia mexicana empezó a adquirir importancia en cuanto se estableció el juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857. La misma carta fundamental pretendió fortalecer la independencia del Poder Judicial Federal, al introducir el sistema de elección popular, así fuera indirecta en primer grado, de los magistrados de la Suprema Corte; y además en su artículo 79 se otorgó al presidente de la propia Corte la posición política de sustituir al presidente de la República en sus faltas temporales y en la absoluta mientras se presentara el nuevamente electo, lo que si bien por una parte permitió a don Benito Juárez asumir la titularidad del Ejecutivo Federal al renunciar el presidente Comonfort con motivo del golpe de Estado originado en el Plan de Tacubaya de 17 de diciembre de 1857, por la otra provocó serios enfrentamientos entre el presidente del más alto tribunal de la República y el titular del Ejecutivo Federal en varias ocasiones, primero cuando el general y abogado Jesús González Ortega reclamó en los años de 1865 y 1866, la Presidencia a don Benito Juárez, por considerar que había terminado su mandato en plena guerra contra la intervención extranjera. Estos enfrentamientos se hicieron más evidentes

pocos años después, cuando ocupaba la presidencia de la Suprema Corte el destacado jurista José María Iglesias, el cual, apoyado en su teoría de la *incompetencia de origen*, que aplicó la propia Corte en varios juicios de amparo, consideró que eran nulas las elecciones que habían llevado a la Presidencia de la República a don Sebastián Lerdo de Tejada en el año de 1876, y se declaró presidente con apoyo en el citado artículo 79 de la carta federal de 1857, sin ningún resultado, puesto que al mismo tiempo se había sublevado el general Porfirio Díaz a través del Plan de Tuxtepec, y como contaba con el ejército, tanto Lerdo de Tejada como Iglesias se vieron obligados a exiliarse.

217. *Tercera.* Estos rozamientos de la Suprema Corte con el Ejecutivo Federal terminaron cuando el ilustre Ignacio Luis Vallarta asumió la presidencia de la Corte entre mayo de 1878 a noviembre de 1882, puesto que, por una parte, logró que la propia Corte desechara el criterio de la incompetencia de origen en el conocimiento de los juicios de amparo, y por otra parte propuso al presidente de la República, el general Porfirio Díaz, que se reformara el referido artículo 79 de la carta federal, lo que efectivamente se hizo por reforma promulgada el 3 de octubre de 1882, de tal manera que a partir de entonces (lo que fue modificado con posterioridad), debía sustituir al titular del Ejecutivo en sus faltas temporales o absolutas la persona que hubiese desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente, durante el mes anterior a aquel en que ocurrieran dichas faltas. Una vez lograda dicha reforma, Vallarta renunció a la Suprema Corte para reintegrarse al ejercicio privado de la abogacía.

218. *Cuarta.* Durante la larga dictadura del propio general Porfirio Díaz y contrariamente a lo que ocurrió con el Congreso Federal y los gobiernos de los estados, el Poder Judicial Federal gozó de una relativa autonomía, y estableció una jurisprudencia favorable al respeto de los derechos individuales, puesto que logró en numerosas ocasiones arrancar a los prisioneros políticos de los pelotones de fusilamiento; evitó confiscaciones e impidió con frecuencia que los campesinos fueran sometidos por la fuerza al servicio militar a través de la leva. Un ejemplo de esta autonomía relativa del Poder Judicial Federal frente al Ejecutivo, al menos en la primera etapa del porfiriato, lo podemos observar con los acontecimientos históricos de 1879, con motivo de los fusilamientos que sin formación de causa ordenó el gobernador del estado de Vera-

cruz, el general Luis Mier y Terán, con el pretexto de una pretendida sublevación. Algunos de los condenados fueron rescatados valientemente frente al paredón por el juez de distrito Rafael de Zayas Enríquez. Con motivo del escándalo público provocado por estos hechos, a petición del fiscal de la propia Corte, ésta ordenó una investigación que encomendó al citado juez de distrito, y los resultados los remitió al Congreso de la Unión para la tramitación del juicio político correspondiente, el que no se realizó. Como contrapartida, el Poder Judicial Federal se mantuvo apartado de los problemas políticos y además colaboró con el Ejecutivo, y particularmente con el presidente de la República, al legitimar jurisprudencialmente la delegación de facultades legislativas, que se utilizaron con mucha frecuencia, y a través de las mismas se expidieron los ordenamientos más importantes, especialmente los grandes códigos de la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del presente.

