

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL PODER JUDICIAL FEDERAL Y A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL, DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* III. *Requisitos, designación y duración de los ministros de la Suprema Corte.* IV. *El Consejo de la Judicatura Federal: su naturaleza y las razones para su creación.* V. *Requisitos, designación y duración de los consejeros.* VI. *Las facultades del Consejo de la Judicatura Federal.* VII. *Los consejos de la Judicatura del Distrito Federal y de los estados.* VIII. *La controversia constitucional.* IX. *La acción de inconstitucionalidad.* X. *El juicio de amparo.*

I. INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre de 1994, el *Diario Oficial de la Federación* publicó reformas a 27 artículos constitucionales sobre cinco grandes temas estrechamente relacionados entre sí: la integración de la Suprema Corte de Justicia y los requisitos, designación y duración de los ministros; la creación del Consejo de la Judicatura Federal y sus principales características y facultades; la jurisdicción constitucional; el Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad. En esta reseña legislativa examino los tres primeros temas de la misma.

Debo decir, desde un principio, que estoy de acuerdo con las grandes ideas que conforman esta importante reforma, aunque en algunos aspectos considero que las fórmulas que al final quedaron no son las mejores ni las más adecuadas. Sin embargo, no hay ninguna duda, es una reforma muy importante y su éxito o su fracaso se encuentra en las manos de quienes tienen la responsabilidad de aplicarla.

También, debo asentar que algunas de las nuevas instituciones, como es el caso del Consejo de la Judicatura Federal, en otros países tampoco se logró configurarlas adecuadamente de una sola vez, sino que, con base en la experiencia, se les han ido realizando las modificaciones pertinentes para mejorarlas. Así acontecerá en México y es precisamente por ello que no es aconsejable que características menores, que bien pueden quedar asentadas en las leyes ordinarias, se coloquen en la Constitución.

Al ir examinando los preceptos constitucionales reformados, expongo algunas propuestas con ánimo constructivo, para colaborar en el perfeccionamiento de los mismos, especialmente en materias que son extraordinariamente sensibles porque afectan directamente muchos de los más importantes derechos humanos.

Esta reforma tiene un fuerte consenso social: existe una inconformidad generalizada respecto a la procuración y a la administración de la justicia, campos en los cuales se han cometido graves errores. La sociedad en general no entiende detalles o tecnicismos de la reforma pero la acepta porque tiene esperanzas de que ella ayude a lograr una mejor procuración y administración de justicia, y efectivamente así debe y puede suceder. Empero, como decía, ahora es necesario que su aplicación sea la correcta: con conocimientos, con decisión, con honorabilidad, con honestidad y con entusiasmo y pasión por el país.

II. INTEGRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. La original Constitución mexicana de 1917 integró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con 11 ministros y ordenó que siempre funcionara en pleno. El enorme rezago de expedientes que se fue acumulando obligó en varias ocasiones a aumentar el número de ministros, que llegó a ser de 26, a permitir el funcionamiento de la Suprema Corte en pleno o en salas, a la creación de tribunales colegiados de Circuito a los cuales paulatinamente se les fue ampliando su competencia hasta casi tener el total del control de la legalidad. Todas las reformas fueron insuficientes, porque el rezago continuaba creciendo, hasta la reforma de 1988 que convirtió a la Suprema Corte en un tribunal constitucional. Entonces también se pensó en reducir el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia porque realmente no es conveniente ni necesario que un tribunal constitucional opere con un número crecido de miembros —26—. Sin embargo, en 1988 no se tocó este aspecto ante la resistencia de los propios ministros de la Suprema Corte quienes en su mayoría estaban convencidos de los principales aspectos de esa reforma pero la condición —nunca dicha expresamente— para su anuencia, —ya que se supone que ellos propiciaron esa reforma—, fue precisamente que se conservara la integración de la Suprema Corte sin reducción alguna del número de los ministros.

La reforma al Poder Judicial Federal de 1988 fue muy importante, se dieron varios pasos hacia adelante y quedó claro que aún faltaban aspectos trascendentes por dilucidar, los cuales se dejaban para una reforma ulterior como son, entre otros, la reducción del número de ministros de la Suprema Corte; los aspectos de administración y gobierno del Poder Judicial Federal que es-

tán íntimamente relacionados con el primer tema como examinaré; los efectos *erga omnes* de la sentencia de amparo y el reforzamiento de los procesos que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1994 expresa que con la reducción de ministros de la Suprema Corte se pretende que la misma sea un órgano más compacto y altamente calificado. Estoy de acuerdo con dicha reducción y con el número de 11 porque: a) los tribunales o cortes constitucionales realizan una labor altamente especializada y para ello no es necesario, sino hasta perjudicial, un número elevado de sus integrantes, b) en la discusión de un asunto determinado para tener diversos puntos de vista es suficiente cinco, siete, nueve, once o trece participantes, c) estos órganos no deben ocuparse de materias ajenas a la interpretación constitucional, d) en México el proyecto Brena Torres de 1959 ya proponía una Suprema Corte integrada con once ministros, precisamente porque en ese proyecto se intentaba estructurar a la Suprema Corte como un tribunal constitucional, y e) la experiencia que se encuentra en el derecho comparado: las cortes y los tribunales constitucionales se integran con un número reducido de magistrados que generalmente no pasan de once.

2. La función primordial de un tribunal constitucional es la defensa de la Ley Suprema, por ello sus atribuciones y competencias, así como por los efectos de sus resoluciones, lo colocan en una posición jerárquicamente superior a los tres poderes tradicionales los cuales están obligados a acatar sin excusa las resoluciones del tribunal constitucional ya que su fuerza es la fuerza misma de la Constitución, del orden jurídico, del Estado de derecho, o si se quiere, teniendo en cuenta las ideas de Hans Kelsen aplicadas al sistema constitucional mexicano a partir de 1988, el tribunal constitucional nuestro —la Suprema Corte de Justicia— no es un órgano de la federación sino de la unidad del Estado Federal —del cual la federación es sólo una de las partes constitutivas—. La Suprema Corte de Justicia garantiza el cumplimiento y la eficacia de la Constitución ya que si alguno de sus preceptos es violado, éste puede ser resarcido o remediado a través de los diversos procedimientos y procesos que integran la jurisdicción constitucional mexicana.

Ahora bien, y es obvio, el juez constitucional debe tener una *particular sensibilidad*¹ para poder percatarse del significado de la norma constitucional que tiene características diferentes de la ordinaria² porque posee una jerarquía superior, tiene una protección especial y por su contenido.

1 Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Xalapa, núm. 4, octubre-diciembre, 1970, p. 9.

2 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 59-60.

Carmelo Carbone, en una forma simple y comprensible, enseñaba que para comprender el significado de una norma de derecho mercantil era necesario referirse al lenguaje, a las costumbres y a ciertas prácticas, pero cuando se trata de una norma constitucional necesariamente hay que tener presentes entre otros aspectos, los de carácter histórico, político, programas de partidos y al derecho comparado.³

La finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier ser humano: su libertad y su dignidad.

Los párrafos anteriores me conducen a dos conclusiones: en una gran parte, el éxito de la presente reforma al Poder Judicial Federal está en manos de los once nuevos ministros —de los cuales únicamente dos eran parte de la antigua Suprema Corte y, por cierto, de los mejores— y de los seis consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, que realmente cumplan con su papel de jueces constitucionales, que estén siempre impregnados de una ciencia, una técnica y una mística: el derecho constitucional. Por el bien de México, deseo que sea una Corte y un Consejo históricos.

La segunda conclusión: la reforma de 1994 refuerza a nuestra Suprema Corte como un tribunal constitucional, al cerrar el ciclo que se perfeccionó grandemente en 1988, con la supresión que sufrió de facultades administrativas y de gobierno y con la creación y el fortalecimiento de garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución. En consecuencia, nuestra actual Suprema Corte deberá ocuparse casi exclusivamente de la interpretación constitucional, de aquellos asuntos que se refieren a la norma y procesos constitucionales. Por ello, en una próxima reforma se le deberá de suprimir como facultades: a) todo lo relacionado con dirimir competencias en los diversos tribunales de México, el artículo 106 c. desde abril de 1986 establece que esta atribución corresponde al Poder Judicial de la Federación, luego la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación puede atribuírsela a órgano federal diferente de la Suprema Corte y b) la resolución de tesis contradictorias de los tribunales colegiados de Circuito que hoy le atribuye la fracción XIII del artículo 107 c.

3. Si la Suprema Corte llegara a ocuparse únicamente de asuntos constitucionales, las salas ya no tendrían razón de ser y de las dos cuestiones mencionadas en el párrafo anterior, se debería atribuir competencia a un órgano especializado que podría ser una sala superior de los tribunales colegiados de circuito, o uno de ellos, órgano que realmente tendría una jerarquía superior a los otros en virtud de que establecería la jurisprudencia del control

³ Citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963, p. 76.

de la legalidad ante la existencia de contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados; contradicciones que son normales y naturales por la multiplicidad de estos tribunales. Desde luego, que la Suprema Corte podría ejercer en casos realmente excepcionales, en los que existiera un marcado interés nacional, la facultad de atracción para resolver una contradicción de tesis referente a cuestiones de legalidad.

III. REQUISITOS, DESIGNACIÓN Y DURACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE

1. Se modificaron varios de los requisitos que el artículo 95c exige para poder ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

La fracción II suprimió el tope de edad —sesenta y cinco años— que se exigía al día de la designación. Es decir, actualmente se puede nombrar a cualquier persona si cumple con la edad mínima señalada: treinta y cinco años que es la misma que se requiere para poder ser presidente de la República. Estoy de acuerdo con esta modificación porque pueden existir muy buenos candidatos a ministros de la Corte que sean mayores de los sesenta y cinco años, pero hay que ser cuidadosos de que sean personas en pleno disfrute de sus capacidades mentales.