219. *Quinta.* El Constituyente de Querétaro pretendió vigorizar la autonomía del Poder Judicial Federal, puesto que consideró que los de carácter local todavía no alcanzaban la madurez necesaria para recuperar su autonomía jurisprudencial que se concentraba en los propios tribunales federales a través del juicio de amparo. Entre estas medidas podemos señalar la supresión del sistema artificial de elección de los ministros de la Suprema Corte previsto por el artículo 92 de la carta de 1857, el que se sustituyó por la designación de los propios ministros por el Congreso de la Unión, en cámaras reunidas; se introdujeron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado ministro de la Suprema Corte, y ya que la Constitución anterior (artículo 93), requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, mientras que el artículo 95 de la carta de 1917 exige la posesión del título profesional de abogado (en realidad de licenciado en derecho), expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello (fracción III); se estableció la inamovilidad, no sólo de los propios ministros de la Suprema Corte, sino también de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual sólo podían ser removidos por mala conducta y previo el juicio de responsabilidad correspondiente (artículo 94, en su texto primitivo); en tanto que el artículo 92 de la ley suprema de 1857 determinaba que los referidos ministros de la Corte durarían en su encargo únicamente seis años. Fi-

nalmente, se suprimió la Secretaría de Justicia en el artículo XIV transitorio de la propia Constitución de 1917, en virtud de que el Constituyente consideró que era un órgano de interferencia indebida del Ejecutivo en el organismo Judicial.

220. *Sexta.* En los primeros años de aplicación de la Constitución de 1917 se provocaron enfrentamientos de la Suprema Corte con los otros dos órganos del poder, especialmente con el Ejecutivo, en cuanto a su interpretación de los artículos 27 y 123, en relación con la reforma agraria y la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje, o sea en los aspectos básicos del constitucionalismo social. Estos enfrentamientos fueron similares, en cierta manera, a la interpretación liberal de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en los años treinta con motivo de la política social del *New Deal* del presidente Roosevelt. Dichos conflictos concluyeron en cuanto a la materia laboral, con el cambio de jurisprudencia de la Corte mexicana, debido a la presión de las organizaciones de trabajadores, apoyadas por el Ejecutivo, y en cuanto a la reforma agraria con la modificación constitucional de 1934, por la cual se prohibió toda defensa judicial, incluyendo el juicio de amparo contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas a los campesinos que carecieran de ellas, en la fracción XIV del artículo 27 constitucional, en su texto reformado en esa época.

221. *Séptima.* Las reformas constitucionales de 1928 y 1934 significaron la culminación de la tendencia hacia una mayor vinculación de la Suprema Corte con el Ejecutivo Federal. Las primeras que surgieron en el Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921, se tradujeron en la división del más alto tribunal de la República en tres salas especializadas por materia (artículo 94 constitucional), y en el cambio del sistema de designación de los ministros, que en el texto original de la carta federal de 1917 correspondía al Congreso de la Unión, y que a partir de entonces se sigue formalmente el sistema norteamericano, aun cuando con una aplicación muy diversa del modelo, de nombramiento por el presidente de la República con aprobación del Senado federal (artículo 96 constitucional). Las modificaciones de 1934, que se publicaron el 15 de diciembre, al inicio del periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, uno de los más intensos en reformas sociales de nuestra historia político-constitucional, se tradujo en la supresión de la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, los que a partir de entonces eran designados por un periodo de seis años. Con esta modificación, el

general Cárdenas logró lo que no pudo obtener su contemporáneo, el presidente Roosevelt en los Estados Unidos, designar en la Corte a magistrados que estaban compenetrados con su política social.

222. *Octava.* Un paso importante en la evolución hacia la autonomía del Poder Judicial se inició en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en el mes de octubre de 1968, al establecerse en el artículo 104, fracción I, de la carta federal (con antecedentes en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967), la *autonomía de los tribunales administrativos*. Con apoyo en este precepto se creó en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Con mejor técnica, en la reforma constitucional promulgada en agosto de 1987 dicho precepto se trasladó del citado artículo 104 al diverso artículo 73, que consagra las facultades legislativas del Congreso de la Unión, a través de la adición de la fracción XXIX-H. En nuestro concepto, al consagrar la plena autonomía de los citados tribunales administrativos federales, el citado precepto constitucional incorporó, si bien no de manera expresa, dichos tribunales al Poder Judicial Federal y del Distrito Federal. Por otra parte, el ejemplo de los citados organismos judiciales federales sirvió de modelo para la creación de otros tribunales en las entidades federativas, todos ellos dotados de autonomía, entre los que deben mencionarse el Tribunal Fiscal del Estado de México (1958), transformado posteriormente en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con su Ley Orgánica promulgada el 26 de diciembre de 1986; tribunales fiscales de los estados de Veracruz (1975), y de Sinaloa (1976), así como los tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados de Sonora (1977); Hidalgo (1979); Jalisco (1983); Guanajuato y Querétaro (1985) y Guerrero (1987). Además existen varios proyectos legislativos para crear otros más. Esta evolución del establecimiento creciente de los tribunales administrativos locales se ha constitucionalizado en la reforma promulgada en febrero de 1987, al adicionarse la fracción IV del artículo 116 de la carta federal, para disponer que las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

223. *Novena.* Un aspecto importante que debe analizarse en las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Judicial es el relativo a las *funciones del Ministerio Público*, el cual depende totalmente del Ejecutivo Federal y de los gobernadores de los estados, los que

nombran y renuevan libremente a sus miembros. Históricamente y de acuerdo con la tradición española, los fiscales o promotores fiscales, antecedentes del Ministerio Público, de acuerdo con el modelo francés, se integraban a los tribunales, así fuera como representantes del Ejecutivo, y por ello en las cartas anteriores y en la de 1857, la Suprema Corte estaba integrada no sólo por magistrados sino también por el fiscal y el procurador general. Fue en la reforma de 1900 al artículo 91 de la citada carta federal de 1857 cuando se desvinculó al procurador general de la Suprema Corte de Justicia y se le hizo depender directamente del Ejecutivo Federal, como titular del Ministerio Público. En la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917 se consolidó el sistema francés de la dependencia del Ministerio Público respecto del titular del Ejecutivo tanto federal como del Distrito Federal (y este sistema lo han seguido las Constituciones de los estados), de acuerdo con los artículos 102 (que por inadvertencia está situado dentro del título relativo al Poder Judicial), y 73, fracción VI, base 6ª reformado en julio de 1987. Este sistema es inconveniente en cuanto se ha interpretado el artículo 21 de la misma carta fundamental para atribuir al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, sin posibilidad de control judicial, y negándose calidad de parte al ofendido en el proceso penal, lo que ha desorbitado la función del propio Ministerio, que prácticamente decide sobre el contenido del proceso, puesto que sus resoluciones vinculan al juzgador, y sólo son revisables a través de un control interno de carácter administrativo. La tendencia contemporánea conduce hacia una mayor autonomía del Ministerio Público, pues si bien sus funciones no son jurisdiccionales, sí son de carácter judicial, en cuanto influyen especialmente en el proceso penal, pero también en otras ramas de enjuiciamiento, y para ello se han seguido dos caminos: el primero, incorporar el Ministerio Público al Poder Judicial con los mismos derechos de estabilidad e independencia como ha ocurrido en la Constitución italiana de 1948, en Perú desde 1963, y ahora en la Constitución de 1979, y en algunas cartas constitucionales de provincias argentinas como El Chaco (1957), La Pampa (1960); Misiones (1958) y Río Negro (1957), sistema que se ha continuado en las recientes Constituciones de las provincias de Córdoba (1981); Jujuy (1986); La Rioja (1986) y San Juan (1986). En otros ordenamientos si bien el Ministerio Público no se integra al Poder Judicial, se le confieren las mismas garantías que a los integrantes de la judicatura, como ha ocurrido