La fracción III aumentó de cinco a diez años la antigüedad mínima de la posesión de título de licenciado en derecho. También estoy de acuerdo porque se supone que se tendrá más experiencia y es concordante con la fracción anterior. Una persona —en promedio— se recibe de licenciado en derecho alrededor de los veinticinco años.

La fracción V disminuyó de cinco años a dos la residencia en el país antes de la designación y suprimió cualquier excepción a ella. Esta reforma es acertada porque no existía ninguna razón por la cual este requisito era tan estricto si se comparaba con requisitos similares para otros altos funcionarios federales y precisamente por ello la propuesta de la iniciativa presidencial era mejor que la aprobada por el Congreso de la Unión, porque lo igualaba con requisito semejante para el presidente de la República: estadía de un año en el país, el cual es suficiente para asegurar la finalidad que se persigue y no se comprende por que este requisito para un ministro tiene que ser más rígido que el que se exige para el presidente de la República.

Se agregó una fracción VI: “No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento”.

Considero que este nuevo requisito es acertado y que protegerá a la Suprema Corte de que lleguen como ministros personas cuyos únicos méritos

sean políticos o como alguna vez se expresó que se convertía a la Corte en un panteón de políticos. La iniciativa presidencial en lugar de un año, señalaba seis meses. A largo plazo la modificación que hizo el Congreso de la Unión será benéfica, en el corto le impidió formar parte de la nueva Corte a un ministro, quien es uno de los más distinguidos constitucionalistas del país y la Corte exactamente es el tipo de jurista que necesita.

En este mismo sentido se reformó la fracción V del artículo 55 c para agregarle a los ministros de la Corte entre los funcionarios que no pueden ser electos senadores y diputados federales si no se separan definitivamente de sus funciones con anterioridad a la elección y en el específico caso de los ministros, ésta se fijó en dos años. Estoy completamente de acuerdo porque el cargo de ministro no debe ser un trampolín político, porque demerita a la Suprema Corte y hasta donde es posible el cargo debe ser terminal, por eso es que la jubilación de los ministros es muy buena: es la mejor del sector público después de la del presidente de la República. Un ministro jubilado tiene varios campos a los cuales puede dedicarse, tales como la docencia, la investigación, la asesoría a organismos públicos o la diplomacia.

La reforma constitucional le agregó al artículo 101 c un segundo párrafo para prohibirles a los ministros, magistrados federales, jueces de distrito o consejero de la Judicatura Federal que actúen como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales federales. Estoy parcialmente de acuerdo porque ha sido una situación penosa, que demerita al Poder Judicial Federal, ver a ministros jubilados aprovecharse de esa situación para litigar y sin ninguna necesidad económica por la buena jubilación de la que gozan. Además, cualquier litigante estará en una situación desfavorable frente a un ex-ministro de la Corte, ya que generalmente los juzgadores federales han tenido una consideración y respeto muy especiales para los ministros, y decía que estoy parcialmente de acuerdo porque en este caso la prohibición debe ser de carácter absoluto y hay que ponderar la situación de los magistrados y jueces federales así como la de los consejeros, porque es diversa a la de los ministros empezando por el muy diferente monto de la jubilación y demás prestaciones; en estos últimos casos me inclino por una prohibición de cuatro años.

Y este círculo se cierra, y se cierra bien, porque se prohíbe a los ministros —salvo los provisionales o interinos— a que puedan ser designados secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, si no han transcurrido cuando menos dos años desde el día en que terminaron su función como ministro de la Suprema Corte. Estoy de acuerdo con esta disposición contenida en el artículo 101 c, párrafo tercero, la cual para evitar algún subterfugio al

respecto ordena que los impedimentos del propio artículo son aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

2. Un aspecto que mucho se ha discutido en México, especialmente por la doctrina, es la forma de la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Nuestro sistema, a partir de 1928, ha sido el norteamericano. En ese país ha funcionado razonablemente bien. En México es notorio que no, porque muchas veces se designaron a personas que probablemente su nivel de competencia era equivalente a la de un juez de distrito y en ocasiones, bastante menor.

Por ello, la doctrina se ha preocupado de esta cuestión. Recordemos únicamente a tres de los más importantes tratadistas al respecto:

a) Héctor Fix Zamudio opina que el sistema podría mejorarse si el presidente no tuviera las manos absolutamente libres ya que está sometido a compromisos políticos no fáciles de eludir. Por tanto, sería posible que la designación continuara como facultad del presidente, pero haciendo que éste escogiera de temas que le presentarían los colegios de abogados, los miembros del Poder Judicial, y las facultades y escuelas de derecho de la República.⁴

b) Fernando Flores García piensa que los jueces que empezaran la carrera judicial deberían entrar en ella mediante oposiciones y concursos. Para los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, un jurado calificador podría examinar los méritos de los candidatos a esos cargos y fungir como asesor del presidente para que éste realizara la designación con base en una opinión autorizada.⁵

c) Ignacio Burgoa considera que al ocurrir alguna vacante de ministro, el secretario de Gobernación debería solicitar a las agrupaciones profesionales de abogados legalmente constituidas y registradas la formulación de una lista que contenga los nombres de los juristas que consideran pueden ser nombrados ministros; que esas listas, a través del secretario mencionado, se harían llegar al presidente de la República para que designe a quien considere prudente pero dentro de esas listas, sometiéndolo a la consideración del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente.⁶

4 Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, 1967, p. 68.

5 Flores García, Fernando, "Implantación de la carrera judicial en México", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. X, núms. 37-40, 1960, p. 368.

6 Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 897. Respecto al sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, se encuentran información e ideas muy interesantes en Soberanes, José Luis, "Informe sobre México", *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1993, pp. 452-453.

El actual procedimiento, emanado de la reforma constitucional de 1994 para la elección de los ministros de la Suprema Corte es el siguiente: designa el Senado de la República de entre la terna que le somete a su consideración el presidente de la República —artículo 76, fracción VIII—. Las personas propuestas tendrán una comparecencia —para el nombramiento de los actuales once ministros ésa fue pública y ante el pleno del Senado— y después se designará al ministro por las dos terceras partes de los senadores presentes —ésta es una innovación de la iniciativa presidencial ya que con anterioridad, se requería simple mayoría para el nombramiento— y debe ser dentro del improrrogable plazo de treinta días —la iniciativa presidencial indicaba veinte días y el anterior artículo 96 c diez días—. Si el Senado no resuelve dentro de ese plazo, el presidente designa a quien, dentro de dicha terna, ocupará el cargo de ministro.

Si el Senado rechaza la terna, el presidente de la República presentará una nueva y si ésta, a su vez, también es rechazada, el presidente designará al ministro respectivo dentro de esa terna.

Como es fácil percatarse tanto la iniciativa presidencial como el trabajo realizado en el Senado tratan de dar garantías de que el procedimiento para la designación de ministro de la Suprema Corte será el idóneo para asegurar que se está realizando un buen nombramiento. Es muy probable que este nuevo mecanismo aún no sea el adecuado para alcanzar las finalidades que persigue; sería muy saludable que el presidente de la República solicitara listas de nombres a distinguidas instituciones académicas especializadas en derecho y a barras de abogados serias como ha propuesto la doctrina mexicana, o bien que el Consejo de la Judicatura Federal —ya ampliado en la forma en que propongo en otro apartado— le presentara una sexteta al presidente de la República para que de entre ellos, él formulara la respectiva terna.

La Constitución le otorga al presidente de la República un margen discrecional muy amplio para estos nombramientos, pues los requisitos del artículo 95 c no son difíciles de satisfacer. Es más, se pueden cumplir con ellos y ser completamente inadecuado para realizar bien la difícil función de ministro de la Suprema Corte. El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 95 —que venía ya en la iniciativa presidencial— trata de dar criterios para normar la decisión del presidente de la República. Probablemente van a resultar poco útiles pero es un buen camino emprendido y le dan elementos al Senado que debe tomar en cuenta en su designación. Ese párrafo dice:

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

También, posiblemente, algunos de los mejores juristas del país fuera del campo judicial pudieran no aceptar formar parte de una terna y exponerse a no ser designados, en virtud de una negociación partidista en el Senado, no obstante ser el mejor candidato.

Entiendo que de acuerdo con la última reforma constitucional, la Comisión Permanente perdió la facultad de intervenir en la designación de los ministros de la Corte cuando el Senado no se encuentra sesionando, en virtud de que tal participación fue suprimida de los artículos 79, fracción V y 89 fracción XVIII que con anterioridad le atribuían esa función; por tanto, si en la Suprema Corte ocurre una vacante y el Senado no se encuentra en sesiones o está a punto de terminar el periodo de sesiones, será necesario esperar hasta el próximo periodo para la designación del ministro.

El último párrafo del artículo 94 c dispone que quien haya sido ministro no podrá ser designado para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. Es una disposición correcta en virtud del extenso periodo de los ministros y del principio de no-reelección, pues este último es una de las columnas de todo el sistema constitucional mexicano, con el cual siempre he estado de acuerdo.

3. Los ministros de la Suprema Corte tenían jubilación forzosa al cumplir los 70 años sin importar la edad a la que hubiesen sido designados. Actualmente el artículo 94 c establece que los ministros durarán en su encargo quince años. El nuevo precepto es correcto porque los ministros para poder cumplir con su responsabilidad necesitan estabilidad, la cual les permitirá, entre otros aspectos, que la cumplan con la más absoluta de las independencias.

El artículo cuarto transitorio estableció un sistema escalonado para la terminación de sus cargos para los once ministros designados: cada dos de ellos irán finalizando esa función en los años dos mil tres, dos mil seis, dos mil nueve y dos mil doce y los tres restantes en dos mil quince. Esta disposición es correcta porque sería altamente delicado que todos fueran sustituidos simultáneamente, ya que en la función judicial la experiencia es un valor muy importante y quienes llegan son, al principio, apoyados por los que ya llevan algún tiempo en el cargo.

El artículo 94 c también establece que los ministros al retirarse "tendrán derecho a un haber". La remoción de los ministros continúa siendo únicamente a través de un juicio de responsabilidad política en los términos establecidos en el título cuarto de la Constitución.

4. El presidente de la Suprema Corte de Justicia era designado por el Pleno de ese órgano colegiado, de entre uno de ellos, por un periodo de un año, lo cual era un término muy corto y hacía que la presidencia de la Corte fuera un cargo débil porque si el presidente deseaba ser reelecto necesitaba guardar un equilibrio muy difícil y no enemistarse con los ministros y, ade-

más, en ese plazo tan breve era muy complicado y casi imposible poder realizar un programa de trabajo con efectos positivos para la propia Corte y, en general, para el Poder Judicial Federal.

La reforma de 1994 conserva la misma forma de elección del presidente de la Corte que indudablemente es la más acorde con la independencia y autonomía de ese Poder, pero determina que la designación será por un periodo de cuatro años —tres en la iniciativa presidencial— y que no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Estoy de acuerdo con la aplicación del principio de no-reelección para el periodo inmediato pero precisamente por él, considero que sería mejor que el periodo de presidente de la Corte pudiera ser un poco más largo: cinco, seis o siete años para que realmente quien ocupe ese cargo pueda realizar un fructífero programa de trabajo.

IV. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: SU NATURALEZA Y LAS RAZONES PARA SU CREACIÓN

1. Otro cambio realmente mayor y de gran importancia de esta reforma constitucional fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano responsable del gobierno y de la administración del Poder Judicial Federal excluida la Suprema Corte. Adelanto que con esta idea estoy de acuerdo y hacia ella caminan muchos de los países de Europa y de América Latina. Conuerdo con la mayoría de los preceptos que conforman este nuevo órgano, aunque considero que habrá que hacer en un futuro próximo algunas alteraciones para mejorar este sistema, lo cual es muy natural como se verá posteriormente.

Como bien indica el ilustre maestro y tratadista Héctor Fix Zamudio, existen dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales: el angloamericano o del *common law* que atribuye dichas funciones al tribunal de la máxima jerarquía y el que ha predominado en la Europa continental en el cual, generalmente, las más importantes de esas facultades las posee un Ministerio de Justicia que es parte del Poder Ejecutivo.⁷

Después de la segunda postguerra mundial aparecieron los denominados consejos superiores de la Magistratura o de la Judicatura —como en los casos de Francia, Italia, Portugal y España— con la finalidad de limitar a los

7 Fix-Zamudio, Héctor, "Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos", *Memoria de El Colegio Nacional*, México, 1992, pp. 43-44. Este ensayo es realmente de consulta obligada para todas aquellas personas interesadas en este importante órgano público. También puede consultarse al respecto del mismo autor. *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, pp. 37-40.

ministerios de Justicia en sus atribuciones tradicionales respecto al gobierno y administración de los tribunales con el objetivo de que estas facultades quedaran en órganos independientes integrados mayoritariamente por miembros de la judicatura en un movimiento al cual se le ha llamado el “autogobierno de la magistratura”.

A esos consejos se les pueden encontrar algunos antecedentes tanto en España como en Italia como en el caso de este último país en el cual, desde 1880, existió un órgano con facultades consultivas que era presidido por el ministro de Gracia y Justicia “con competencia en el *status* de los magistrados”;⁸ sin embargo, realmente la idea clave del “autogobierno de la magistratura”, para que el Poder Ejecutivo no sea el factor determinante y se alcance la plena independencia y autonomía de los tribunales respecto al gobierno y administración de los mismos, proviene ciertamente de la segunda postguerra mundial y son esos principios los que guían la creación de un órgano semejante en México. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial dice:

Este órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

Estos consejos —bien señala Giovanni Giacobbe— hacen a un lado el apartado burocrático del Estado para transformarlo en un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Es un régimen de autogobierno.⁹ Lo que se persigue con su creación es garantizar que la carrera judicial sea una realidad y que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de méritos que fortalezca la independencia de los tribunales.

La discusión sobre la existencia misma de estos consejos, su naturaleza, su integración y funciones, continúa y aun continuará por un tiempo. No existen fórmulas únicas para su integración ni para las funciones que deben ejercer. El derecho comparado muestra un mosaico al respecto. Sin embargo, sí existen algunas facultades y principios comunes. Estos consejos, a veces, despiertan polémicas en las cuales predomina la emoción sobre la razón. Así, por ejemplo, uno de los asuntos jurídicos políticos más controvertidos en España a

⁸ Giacobbe, Giovanni, “Autogobierno de la Magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República italiana”, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 103.

⁹ Giacobbe, Giovanni, *op. cit.*, p. 88. En México, uno de los primeros juristas que propuso la existencia de un Consejo de la Judicatura fue Soberanes, José Luis, *op. cit.*, p. 454.

partir de la nueva Constitución de 1978 ha sido el del nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 cambió este sistema respecto al que asentaba su antecesora de 1980,¹⁰ y ello, con toda razón, ha provocado una muy fuerte polémica e incluso se ha llegado a afirmar que en España se ha rechazado implícitamente un régimen de autogobierno de los tribunales y se ha inclinado por un "sistema mixto o híbrido de auto y heterogobierno, que supusiese, eso sí, un limitado pero sustancial desapoderamiento del Poder Ejecutivo respecto de la Administración de Justicia",¹¹ aspecto de especial importancia al que volveré a aludir.

En México, la polémica sobre la creación del Consejo de la Judicatura Federal aún no ha sido fuerte. Se conoce que, en términos generales, el Poder Judicial Federal no lo ha visto con muy buenos ojos y así lo comentan en reuniones privadas ex-ministros, magistrados y jueces; sin embargo, casi no hay pronunciamientos públicos al respecto. Los poderes legislativos federal y de los estados aceptaron este novedoso órgano en México —antes de esta reforma constitucional sólo en el Estado de Coahuila a partir de junio de 1988 operaba algo parecido— sin mayores sobresaltos. La doctrina al respecto es muy escasa aunque existe el importante ensayo de Héctor Fix Zamudio citado en esta reseña legislativa, así como otros de su autoría donde se refiere a esta institución, y que ha abierto brecha en México en el conocimiento de estos órganos; tratadista que desde 1966 propuso la creación en México de un órgano de tal naturaleza en el segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, y quien tiene una marcada y muy importante influencia en la doctrina de los derechos constitucional y procesal en nuestro país.

Empero, las voces disidentes, y ello es muy natural, ya comienzan a oírse. Así, el abogado Nicolás Martínez Serna se pronuncia decididamente en contra del Consejo de la Judicatura Federal porque de acuerdo con su criterio "se rompe la estructura básica y función del Poder Judicial de la Federación, violándose el contenido del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y porque va contra el principio de la división de poderes".¹²

¹⁰ Oliva Santos, Andrés de la, "El Consejo General del Poder Judicial en España", *Justicia y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 26.

¹¹ Oliva Santos, Andrés de la, *op. cit.*, p. 21.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. XVII, núm. 65, 1967, pp. 119-127, ensayo en el cual propone un Consejo de la Judicatura Federal muy parecido al que existe actualmente; véase p. 121. El pensamiento contrario lo sostiene Martínez Cerda, Nicolás, *La desconstitucionalización de la reforma del presidente Zedillo*, México, Editorial del Instituto Mexicano del Amparo, 1994, pp. 8 y 21.

Estoy a favor de la creación del Consejo de la Judicatura Federal por las siguientes razones, porque: a) un tribunal constitucional debe dedicarse completamente a las funciones que le son propias, las jurisdiccionales, y no emplear su tiempo en otras, b) al existir un órgano especializado para los asuntos concernientes al gobierno y la administración se supone que realizarán sus funciones con mayor cuidado y podrán con independencia y objetividad tomar decisiones muy importantes, c) al mismo tiempo que se garantiza la independencia del Poder Judicial no se cae en los defectos del “corporativismo judicial”, o el “clientelismo”, d) se impulsa la verdadera carrera judicial con nombramientos, promociones y adscripciones basados en reglas generales que posibilitan la toma objetiva y serena de las decisiones, e) en un sistema democrático no debe existir ningún órgano ni persona irresponsable y generalmente los tribunales superiores son renuentes a exigir responsabilidades a sus propios jueces, f) esta clase de decisiones se vuelven menos verticales que cuando están en manos de secretarías de Justicia o de tribunales supremos, g) la experiencia de múltiples países avala este sistema de administración de los tribunales, y h) porque el sistema que teníamos no funcionó bien y creó graves problemas que era urgente superar. La mejor prueba de ello es la preocupante inquietud y descontento sociales que existe sobre la administración de justicia y que fueron el motor que impulsó al presidente Zedillo a presentar esa iniciativa de reformas constitucionales que la sociedad recibió bastante bien.

Reflexionemos un poco sobre la última razón que expongo para estar de acuerdo con la creación del mencionado Consejo:

En principio, el sistema que existía en México para la designación de magistrados y jueces federales era perfecto porque respondía a las ideas de los sistemas del *common law* en este renglón y al principio del autogobierno del Poder Judicial Federal: el pleno de la Suprema Corte los designaba sin la menor intervención de ningún otro poder: manos completamente libres para la Suprema Corte. Sin embargo, el sistema degeneró, e incluso se prestó en algunos casos a situaciones muy inconvenientes, construyéndose un “régimen de clientelismo” ya que un ministro hacía la proposición de un magistrado o juez “por turno” y su propuesta era automáticamente aceptada por los demás ministros para que cuando a otro le tocara “el turno” tampoco se le fuera a hacer ninguna objeción. Así, el ministro tenía su “clientela” a la que cuidaba y protegía para lograr buenas adscripciones y promociones y si el magistrado o juez cliente cometía alguna infracción leve, regular o muy grave lo protegía. Bajo el principio de que un “escándalo” lesionaba al Poder Judicial Federal, se protegía a magistrados y jueces incapaces o deshonestos: si la falta era leve o regular se les cambiaba de adscripción, si era

grave se le solicitaba la renuncia y nada más. Este sistema abarcó incluso a los propios ministros, como quedó claro en el deplorable caso Braun de Acapulco. Las quejas administrativas contra un juzgador federal se estrellaaban ante este muro y era casi imposible que prosperaran.