en Venezuela, cuya carta de 1961 separa las funciones del procurador general, como representante y consejero del Ejecutivo Federal, respecto del fiscal general, designado por el Congreso y titular del Ministerio Público. En México se ha postulado la necesidad de otorgar autonomía al Ministerio Público a partir de la clásica polémica en el Congreso Jurídico Nacional de 1932, entre los destacados juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, pues este último pretendía la separación de las funciones de procurador general del Ministerio Público, en forma similar a lo que ha ocurrido en Venezuela con posterioridad.

224. *Décima.* Es preciso hacer una distinción entre las funciones judiciales y jurisdiccionales del presidente de la República en nuestro ordenamiento constitucional y legal. Las primeras se refieren a su participación en las actividades de impartición de justicia que corresponden al Poder Judicial y que pueden comprenderse dentro del concepto de *procuración de justicia*. Entre ellas, además de las que corresponden al Ministerio Público y que hemos señalado en la conclusión anterior, podemos mencionar la ejecución de las penas establecidas en las sentencias penales, particularmente las que implican la privación de la libertad, lo que se realiza a través del *sistema penitenciario*, cuyos principios están establecidos en el artículo 18 de la carta federal, de acuerdo con los cuales, debe organizarse sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. En segundo lugar, el Ejecutivo está obligado a prestar *auxilio al cumplimiento de las resoluciones judiciales*, obligación que para el presidente de la República está establecida en la fracción XII del artículo 89 de la Constitución federal. Una tercera función judicial es la relativa a la *tramitación y resolución de los recursos administrativos*, a través de los cuales se otorga el derecho de audiencia, y por tanto, de defensa, de los administrados afectados por actos o resoluciones administrativos. Debido a la ausencia de una ley federal de procedimiento administrativo (y de leyes semejantes en las entidades federativas), existe un verdadero caos en la regulación de dichos recursos, lo que ha conducido a su falta de utilidad, ya que por regla general no son analizados por las autoridades que deben resolverlos, lo que ha conducido a la tendencia de establecer el principio del *carácter optativo de dichos recursos administrativos*. Finalmente, al mismo presidente corresponde la concesión del *indulto discrecional* (calificado tradicionalmente como indulto por gracia)

en los términos de la fracción XIV del artículo 89 constitucional. La única función estrictamente jurisdiccional del presidente de la República y del Ejecutivo Federal es la relativa a la decisión, en una primera instancia, de las controversias que se plantean con motivo de la aplicación de las disposiciones legales que regulan la reforma agraria, resoluciones que pueden ser impugnadas con ciertas limitaciones, por los afectados, a través del juicio de amparo. Pero inclusive en esta materia existe la tendencia para atribuir al Poder Judicial la resolución de estas controversias, a través de la creación de tribunales agrarios, como ha ocurrido en varios ordenamientos latinoamericanos en los cuales se ha iniciado una reforma agraria similar a la nuestra, como en Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976). En México se ha propuesto la creación de dichos tribunales especializados en el Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en Jalapa, Veracruz, en noviembre de 1979.

225. *Decimaprimera.* La evolución hacia una mayor independencia tanto del Poder Judicial Federal como los de las entidades federativas, en relación con el Ejecutivo Federal y de los gobernadores de los estados, culminó con las reformas promulgadas en 1987, pero con algunos antecedentes importantes, entre los cuales pueden mencionarse la reforma constitucional de 1944 a través de la cual se restableció la *inamovilidad* de los integrantes del Poder Judicial Federal; en la creación de los tribunales colegiados de circuito, para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia, en las reformas constitucionales y legales de mayo de 1951; la atribución de *facultades discrecionales* de atracción y remisión a las salas de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de los juicios de amparo que correspondían a los citados tribunales colegiados, o a la inversa, enviarlos a ellos, cuando considerasen que se afectan los intereses nacionales o por el contrario que carecían de interés social. Estas atribuciones, en cierto modo similares al *certiorari* ante la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, fueron otorgados primero a la Segunda Sala (Administrativa) en 1968, a las restantes salas en 1983, y finalmente al Tribunal en pleno para enviar asuntos a las salas, en 1986. También podemos mencionar la reforma constitucional de diciembre de 1982 al título IV de la Constitución federal, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, ya que suprimió el juicio especial de destitución por mala conducta de los jueces y magistrados, inclusive de la Suprema Corte, tanto de la Federación como del Distrito Federal,