El “clientelismo” era un secreto “público y a voces estruendosas”. En los últimos años, varios ministros lucharon a brazo partido contra él y se fueron logrando algunos triunfos, pero ya era muy tarde, ya que ellos fueron muy leves frente al problema que aquejaba al Poder Judicial Federal en donde, desde luego, existen muchos magistrados y jueces probos y capaces.

Este aspecto del “clientelismo” fue decisivo, aunque a primera vista parezca contradictorio, para que la Suprema Corte no se enfrentara a los poderes Ejecutivo y Legislativo y diera una lucha frontal en contra de la reforma constitucional: Sabía que la tenía perdida de antemano en la opinión pública a la cual difícilmente se le engaña. Esta es la verdad aunque duela mucho decirlo especialmente a alguien que ocupó el honroso cargo de ministro de la Corte y quien luchó, junto con varios otros ministros, por acabar con ese “clientelismo”: lo que se demuestra con las grabaciones de los plenos secretos de la Suprema Corte en los cuales se decidían los aspectos administrativos y de gobierno de todo ese poder.

2. ¿Forma el Consejo de la Judicatura Federal parte del propio Poder Judicial de la Federación? Aún en esta pregunta cuya contestación parece obvia, el derecho comparado no ofrece una respuesta uniforme. Así, Giacobbe afirma que en Italia el Consejo Superior de la Magistratura no forma parte de la organización judicial, ni mucho menos, del Poder Judicial propiamente dicho.¹³ En cambio, en Costa Rica, el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala claramente que el Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano de la Corte Suprema de Justicia al cual le está subordinado.

En México, el actual primer párrafo del artículo 94 c expresa que: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”.

La Constitución mexicana es muy clara: el Consejo de la Judicatura Federal sí es parte del Poder Judicial de la Federación, es un órgano de gobierno y administración salvo respecto a la Suprema Corte y no es un órgano de aquella. El Consejo de la Judicatura Federal no está subordinado a la Suprema Corte de Justicia, cada órgano tiene la competencia que le señala la Constitución, la cual debe ser respetada escrupulosamente.

13 Giacobbe, Giovanni, *op. cit.*, p. 106.

V. REQUISITOS, DESIGNACIÓN Y DURACIÓN DE LOS CONSEJEROS

1. Aspectos esenciales para el examen de cualquier institución de esta naturaleza son el número de sus integrantes, los requisitos que deben satisfacer y el procedimiento de su designación.

El artículo 100 c, en su segundo párrafo, indica que el Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de Circuito, un Magistrado de los tribunales unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante sorteo; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

El número de integrantes de estos órganos varía enormemente. En Italia son 33; en Portugal son 17; en Francia 11; en España 21; en Perú 7, pero puede aumentarse a nueve por decisión del propio Consejo; en El Salvador 11; en Colombia 13; en Paraguay 10; en Costa Rica y en Venezuela 5. Así mismo, es de lo más disímulo quienes los designan y la forma de ésta: en algunos casos hay miembros ex-officio que pueden ser el propio jefe del Estado, el ministro de Justicia o el presidente del Tribunal o Corte Superior. *Siempre* hay miembros del Poder Judicial: magistrados y jueces. También se designan a personalidades del mundo jurídico que no pertenezcan al poder judicial, académicos distinguidos que proponen o nombran las facultades de derecho, abogados sugeridos o designados por los colegios o barras de abogados, juristas o jueces designados por los parlamentos, pero hay una regla de oro que si no se sigue, se rompe con toda la estructura del "autogobierno de la judicatura" y ésta es: *la mayoría de los miembros de esos órganos necesariamente tienen que ser magistrados y jueces, aunque transitoriamente tengan a su cargo la presidencia de un tribunal.*¹⁴

O expresado de otra manera: si la composición es mixta, siempre los miembros del Poder Judicial deberán ser más que los de origen externo para asegurar la independencia de los jueces y que éstos se sujetarán únicamente a la ley, pero es saludable la existencia de miembros que no pertenezcan al Poder Judicial para evitar el corporativismo y el aislamiento de ese propio poder,¹⁵ aunque existen consejos integrados totalmente por magistrados y jueces.

¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor, "Órganos de dirección ...", *op cit.*, p. 70. Respecto al número de integrantes de estos Consejos, así como a su procedencia y participación de otros poderes véase Rico, José María, "Los consejos de la Magistratura: Análisis crítico y perspectivas para América Latina", en *Derecho Penal y Criminología*, Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, volumen XV, número 51, 1993, pp. 274-275.

¹⁵ Giacobbe, Giovanni, *op. cit.*, pp. 105 y 114.

El número de miembros y su designación son cuestiones muy discutidas y los países suelen ir haciendo los ajustes del caso de acuerdo con las experiencias de sus respectivas realidades.¹⁶

Decía que la forma de designación de los magistrados y jueces sigue diversos métodos. Me ocuparé de este aspecto porque es especialmente importante y porque derivado de él haré una propuesta.

En España, hasta 1985, los miembros del Poder Judicial en el Consejo eran *electos* por los propios magistrados y jueces. Veámos este aspecto con mayor cuidado. El apartado 3 del artículo 122 de la Constitución española señala que el Consejo General del Poder Judicial se integra por el presidente del Tribunal Supremo, quien lo preside y por 20 miembros: doce entre magistrados y jueces de todas las categorías judiciales en los términos dispuestos por la Ley Orgánica y 8 entre abogados y juristas de prestigio: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado.

La Ley Orgánica respectiva de 1980, en sus artículos 12 a 18 inclusive, dispuso que el nombramiento de los doce miembros del Poder Judicial sería realizado "por todos los jueces y magistrados en servicio activo".

Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 suprimió esta elección realizada por los propios magistrados y jueces para conferir su nombramiento al Congreso de los Diputados y al Senado aunque necesariamente tendrán que escoger y decidirse por doce magistrados y jueces. Es decir, actualmente los veinte vocales son designados por el Parlamento. El profesor español De la Oliva Santos, testigo privilegiado, porque forma parte precisamente del Consejo General del Poder Judicial, critica este sistema de designación porque dio como resultado una negociación por "cuotas" entre los principales partidos en el parlamento español.¹⁷

Las anteriores ideas confrontémoslas con los preceptos mexicanos: el Consejo nuestro, como decía, se integra por siete miembros. En el proyecto presidencial, cuatro eran designados por órganos "políticos" y tres del sector judicial. Este error que hubiera echado por tierra todo el proyecto del Consejo, afortunadamente se modificó en el Senado para que el Poder Judicial quedara con mayoría de cuatro miembros y con tres de sectores externos. Debe asentarse, porque es lo debido, que se nota la voluntad política para que el Consejo funcione adecuadamente: el Senado designó a dos distinguidos académicos, ampliamente reconocidos por su obra escrita, su experiencia en diversos ámbitos jurídicos y como funcionarios universitarios. Este es in-

¹⁶ Coelho, Augusto Víctor, "Consejo Superior de la Magistratura, La experiencia portuguesa", *Justicia y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 74.

¹⁷ Oliva Santos, Andrés, *op. cit.*, pp. 35-36.

dudablemente un buen principio que ha causado satisfacción: no ha existido ninguna crítica a esas designaciones, sino merecidos elogios.

Por el contrario, la iniciativa presidencial decía que el magistrado —que ahora son dos, ya que se suprimió a uno de los designados por el presidente de la República— y el juez de distrito serían “*electos entre ellos mismos*”. Este principio se cambió en la cámara legislativa por el sistema de insaculación, sorteo o suerte. Este último es un muy mal sistema —aunque mejor que el español de las cuotas políticas a partir de 1985— porque en el Consejo deberán de quedar los magistrados y jueces con mayor experiencia, capacidad, prestigio y conocimiento del Poder Judicial. Se podrá alegar que la elección no necesariamente asegura lo anterior; de acuerdo, pero no hay que despreciar el criterio de muchos de los mejores y más preparados juzgadores mexicanos. Además, la experiencia española de 1980 avala los aspectos positivos del sistema de elección por parte de los mismos jueces y no debe temerse a la democracia entre ellos ya que en pocos ámbitos como en éste, se posee la preparación y la serenidad para emitir conscientemente un voto.

La redacción del propio artículo 100 c me otorga la razón de que el método del sorteo no es el adecuado ya que después de configurar la integración del Consejo, dice: “Los tres últimos, —los nombrados por el Senado y el presidente de la República— deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas...”. Desde luego que la Constitución no exige estos requisitos a los tres consejeros insaculados porque sería absurdo hacerlo, al ser la suerte la que decide. Este aspecto es de capital importancia porque una inadecuada composición del Consejo puede hacer fracasar el nuevo sistema de gobierno y administración del Poder Judicial Federal.

Como decía, estos aspectos son muy delicados y realmente será la experiencia la que nos vaya indicando cuáles habrán de ser los ajustes al sistema tal y como ha acontecido en varios países. Los consejos de la Judicatura o Magistratura aún son instituciones muy nuevas en muchos ordenamientos como para pensar que las primigenias fórmulas de integración y designación son incuestionables. Por lo mismo no es conveniente que la Constitución regule estos consejos con detalle. La Constitución debe establecer los principios fundamentales del Consejo y debe ser la respectiva Ley Orgánica la que se encargue de precisar los alcances de la norma constitucional.

No tengo ninguna duda de que es necesario esperar un poco y observar cómo funciona nuestro Consejo, pero con base en las experiencias del derecho comparado, adelanto algunas ideas. Considero que el Consejo de la Judicatura Federal podría sufrir los siguientes cambios:

- a) Ampliar su número a 11
- b) De esos cuatro nuevos miembros, dos serían del propio sector judicial: un juez de distrito y un magistrado de Tribunal Colegiado, más
- c) Un consejero representante de las facultades del derecho
- d) Un consejero representante de las barras y colegios de abogados y sería la ley secundaria la que determinaría la forma de su elección
- e) Los magistrados y jueces *deben ser electos por ellos mismos* y se podrían exigir ciertos requisitos de elegibilidad como alguna antigüedad en el Poder Judicial y algún grado o diploma del propio Instituto de Especialización Judicial que depende del Poder Judicial Federal.

2. La Constitución equipara en mucho la situación de un miembro del Consejo de la Judicatura Federal al estatus que tienen los ministros de la Suprema Corte: Los consejeros deben satisfacer los mismos requisitos que los ministros —artículo 100 c—, gozan de inmunidad y sólo pueden ser destituidos a través de un juicio de responsabilidad política, su remuneración no puede ser disminuida durante su encargo, incompatibilidad con el desempeño de otros empleos salvo los no remunerados en actividades académicas o de beneficencia, la prohibición a actuar como abogado ante órganos del Poder Judicial Federal dos años después de haber terminado su función.

Los consejeros durarán cinco años en su cargo a excepción del presidente del Consejo, serán sustituidos de manera escalonada y jamás podrán ser designados de nueva cuenta como consejeros. La Constitución señala que los consejeros deberán de ejercer su función con independencia e imparcialidad.

VI. LAS FACULTADES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1. La propia Constitución indica las facultades que tiene el Consejo de la Judicatura Federal y que son las siguientes:

a) Determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito.

b) Nombrar y adscribir, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley, a los magistrados de Circuito y a los jueces de Distrito. Esta facultad es especialmente delicada e importante y debe señalarse que no puede ser ejercida en forma arbitraria, sino con criterios objetivos y la Ley respectiva habrá de ser muy precisa. Todo el nuevo sistema se caerá si el Consejo de la Judicatura Federal no es muy escrupuloso al aplicar los criterios para esos nombramientos y adscripciones: es preciso que actúen con objetividad pues el sistema tiene que fundarse en méritos y sólo en méritos de los presuntos juzgadores o juzgadores: reglas generales de aplicación sin excepciones ni favoritismos.

c) Investigar forzosamente la conducta de algún magistrado o Juez, si así lo solicita la Suprema Corte de Justicia.

d) Recibir, en su caso, las protestas constitucionales de magistrados y jueces federales al inicio del ejercicio de su cargo.

e) Administrar, vigilar y disciplinar a los miembros del Poder Judicial Federal, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia.

f) Remover a los magistrados y jueces federales. La mayoría de las facultades del Consejo son de carácter administrativo pero ésta realmente reviste un carácter jurisdiccional.

g) Desarrollar la carrera judicial, de acuerdo con las bases que la Ley establecerá para la formación y actualización de los funcionarios, y la cual se deberá de regir de acuerdo con los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Desde luego que en los últimos años algo se ha avanzado en la carrera judicial, especialmente desde la fundación del Instituto de Especialización Judicial que ha desarrollado una buena labor, pero el impulso que ahora se pretende darle con la reglamentación precisa de los nombramientos, adscripciones y remociones es realmente importante y es deseable que logre todos sus objetivos. Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial es muy precisa:

A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

h) Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus atribuciones conforme lo disponga la ley. Esta es una función legislativa extraordinariamente importante que le permitirá ir estableciendo criterios y normas respecto a las funciones que tiene establecidas.

i) Elaborar el presupuesto del Poder Judicial Federal, salvo el de la Suprema Corte de Justicia.

j) Resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, salvo los casos de la Suprema Corte de Justicia.

Es preferible que los problemas o asuntos laborales del Poder Judicial de la Federación sean conocidos y resueltos por un sólo órgano y no por dos para evitar criterios diferentes o incluso contradictorios dentro de una unidad que es el Poder Judicial de la Federación. Considero que esa instancia única bien puede ser el Consejo que es presidido por el presidente de la Suprema Corte e integrado mayoritariamente por altos funcionarios del propio Poder.

Además, la Constitución en su artículo 100 dispone que el Pleno del Consejo tendrá otras facultades determinadas en la Ley.

El 3 de febrero de 1995 el *Diario Oficial de la Federación* publicó reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y entre los aspectos más importantes de aquellas se encuentra la adición de un capítulo IX bis referente al Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 84 bis-11 de esa Ley Orgánica atribuye al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal otras muy importantes facultades, como son: dictar las disposiciones necesarias para turnar los expedientes y promociones de la competencia de los tribunales de Circuito o de los juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos; cambiar la residencia de los tribunales de Circuito y la de los juzgados de Distrito; conceder licencias, con o sin goce de sueldo, a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, cuando excedan de 15 días; acordar las renunciaciones que presenten los magistrados y jueces federales; acordar el retiro forzoso de ellos en los términos de las disposiciones aplicables; suspender en sus cargos a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito con el fin de ponerlos a disposición del Ministerio Público o a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra, cuando se reúnan los requisitos previstos en el artículo 16 c; verificar el adecuado funcionamiento de los juzgados y tribunales; resolver sobre las quejas administrativas que se le presenten y, en su caso, imponer las medidas disciplinarias correspondientes; determinar la adscripción permanente o temporal de los consejeros a las comisiones; y desempeñar cualquier otra función de carácter administrativo o disciplinario que resulte de la propia naturaleza del Consejo.

Como es fácil percatarse por las disposiciones constitucionales y legales, el Consejo de la Judicatura Federal tiene facultades administrativas, de gobierno, legislativas y jurisdiccionales. Realmente se le ha equipado bien para que alcance los objetivos por los cuales fue creado: que el Poder Judicial Federal, salvo la Suprema Corte porque está fuera del campo de su competencia, actúe con independencia, autonomía, eficacia, profesionalismo y responsabilidad.¹⁸

Únicamente sugiero que el Consejo pueda llegar a tener dos facultades adicionales: a) iniciativa legislativa o/y poder emitir una opinión sobre reformas legislativas respecto a todas las materias y facultades que la Constitución y la Ley le atribuyen, y b) que anualmente presente al Congreso de la Unión una memoria sobre el estado general, funcionamiento y di-

¹⁸ Para un análisis de las diversas facultades que tienen varios consejos en diferentes países, véase Rico, José María, *op. cit.*, pp. 275-276.

versas actividades, así como de los problemas y carencias del Poder Judicial Federal.

2. El párrafo octavo del artículo 100 c dispone que las decisiones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables. De inmediato señala las salvedades —las cuales fueron introducidas por el Senado ya que la iniciativa presidencial no las contemplaba— que son las que se refieren a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, “las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”. Es decir, para esos casos se crea un recurso ante la Suprema Corte, órgano que dirá la última palabra al respecto.

Considero un gran desacierto, de graves consecuencias, la existencia de ese recurso por las siguientes razones:

a) Generalmente no existe en el derecho comparado porque se desea que las decisiones de los consejos de la Judicatura o Magistratura sean la última palabra, pues de lo contrario se pierde en mucho la idea de estos cuerpos colegiados como los órganos autónomos de administración y gobierno de los tribunales.¹⁹

b) Sólo son recurribles las decisiones sobre la designación, adscripción y remoción de los magistrados federales, pero éstas son exactamente las más importantes facultades del Consejo. Entonces, ¿se tiene o no confianza en el Consejo de la Judicatura Federal?

c) Se corre el peligro de que el gran vicio que esta reforma constitucional trata de destrozarse: “el clientelismo”, al cual me he referido, no pueda ser erradicado, o regrese con diversas modalidades. Tantas zozobras y trabajos, años de discusión, para que al final de cuentas todo quede en lo mismo: la última palabra sobre la designación, adscripción y remoción de los magistrados y jueces federales queda en manos del Pleno de la Suprema Corte

¹⁹ Coelho, Augusto Víctor, *op. cit.*, p. 76, señala que en el sistema portugués si existe ese recurso y considera que ha funcionado bien: “Por otro lado, se debe mencionar que sobre las resoluciones del Consejo Superior de la Magistratura, al Supremo Tribunal de Justicia cabe el recurso que, para el efecto y en los términos del artículo 168 del estatuto de los magistrados judiciales, funciona a través de una sección constituida por el presidente y por cuatro jueces consejeros: uno de cada sección del Supremo y designados anual y sucesivamente, teniendo en cuenta la antigüedad respectiva. La nota más relevante de este esquema es la de que los actos definitivos y ejecutorios del Consejo Superior de la Magistratura, en lugar de interponer recurso judicial ante la jurisdicción administrativa lo hacen en contencioso directo ante el Supremo Tribunal de Justicia. El sistema ha funcionado sin dificultades, al producir el Consejo sus alegatos y ejecutar las decisiones del Supremo. Dichas decisiones han contribuido a la marcha administrativa adecuada del Consejo, sin transgresión del autogobierno de la Magistratura y con el adecuado control de su actuación”.

de Justicia: los espectros de Ibsen regresan para probablemente continuar con lo mismo: clientelismo, influyentismo y al final de cuentas: corrupción.