establecido en las reformas de 1928, y modificado en 1944, que podía iniciar el presidente de la República ante el Congreso de la Unión, oyendo previamente en conciencia a los afectados (confesión laica).

226. *Decimasegunda.* Las principales reformas constitucionales de carácter judicial que fueron promulgadas en 1987, con excepción de aquellas que transformaron la Suprema Corte en un tribunal constitucional a que nos referimos más adelante, son las siguientes: a) La *actualización del derecho de acción* regulado por el artículo 17 de la Constitución federal, promulgada en marzo de 1987, y a través de la cual se introdujeron modificaciones para modernizar el texto de ese precepto cuya redacción original reprodujo casi literalmente el artículo del mismo número de la carta federal de 1857; b) La *consagración de las garantías judiciales de los jueces y tribunales locales*, a petición de dichos tribunales, de acuerdo con la reforma al artículo 116 de la carta federal publicada el 17 de marzo de 1987, que estableció en la fracción III de dicho precepto, las reglas que deben seguir las Constituciones y leyes de los estados para las condiciones de *ingreso, formación y permanencia* de los integrantes de los tribunales locales, entre las cuales destacan la relativa a la *inamovilidad* de los magistrados de los tribunales superiores o supremos de los estados y la fijación de una *remuneración adecuada e irrenunciable*. Estas mismas garantías judiciales se introdujeron también para los jueces y magistrados del Distrito Federal, en la reforma al artículo 73, fracción VI, base V, de la Constitución federal, publicadas el 29 de julio de 1987.

227. *Decimatercera.* Un aspecto esencial de la independencia de los miembros del Poder Judicial es el relativo a su remuneración, la que tradicionalmente ha sido muy inferior a las de los integrantes de los otros dos poderes del Estado, particularmente en Latinoamérica. De manera paulatina se han dado pasos para lograr esta *autonomía económica del Poder Judicial*. En el ordenamiento mexicano el Constituyente de Querétaro estableció en el artículo 94 la disposición tomada del modelo norteamericano, de que la remuneración de los magistrados de la Suprema Corte, de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, no puede ser disminuida durante su encargo. El paso siguiente fue establecido por el artículo 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 30 de diciembre de 1976, de acuerdo con el cual el Poder Judicial Federal puede formular su propio presupuesto que no puede ser revisado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, sino que

será enviado directamente al Ejecutivo Federal para que a su vez lo remita al Congreso de la Unión para su aprobación. Finalmente y por lo que se refiere a los poderes judiciales de los estados, la reforma constitucional de marzo de 1987, al introducir las garantías judiciales de los jueces y magistrados locales en la fracción III del artículo 116 de la carta federal, al establecer el principio de la no disminución de su ingreso, indicó, además, que dicha remuneración debe ser irrenunciable y *adecuada*. Por otra parte, en varias Constituciones latinoamericanas se ha consagrado el principio de que debe proporcionarse al Poder Judicial un porcentaje mínimo del presupuesto nacional, como en las cartas de Costa Rica (1949), Perú (1979); Colombia (reformas de diciembre de 1979, actualmente suspendidas por un fallo de la Corte Suprema de 1981) y Guatemala (1985). En la Cuarta Convención de Barras Asociadas de la República Mexicana celebrada el 8 de junio de 1972 en la ciudad de México, se propuso para el Poder Judicial Federal un porcentaje no menor del uno por ciento del presupuesto nacional.