Se podrá alegar que la facultad de la Suprema Corte al respecto es sólo para *verificar* que se han aplicado correctamente las reglas que dice la Ley; es decir, los criterios objetivos que precisará la norma. Sí, pero la Suprema Corte tiene al respecto la interpretación última de esas normas y sus criterios acabarán imponiéndose. Así, los vicios a los que he hecho referencia corren el peligro de no ser erradicados.

d) La posición personal del presidente de la Suprema Corte y del Consejo se acrecienta en una forma indebida. Me he pronunciado por un presidente de la Corte fortalecido y por eso apoyo la extensión de su periodo, pero en este caso, la situación es diferente porque al ser la única persona integrante del Consejo que podrá defender sus puntos de vista en el Pleno de la Suprema Corte, su voz adquiere una fuerza indebida y que opaca, si no es que anula en estos casos, las opiniones y criterios de los otros miembros del Consejo, cuando ese presidente es sólo uno de siete. Se corre el peligro de que el presidente de la Corte y del Consejo se pueda convertir en un ente autoritario y arbitrario.

e) Si se desea darle una nueva oportunidad al magistrado o juez afectado, bien se podría crear un recurso administrativo pero ante el propio Consejo, recurso que no ha existido durante todo el tiempo —décadas— que el Pleno de la Suprema Corte tenía estas facultades y no he escuchado que se hayan cometido injusticias sino al contrario, una manga ancha, que resultó anchísima y que ha traído consigo problemas tan serios que se ha deteriorado a la propia administración federal de la justicia.

f) Este recurso no existe, y qué bueno, respecto al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. ¿Puede alguien explicar por qué en un caso sí existe y en el otro no, tratándose de situaciones idénticas?

g) Por los argumentos anteriores, considero que ese recurso debe desaparecer.

VII. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS

1. La fracción VII del artículo 122 c introduce los principales principios de la reforma del Poder Judicial Federal al Poder Judicial del Distrito Federal, especialmente la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Al respecto sólo haré dos comentarios:

a) Ese artículo faculta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a designar, adscribir y remover a los magistrados y jueces y no crea, como asenté en párrafos anteriores, ningún recurso por medio del cual estas

resoluciones pudieran ser recurridas ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Estoy de acuerdo con que dicho recurso no exista, pero entonces ¿por qué sí existe en el Poder Judicial Federal? ¿Por qué esta incongruencia? ¿Existe más confianza en el Consejo del Distrito Federal que en el de la Judicatura Federal? Sólo me explico esta incoherencia mayor por un descuido: se les olvidó en el Senado adecuar en este aspecto la fracción VII del artículo 122 a la modificación que hicieron a nivel federal y si se les olvidó fue porque lo único que les interesó es que el Pleno de la Suprema Corte no perdiera esas facultades y debemos preguntarnos por qué. Lo anterior viene a ser otro argumento, y muy fuerte, de por qué hay que suprimir la existencia de ese recurso de la Constitución.

b) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elabora el presupuesto de todo el Poder Judicial del Distrito Federal incluido el del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Estoy de acuerdo porque el Poder es una unidad y los criterios presupuestales deben ser los mismos para todo él, pero entonces ¿por qué no se siguió este mismo lineamiento respecto al Poder Judicial Federal? Probablemente porque aún no están muy convencidos los autores o quienes opinaron sobre la reforma que una cosa son los asuntos jurisdiccionales y otra los administrativos, aunque los dos están vinculados estrechamente para que exista una buena impartición de justicia y que en nada desdoraría al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, no contar con estas funciones administrativas en beneficio de la profundidad con que sus miembros deben estudiar las cuestiones jurisdiccionales.

2. La Constitución General de la República no obliga a las entidades federativas a crear sus consejos de la Judicatura. Será decisión libre de cada una de ellas si lo hace o no y cómo lo hace. La Constitución únicamente señaló que: a) los magistrados no deben de haber ocupado ciertos cargos, durante el año previo al día de la elección, b) derogó el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 c que señalaba que los jueces del Estado los designaba el Tribunal Superior de Justicia, y c) equiparó a los consejeros locales con los magistrados locales en lo referente a la inmunidad procesal, la responsabilidad y el juicio político.

Ciertamente la Constitución está permitiendo y presuponiendo que las entidades federativas van a optar por el sistema del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial local y así será en virtud del gran peso paradigmático que tienen las instituciones contenidas en la Constitución Política de la República.

El artículo 143 de la Constitución Política de Coahuila, desde 1988, señala que el Consejo de la Judicatura de ese Estado es un órgano de Gobierno honorario, cuyas funciones consisten en el nombramiento, ascenso, inspección y régimen disciplinario del personal al servicio del Poder Judicial: y

que se integra por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá; por el procurador general de Justicia, por un representante del Congreso, por el magistrado del Tribunal Unitario de Distrito y el juez de Primera Instancia con mayor antigüedad en el cargo y por los decanos de los notarios y abogados de la capital del Estado.

Asimismo, se ha elaborado un anteproyecto de nueva Constitución —que realmente reordena la actual con algunas importantes innovaciones— del Estado de México que configura un Consejo de la Judicatura con aspectos que en mi opinión son certeros y deben de tomarse muy en cuenta. El artículo 93 señala la integración de ese Consejo: un presidente que será el del Tribunal Superior de Justicia, dos magistrados, dos jueces, un representante de las facultades de derecho establecidas en el Estado y un representante de las asociaciones de abogados legalmente constituidas.

Los magistrados y los jueces integrantes del Consejo de la Judicatura serán electos respectivamente entre ellos mismos.

El artículo 95 indica las facultades del Consejo, entre las que destaco: la elaboración del presupuesto anual del Poder Judicial del Estado de México y las proposiciones de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior que enviará a la Legislatura local o, en su caso, a la Diputación Permanente para su aprobación.

Y, afortunadamente, no existe ningún recurso de las decisiones del Consejo de la Judicatura ante el Tribunal Superior de Justicia. Ojalá que todos estos aspectos muy positivos no vayan a ser neutralizados o modificados para mal en el Congreso local.

En esta forma se va abriendo camino en las entidades federativas mexicanas, la nueva institución del Consejo de la Judicatura.

VIII. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

1. Otra gran parte de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 se refiere a la jurisdicción constitucional mexicana y en este sector también las modificaciones son de gran trascendencia ya que la finalidad que se persigue es el fortalecimiento de la defensa de la Constitución. La reforma: a) revive a uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional: la controversia constitucional que desde 1917 se encuentra en el artículo 105 c, pero que ha sido muy poco utilizada porque nuestra Ley Fundamental se refería a ella en términos generales que nunca fueron reglamentados a través de la ley respectiva que no llegó a expedirse, b) crea una nueva garantía procesal de defensa constitucional: el recurso de inconstitucionalidad y c) reglamenta aspectos diversos de nuestro más efectivo me-

dio para controlar la constitucionalidad de leyes y actos: el juicio de amparo, especialmente en lo referente a una cuestión nodal: el incumplimiento de la sentencia de amparo. Refirámonos a cada uno de estos aspectos.

2. La controversia constitucional asentada en el original artículo 105 c se refería a problemas suscitados entre dos o más entidades públicas, a saber: entre dos o más estados; entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados. Posteriormente se reformó la Constitución para abarcar también al Distrito Federal: entre uno o más estados y el Distrito Federal y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando el precepto, se declaró competente para conocer controversias entre un Estado y uno de sus municipios, tal y como resolvió en 1994 en relación con la controversia planteada por el Municipio de Delicias contra el gobierno del Estado de Chihuahua respecto a aspectos competenciales del registro civil.

Se puede afirmar que las características de la controversia constitucional son: a) acontecen entre dos o más entidades públicas, b) respecto a la competencia constitucional de sus actos, c) el acto o ley impugnada, causa, por el sólo hecho de su realización, un perjuicio y sólo está procesalmente legitimado para ejercer la acción la entidad pública afectada y no un particular, en virtud de que invadió facultades que no le están atribuidas, f) normalmente los efectos de la resolución son *erga omnes* y g) se refuerza la situación de la Suprema Corte como tribunal constitucional y órgano de la unidad del Estado federal al decidir suprapartes en conflictos entre entidades que integran al propio Estado federal.²⁰

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial considera que el artículo 105 c debe ser precisado incluyéndose todas las controversias que pueden suscitarse entre entidades públicas en un Estado Federal. Realmente en la redacción que ya tenía ese artículo 105 c y en la interpretación que de él estaba haciendo la Suprema Corte cabían esos supuestos: sin embargo, por ser un asunto tan delicado se decidió que era preferible pecar de exceso —enunciando expresamente todas las controversias posibles—: así la exposición de motivos asentó que:

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las

²⁰ Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. 9a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 256. Fix-Zamudio, Héctor, *Juicio de amparo*. México, Porrúa, 1964, p. 202. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. 3a. ed., México, I.H. Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, t. X, pp. 105-3 y ss.

controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo Estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

Reflexionemos sobre diversos aspectos de esta importante reforma:

a) Sólo la Suprema Corte, en Pleno, es competente para conocer de las controversias constitucionales. Así ha sido desde 1917 y ello reafirma, como ya expresé, su jerarquía superior a todas las demás entidades públicas en su carácter de órgano de la unidad del Estado Federal.

b) Se excluye de las controversias constitucionales la materia electoral. Este es un asunto muy difícil y complicado que se ha discutido mucho en el país: si es conveniente o no apartar a la Suprema Corte de la pasión política en virtud que se puede contagiar de ese mal y puede hacer poco para corregirlo. Sin entrar a esa polémica, digo que estoy de acuerdo con esta exclusión, cuando menos por ahora, en virtud de que la discusión de las cuestiones electorales revisten actualmente en nuestro país características dogmáticas y fundamentalistas que han enrarecido la atmósfera política y que, por lo mismo, a veces es difícil separar la verdad de la mentira en virtud de que aún nos falta madurar en el principio democrático de saber ganar, de saber perder y de saber reconocer cuando se ha perdido. Probablemente, y ojalá así sea, en el futuro esta excepción pueda ser suprimida.

c) El titular de la acción es una entidad pública y no un particular.

d) El artículo es casuístico hasta el extremo. Está bien en virtud de lo delicado de la materia. Se puede afirmar que la Suprema Corte no podrá ampliar los supuestos de las controversias constitucionales ya que éstos son muy precisos y esa es la intención del Poder Revisor de la Constitución.

e) En el Senado se suprimió el supuesto de la controversia entre dos municipios del propio Estado. Estoy de acuerdo porque ella, y así se ha entendido en el constitucionalismo mexicano y así lo regulan varias constituciones locales, que dicho conflicto debe ser dirimido en los términos

señalados por la ley fundamental de la respectiva entidad federativa en virtud de su autonomía y para no sobrecargar el trabajo de la Suprema Corte.

f) La materia de la controversia es sobre la constitucionalidad del acto impugnado ya sea éste de carácter administrativo o legislativo y la Suprema Corte resolverá de acuerdo con la Constitución Política de la República, la ley reglamentaria del artículo 105 c, y dependiendo de las partes contendientes, también de acuerdo con la respectiva Constitución local la cual es muy importante tener presente en varios de los supuestos de las controversias constitucionales.

g) Los efectos de una resolución de controversia constitucional, por la naturaleza misma de ella, son *erga omnes*.