228. *Decimacuarta*. La evolución hacia una mayor independencia del Poder Judicial Federal ha culminado con las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987, reglamentadas por las modificaciones a la Ley de Amparo y la expedición de una Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas el 5 de enero de 1988, todas las cuales entraron en vigor el 15 del propio enero. El aspecto esencial de dichas reformas fue la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un verdadero tribunal constitucional, con precedentes de los proyectos anteriores del presidente Ávila Camacho y del senador Brena Torres presentados al Congreso de la Unión en 1944 y 1959, respectivamente. En efecto, de acuerdo con los nuevos preceptos fundamentales y legales, se confiere a la propia Suprema Corte la competencia exclusiva para conocer de la segunda instancia de los juicios de amparo en los cuales se reclame la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas y reglamentarias tanto federales como de carácter local, o bien de los tratados internacionales, cuando subsista en el recurso la cuestión de inconstitucionalidad, así como respecto de la impugnación de los actos o leyes de autoridades federales o locales, por invasión de sus respectivas competencias, cuando se afecten intereses jurídicos de los gobernados. Todos los demás juicios de amparo en los cuales se controvierta la aplicación de disposiciones legales secundarias, es decir, sólo se cuestionan problemas de legalidad, especialmente la impugnación de sentencias de

los tribunales del país, se atribuyen a los tribunales colegiados de circuito, a los cuales corresponden también el conocimiento de la inconstitucionalidad de los reglamentos autónomos o municipales y de actos concretos de autoridad. Se conserva, además, el llamado "recurso de revisión" ante la propia Suprema Corte de los fallos de tribunales colegiados de circuito, cuando en ellos se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o se interprete directamente un precepto constitucional. Por otra parte, se otorga al más alto tribunal de la República una facultad de atracción, a fin de que pueda conocer de los juicios de amparo que corresponda a los tribunales colegiados de circuito, ya sea de oficio o bien a petición fundada de los mismos tribunales o del procurador general de la República, cuando la misma Corte estime que por sus *características especiales* deben ser resueltos por ella.

229. *Decimaquinta.* Con la reforma anterior, la Suprema Corte de Justicia mexicana deja de ser un tribunal esencialmente de casación, para transformarse en un tribunal constitucional, con lo cual recupera su función esencial de *intérprete máximo de la Constitución federal*, lo que seguramente producirá una transformación en sus relaciones con los otros dos órganos del poder, en especial con el Ejecutivo Federal, como autor de la mayor parte de las iniciativas legislativas, en cuanto la misma Suprema Corte tendrá una mayor participación en las decisiones políticas fundamentales, como ha ocurrido en los regímenes políticos contemporáneos en los cuales el tribunal judicial de mayor jerarquía, o bien los tribunales o cortes constitucionales especializados, tienen encomendada la *interpretación final e imperativa de las normas fundamentales*.

230. *Decimasexta.* No obstante la trascendencia de las citadas reformas de agosto de 1987, es necesario dar un paso adelante, a través de la superación de la llamada "fórmula Otero", que ya cumplió su misión histórica, y por el contrario implantar, así sea de manera paulatina, la *declaración general de inconstitucionalidad*, que resulta indispensable en la vida contemporánea, no sólo por razones de eficacia práctica del control de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, sino además para lograr el respeto del principio esencial del régimen democrático, es decir, el de igualdad de los gobernados ante la ley. La experiencia de un número creciente de ordenamientos de nuestra época así lo indica, y no sólo tratándose de los tribunales o cortes constitucionales como los establecidos en Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Austria

(1920-1945); Yugoslavia (1963-1974); Portugal (1976-1982); España (1978), y Polonia (1985); sino también en varios países latinoamericanos, a través de la llamada *acción popular de inconstitucionalidad*, establecida en Colombia y Venezuela desde principios de este siglo, y posteriormente en las Constituciones de El Salvador y Panamá, sino también en Costa Rica y varias provincias argentinas; pero además, se han establecido tribunales constitucionales especializados en varios ordenamientos fundamentales como los de Guatemala (1965-1985); Chile (1970-1980); Ecuador (1978) y Perú (1979). En la doctrina mexicana existe una corriente cada vez más vigorosa que postula la implantación paulatina de la citada declaración general de inconstitucionalidad.