Esta regla es modificada en la actual reforma y se hace una distinción entre las resoluciones con efectos *erga omnes* y aquellas que tienen efectos únicamente respecto a las partes de la controversia. Los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 105 c se ocupan de este tema.

Las resoluciones tienen efectos *erga omnes* cuando las controversias versen:

- i) sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación,
- ii) sobre disposiciones generales de los municipios impugnadas por los estados,
- iii) las controversias del Poder Ejecutivo, el Congreso, aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente,
- iv) las controversias entre dos poderes de un mismo Estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Todas las demás controversias tienen efectos sólo entre partes. Estas últimas comprenden:

- i) las disposiciones generales de la Federación impugnadas por los estados o los municipios,
- ii) las disposiciones generales o actos de la Federación impugnadas por el Distrito Federal,
- iii) las disposiciones generales de los estados impugnadas por los Municipios,
- iv) las controversias entre un Estado y otro,
- v) las controversias entre un Estado y el Distrito Federal,
- vi) las controversias entre dos municipios de diversos estados.

Este aspecto debe ser analizado con especial cuidado porque la controversia entre entidades públicas se originará en relación a un acto concreto o una norma general pero precisamente por provenir de una entidad pública al momento de su anulación surte efectos respecto a todos aquellos sujetos

que se encuentran en el ámbito territorial correspondiente. Es decir, si se anula el acto de un municipio, el efecto *erga omnes* es únicamente respecto a ese municipio, si se anula el acto de un Estado o del Distrito Federal el efecto *erga omnes* es únicamente respecto a ellos y así acontece con la Federación, sin importar si quien impugnó es la Federación, los estados o los municipios. Sin embargo, habrá que esperar a la Ley reglamentaria del artículo 105 c. para examinar si sobre este aspecto tan delicado contiene algunas otras precisiones.

h) Para que la resolución tenga efectos *erga omnes* al menos deberá ser aprobada por ocho votos. La iniciativa presidencial se refería a nueve votos. Estoy de acuerdo que en una cuestión tan importante, la votación no sea mayoría simple sino calificada y un paso positivo fue haber bajado de nueve a ocho votos y aun habría que ponderar si no sería mejor siete que es casi las dos terceras partes de 11, ya que es la mayoría calificada que generalmente la Constitución requiere para cuestiones muy importantes y especiales.

La redacción del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 c presenta algunos problemas. Por ejemplo: la Federación impugna una disposición general de un Estado, si la Federación gana la controversia por seis o siete votos, esa disposición general se declara inválida pero sólo tiene efectos entre las partes, y esa disposición general se seguirá aplicando a pesar de que invade competencias constitucionales, lo que carece de sentido ya que en la controversia constitucional cuando se discuten disposiciones normativas los efectos deben ser *erga omnes* porque no se está afectando un interés privado sino público como es la estructura misma del régimen de competencias del Estado Federal diseñado por la propia Constitución. Considero que estos aspectos merecen mayor discusión para lograr mejores conclusiones. También habrá que ver cómo funciona esta fracción del artículo 105c en la realidad.

i) El artículo octavo transitorio de la reforma dispone que las modificaciones al artículo 105 entrarán en vigor en la misma fecha en que comience a tener vigencia la ley reglamentaria correspondiente.

Estoy de acuerdo en virtud de que resulta temerario la aplicación del artículo 105 c sin la existencia de su ley reglamentaria. Este artículo transitorio es muy interesante porque la doctrina mexicana ha discutido si es posible la aplicación de un precepto constitucional cuando él mismo ordena la existencia de una ley orgánica o reglamentaria y ésta no se ha expedido. Especialmente se discutió esta cuestión relacionada con la aplicación de la fracción V del artículo 76 constitucional, cuya ley reglamentaria no se expidió sino hasta diciembre de 1978.²¹

21 Carpizo, Jorge. "Estudios...", *op. cit.*, pp. 121 y 407-411.

j) Si se examinan con cuidado los supuestos de la fracción I del actual artículo 105 c respecto a su antecesor, se puede concluir que la gran innovación se refiere a los municipios, que expresamente se está reconociendo al municipio como entidad pública legitimada para ser parte en las controversias constitucionales, lo cual ya se encontraba en las decisiones de la Suprema Corte, pero el actual artículo propiciará, sin ninguna duda, la proliferación de esta clase de controversias constitucionales especialmente por la pluralidad política en los municipios, en los cuales cada día más, muchos de ellos son gobernados por autoridades diversas al partido en el poder a nivel federal o a nivel estatal. Contemplo que probablemente esta clase de asuntos ocuparán en el futuro próximo una buena parte del tiempo del Pleno de la Suprema Corte.

k) Existen “controversias” entre entidades públicas cuyas resoluciones no son susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial Federal, en virtud de que el Poder Legislativo en esos casos es la última instancia de interpretación constitucional, como en los casos de la fracción IV del artículo 73 c que se refiere a las diferencias que se susciten entre los estados sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios y las mismas no tengan un carácter litigioso y, la fracción V del artículo 76 c relativa al caso de nombrar un gobernador provisional porque, con anterioridad, han desaparecido todos los poderes de una entidad federativa.²²

IX. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. La fracción II del artículo 105 constitucional crea en México una nueva garantía procesal integrante de la jurisdicción constitucional mexicana y dice que la Suprema Corte de Justicia conocerá “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral”.

La creación de esta acción de inconstitucionalidad, a su vez, implica otra decisión constitucional muy importante: no tocar el juicio de amparo respecto a los efectos relativos de su sentencia. El amparo contra leyes continúa estructurado de igual manera, conservando sus características esenciales de que la acción sólo la puede ejercitar un particular cuyo interés jurídico se afecta o puede afectarse por la ley que se considera inconstitucional y los efectos de esa resolución sólo comprenden a quien ejercitó la acción de amparo. Parte importante de la doctrina mexicana se ha inclinado porque los

²² Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu constitución*, 9a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Angel Porrúa, 1994, p. 273.

efectos de la sentencia del amparo contra leyes, con diversas modalidades pero especialmente hasta que se haya integrado jurisprudencia al respecto, tenga efectos *erga omnes*.²³

La decisión de la reforma fue dejar intocados los principios antes enunciados del amparo contra leyes y crear una nueva garantía procesal de defensa de la Constitución y cuyos efectos, si la norma es declarada inconstitucional o inválida, necesariamente serán de carácter general.

La Constitución española de 1978 se inspiró en la nuestra para crear su *amparo*. Ahora, todo parece indicar que nosotros nos basamos en aquella para crear la acción de inconstitucionalidad, aunque con modalidades restrictivas, tanto respecto al tiempo en qué puede ejercitarse la acción, como quiénes y en qué proporción pueden hacerlo.

Así como estoy de acuerdo en que de la controversia constitucional se haya suprimido la materia electoral por las razones expuestas, en la acción de inconstitucionalidad, no, porque no existe un conflicto o litigio sobre ese aspecto entre entidades públicas, sino es un análisis "en abstracto" sobre si la norma contraría o no a la Constitución y en este campo no debería de haber ninguna excepción porque se lesiona el principio de supremacía constitucional.

Las acciones de inconstitucionalidad se pueden ejercitar dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. Me parece un plazo muy corto tomando en cuenta que realizar un estudio constitucional serio y profundo bien puede necesitar un plazo mayor y que también probablemente, antes de ejercitar la acción, sea conveniente escuchar opiniones y el debate, en su caso, de los principales constitucionalistas del país. El sistema español —artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— establece un plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley o del acto con fuerza de ley impugnado.²⁴ Me inclino por la norma española: el plazo debe ser de tres meses o incluso de cuatro.

Están legitimados a interponer la acción de inconstitucionalidad:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

23 Carpizo, Jorge, "La Constitución...", *op. cit.*, pp. 276-277. Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial Federal y sobre las relaciones internacionales de México", en *Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 11, vol. 11, 1982, pp. 562-563. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año IV, núms. 10-11, 1971, pp. 92-95. Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1977, pp. 26-44. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, p. 418.

24 Fernández Segado, Francisco, "El sistema constitucional español", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 529.

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por ellos mismos.

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por ese órgano colegiado.

La iniciativa presidencial en todos los casos en que actualmente se exige ese treinta y tres por ciento, se inclinaba por cuarenta y cinco por ciento. La modificación del Senado fue acertada y aún así es bastante restrictiva. La Constitución española señala que en estos casos están legitimados 50 diputados y 50 senadores lo que equivale a un séptimo de los diputados y a un quinto de senadores.²⁵

Nuestra Constitución, como en el caso de la controversia constitucional, exige en la acción de inconstitucionalidad para la invalidez de la norma impugnada una mayoría de cuando menos ocho votos de los ministros. La consideración realizada con anterioridad, vale también para este específico punto.

Así mismo, es muy conveniente que puedan estar legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad algún personaje con respeto social, para no dejarla exclusivamente en manos de entidades políticas. La Constitución española en este aspecto legitima al “defensor del pueblo” —*ombudsman*—. En México, sería saludable que estuviera legitimado el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para leyes del Distrito Federal, su homólogo en esa porción territorial. También sería conveniente discutir si sería adecuado legitimar a una institución académica de prestigio, como podría ser el Consejo Técnico o Interno de la Facultad de Derecho o del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sin embargo, lo que está muy claro es que el Poder Revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy

²⁵ Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, 3a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1992, t. II, p. 431. Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, p. 528.

restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso. Tal y como quedó establecida, probablemente va a ser poco utilizada.

Como expresaba, los efectos de la acción de inconstitucionalidad, si la ley es declarada inválida, son de carácter general o *erga omnes*.

Esta acción deberá ser reglamentada ya sea en una ley específica, que sería lo mejor o en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o bien, aun cuando no lo considero pertinente por sus características dispares, en la Ley de Amparo aunque la ley reglamentaria podría hacer remisiones a ésta.

2. Los dos últimos párrafos del artículo 105 c. contienen disposiciones aplicables tanto a la controversia constitucional como a la acción de inconstitucionalidad, a saber:

a) La declaración de invalidez de esas resoluciones no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esa materia. Estoy de acuerdo con este principio. Ya desde 1982, reflexionando sobre el mismo, escribí:

Los efectos de las resoluciones de la Suprema Corte con carácter *erga omnes* serán para el futuro, o sea, a partir de la declaración, con las excepciones de la retroactividad favorable en materia penal, en los procesos en que se planteó la cuestión, y en los casos jurídicos todavía no consumados. Lo anterior permitiría armonizar la seguridad jurídica con la justicia.²⁶

b) En caso de incumplimiento de las resoluciones, son aplicables los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución. Desde luego que si alguna autoridad no cumple con esas resoluciones, debe ser destituida. Esos dos párrafos son parte de la reforma y se examinan en el apartado X de esta reseña.

3. Veamos las principales diferencias entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Mientras en la primera se da un conflicto entre entidades públicas, un litigio sobre competencias y, por tanto, existe un agravio, en la segunda no hay ese conflicto ni ese agravio sino que el examen que se realiza es para que siempre prevalezca el principio de supremacía constitucional. Mientras en la primera la acción se ejerce a partir del agravio y por tanto éste se da en el tiempo y será la ley orgánica la que especifique el plazo para ejercitar la acción, a partir del agravio, en la segunda sólo puede ejercitarse dentro del plazo de 30 días naturales a partir de la publicación de la ley. Mientras en la primera se pueden impugnar leyes o actos administrativos; en la segunda, únicamente leyes. Mientras en

26 Carpizo, Jorge. "Algunas reflexiones...", *op. cit.*, p. 563.

la primera los casos de procedencia están limitados por la propia Constitución, en la segunda, es en forma genérica: siempre que se considere que la ley es contraria a la Constitución. Mientras en la primera si el acto o ley es declarado inválido los efectos de la resolución serán tanto generales como particulares, en la segunda esos efectos siempre serán generales. Mientras en la primera su vigencia está supeditada a la existencia de una ley reglamentaria, en la segunda no. Mientras en la primera, existen algunas controversias entre entidades públicas cuya interpretación final corre a cargo del Poder Legislativo, en la segunda no, siempre y exclusivamente será competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

X. EL JUICIO DE AMPARO

1. La reforma tocó algunos aspectos del juicio de amparo tales como:

a) Las fracciones II y III del artículo 103 c. que señala las controversias de las cuales conocen los tribunales de la Federación, para equipar al Distrito Federal con los estados en problemas de invasión de competencias respecto a la Federación y viceversa, lo cual es acertado establecer en forma explícita especialmente ahora que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal posee facultades legislativas.

b) La fracción XI del artículo 107 c. señala que la suspensión del acto reclamado se pide ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de Circuito y es la propia autoridad responsable la que decide al respecto y que en los demás casos conocen y resuelven sobre la suspensión los juzgados de Distrito, y con la reforma se extendió a los tribunales unitarios de Circuito. Lo mismo acontece —se amplía la competencia de esos tribunales unitarios de Circuito— para que también se pueda reclamar ante ellos la violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 c.

c) La fracción XIII del artículo 107 c. decía que la denuncia de tesis contradictorias entre los tribunales colegiados de Circuito en los juicios de amparo se haría ante la Sala que correspondiera con el fin de que decidiera cuál tesis debía prevalecer. La reforma dice que la denuncia de la contradicción se hará ante la Suprema Corte de Justicia para que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Ahora también el Pleno conocerá de contradicción de tesis y se señala que la tesis que prevalezca establece jurisprudencia. Antes, este específico punto, no lo decía la Constitución, sino la Ley.

2. Lo importante de la reforma respecto al juicio de amparo es el cambio en la fracción XVI del artículo 107 c. que se refiere al incumplimiento de la sentencia de amparo.

Dicha fracción decía: “Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda”.

La iniciativa presidencial expone que existe un reclamo frecuente de abogados y particulares respecto a que las sentencias de amparo no siempre son ejecutadas y que los orígenes de esta situación son varios: la única sanción que existe por la no ejecución de esas sentencias es tan severa que las autoridades judiciales han sido muy cuidadosas para imponerla; la falta de voluntad de las autoridades que han sido vencidas en el juicio; la actitud de las autoridades de que ante la ejecución de algunas sentencias se van a originar graves conflictos sociales y entonces opta por su no ejecución. Por lo anterior —señala esa iniciativa— se propone un sistema que permita a la Suprema Corte de Justicia “contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad”.

Desde luego que existen casos en que es muy difícil la ejecución de la sentencia de amparo, por el alto costo social que ello llevaría consigo, como pudiera ser el desalojo de un terreno en el cual viven y tienen su casa varias decenas o cientos de familias. Por ello, el artículo 105 de la Ley de Amparo ha dispuesto que: “El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución”.

El actual sistema recoge íntegro el contenido de la fracción XVI del artículo 107 c. pero lo adiciona con los siguientes elementos:

a) El de excusabilidad de la ejecución de la sentencia. Si la Suprema Corte considera que es *inexcusable* el incumplimiento de esa sentencia se procederá de acuerdo a lo que ordenaba y ordena el primer párrafo de esa fracción.

b) Si la Suprema Corte considera que el incumplimiento es *excusable*, previa declaración de incumplimiento o repetición, requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia y si no lo realiza, entonces se aplicará la primera parte de esa fracción XVI.

c) La Suprema Corte *de oficio*, cuando la naturaleza del acto lo permita, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá ordenar el *cumplimiento sustituto* de la sentencia, si la ejecución de ésta afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

d) El quejoso también podrá solicitar, ante el órgano correspondiente, el *cumplimiento sustituto* de la sentencia de amparo, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita.

e) Estas reglas son aplicables a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, el incumplimiento de una sentencia de amparo es muy grave y ello no debe permitirse. Esta es la razón por la cual la propia Constitución prevé la misma destitución y consignación del funcionario rebelde. Mucho más grave es que ese incumplimiento llegue a ser de decenas o centenas de casos como ha acontecido en la realidad. Las sentencias de amparo que realmente son muy difíciles cumplir no son tantas y esta situación debe verse como algo muy excepcional. La propia Constitución otorga el criterio a seguir: *habrá cumplimiento sustituto cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso*. Hay que insistir, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo debe ser muy excepcional.

Y la Constitución dice que el propio quejoso puede solicitar ese cumplimiento sustituto.

Si el órgano judicial —la Suprema Corte o un Juzgado de Distrito— decretan el cumplimiento sustituto, en esa misma resolución deberán especificar en qué consiste o el monto de los daños y perjuicios que le corresponden al quejoso para evitar más dilaciones, tardanzas y perjuicios en el cumplimiento de la sentencia de amparo, a menos que sea imposible fijarlo en ese momento procesal.

El último párrafo de la fracción XVI del artículo 107 c establece la caducidad de la sentencia de amparo en los términos que señale la Ley de Amparo —y este párrafo no se aplica a la controversia constitucional ni a la acción de inconstitucionalidad—. La existencia de la caducidad es muy discutible en el juicio de amparo. Sin embargo, no es admisible respecto a una sentencia de amparo firme, que ya no admite ningún recurso, en virtud de que el cumplimiento de esa sentencia ya no es sólo de interés privado, sino público, en el sentido de que el bien jurídico lesionado debe ser resarcido. Ese párrafo contraria toda la tradición jurídica contenida en el artículo 113 de la Ley de Amparo en el sentido de que un juicio de amparo no puede archivarse si la sentencia del mismo no está completamente cumplida o que ya no haya materia para la ejecución. En consecuencia, este último párrafo del artículo 107 c deberá desaparecer.

3. El artículo 105 c en su fracción tercera regula otra competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia que no se encuentra dentro del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, sino del control de legalidad: cuando la Federación sea parte de un juicio. Mucho se discutió esta

facultad de la Suprema Corte que proviene de la Constitución de 1917; la reforma aclara y precisa los alcances de la misma. La Suprema Corte, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del procurador general de la República, podrá conocer de los *recursos de apelación* en contra de sentencias de los jueces de Distrito emitidas en aquellos procesos en que la federación es parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Considero que este aspecto del artículo 105 c ha sido bien resuelto y la Suprema Corte únicamente conocerá de estos casos cuando exista una definición jurídica muy importante o un interés nacional de especial trascendencia y el caso haya sido recurrido; es decir, esta facultad de atracción no comprende los expedientes que se están conociendo en la primera instancia federal.

4. Como ya expresé al principio de esta reseña, la reforma al Poder Judicial Federal del 31 de diciembre de 1994 es muy importante. Estoy de acuerdo con sus grandes principios y postulados y la misma es perfectible. Con ánimo constructivo y propositivo he señalado con precisión algunas propuestas que, en mi opinión, la enriquecerían y ayudarían a perfeccionarla. Deseo que las personas encargadas de la aplicación de la reforma estén a la altura de esta gran y privilegiada responsabilidad.

Jorge CARPIZO