



00781  
5  
24.  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO  
EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JOEL CARRANCO ZUÑIGA



DIRECTOR DE TESIS: DR. IGNACIO BURGEOA ORIHUELA

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

MARZO DE 1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **"EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI"**

## **R E S U M E N**

Investigación sobre los fundamentos constitucionales y legales que rigen al Poder Judicial Federal mexicano, en el que se incluye una referencia histórica relacionada con el desarrollo constitucional, un análisis jurídico sobre los decretos que culminaron con las reformas a la Ley Suprema publicados el 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, en que se abordan los debates al interior del Senado, comparación de la iniciativa que formuló el Presidente de la República y el texto final de la reforma, imprecisiones de técnica legislativa, e impacto en el que hacer jurisdiccional.

Se examinan las relaciones intergubernamentales del Poder Judicial, enfatizando el presidencialismo, se cuestiona la facultad de iniciativa tan amplia concedida al titular del Ejecutivo y su uso indiscriminado que comprende la de proponer reformas a toda la estructura de los órganos judiciales, el procedimiento de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designación de un consejero de la judicatura, financiamiento, indulto, etc.; de igual forma es visualizada la colaboración con el Poder Legislativo.

Los medios de defensa jurisdiccionales de control constitucional como la máxima expresión de imperio del Poder Judicial Federal, que comprende el amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y los juicios constitucionales electorales, son apreciados desde un sentido crítico, en que se exponen sus avances y deficiencias, y se llega a una propuesta de establecer un control preventivo de la constitucionalidad de las leyes.

El Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral como nuevos órganos judiciales que desempeñan la función de gobierno y administración interna, el primero, y la justiciabilidad de las cuestiones electorales, el segundo, son examinados y se exponen sus logros, retrocesos e incompatibilidades jurídicas y políticas. De igual forma en un capítulo denominado imperfecciones del Poder Judicial se ofrecen temas, tales como el centralismo judicial, la proliferación de tribunales administrativos, el tratamiento inequitativo para jueces y magistrados de circuito de contar con medios que garanticen su independencia interna y externa, entre otros.

Joel CARRANCO ZUÑIGA

## **Summary**

The present PhD D. thesis is a research about the constitutional and legal basis which the Federal Judiciary Power works in. It includes a historical study of the Judiciary Power related with several constitutional developments that ended with several amendments to the Constitution published in the Federal Official Diary the 31<sup>st</sup> of December 1994 and the 22<sup>nd</sup> of August 1996. We will also examine the debates held at the senate and the problems pertaining the legislative tecnicus used to elaborate the bills, and the impact the ammdements have had in the judicial activities.

We will also try to establish the relations between the two state powers, i.e., the executive and the legislative power regarding the judiciary, drawing special attention to the exaggerated presidentialism that exists in Mexico and the broad iniciative faculties he holds and the excessive use of them, also, his designation of justices to the Supreme Court and to the judiciary council. Some financial aspects of the judiciary's budget will also be of interest.

This study will also confront the several procedures pertaining constitutional control and defense to guarantee the constitutional supremacy and the judiciary role in it. This procedures include (Amparo, Controversia Constitucional, Acción de Inconstitucionalidad y el Juicio Constitucional Electoral). This subject will include our personal opinions related to the several procedures, where we will establish the advances and weaknesses of the system. We conclude with a proposal for the establishment of a preventive control of the constitutionality of laws.

In this way, we will dedicate a chapter titled "The imperfections of the judicial power" where themes like judicial centralism, the existence of administrative courts, the unequal treatment for judges and circuit judges to gain internal and external independence, are studied.

**Joel CARRANCO ZUÑIGA**

# **"EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI"**

## **INDICE TEMATICO**

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| <b>INTRODUCCION .....</b> | <b>I</b> |
|---------------------------|----------|

### **CAPITULO PRIMERO NOCIONES CONCEPTUALES Y REFERENCIAS HISTORICAS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I.- Marco conceptual .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>A) Consideraciones generales .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>B) El Poder Judicial en México .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>II.- Breve bosquejo histórico .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>III.- La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 .....</b>  | <b>27</b> |
| <b>A) Situación imperante previa a la reforma .....</b>   | <b>27</b> |
| <b>B) Discusión y aprobación en el seno del Congreso de la Unión .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>C) Principales debates .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>D) Texto aprobado .....</b>  | <b>38</b> |
| <b>E) Observaciones del texto aprobado respecto de la iniciativa formulada<br/>    por el Ejecutivo Federal .....</b> | <b>43</b> |
| <b>F) Imprecisiones de técnica legislativa .....</b>  | <b>47</b> |
| <b>G) Impacto inicial de la nueva estructura del Poder Judicial en el<br/>    quehacer jurisdiccional .....</b>       | <b>50</b> |
| <b>IV.- La reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>A) Aspectos generales de la reforma .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>B) Repercusiones en la estructura del Poder Judicial .....</b>   | <b>54</b> |
| <b>C) Reflexiones .....</b>   | <b>54</b> |

### **CAPITULO SEGUNDO EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO EN SUS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I.- Vulnerabilidad constitucional, el máximo obstáculo para lograr un auténtico<br/>equilibrio en el contexto de la distribución de atribuciones del poder<br/>público .....</b> | <b>57</b> |
| <b>A) La terminación del cargo de los ministros con el carácter de</b>  |           |

|  |    |
|--|----|
| "vitalicio" en 1995 .....  | 62 |
| II.- Intervención del Presidente de la República en el Poder Judicial .....  | 66 |
| A.- Cómo afecta el presidencialismo mexicano en el esquema general del Poder Judicial .....  | 67 |
| B.- Proceso de selección, remoción y licencia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....  | 68 |
| C.- Facultad de iniciativa de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión. ....  | 73 |
| D.- Significado de la designación de un Consejero de la Judicatura Federal .....   | 75 |
| E.- El financiamiento del Poder Judicial en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; dependencia económica o coordinación innecesaria ..... | 76 |
| F.- El indulto del Ejecutivo Federal .....   | 79 |
| G.- El Plan Nacional de Desarrollo .....   | 80 |
| H.- Otras .....  | 81 |
| III.- Relaciones Poder Judicial-Poder Legislativo .....  | 81 |
| A.- Disposición absoluta del poder revisor de la Constitución para determinar la organización del Poder Judicial Federal .....                             | 82 |
| B.- El Senado .....  | 83 |
| 1) Nombramiento de Ministros .....   | 83 |
| 2) Designación de dos Consejeros de la Judicatura Federal .....  | 85 |
| 3) Elección de los Magistrados Electorales .....   | 85 |
| C.- Leyes de amnistía y resoluciones judiciales .....  | 86 |
| D.- Otras .....  | 88 |

**CAPITULO TERCERO  
LOS MECANISMOS JURISDICCIONALES  
DE CONTROL CONSTITUCIONAL**

|   |     |
|---|-----|
| I.- Amparo .....                              | 91  |
| II.- Controversia constitucional .....        | 94  |
| A) Antecedentes .....                         | 94  |
| B) Precisiones conceptuales .....             | 102 |
| C) Sujetos, presupuestos y limitaciones ..... | 104 |
| III.- Acción de inconstitucionalidad .....    | 108 |

|   |     |
|---|-----|
| A) Trasladar el debate parlamentario a la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....                  | 111 |
| B) Requisitos de procedencia, sujetos activos, porcentaje, limitaciones y tiempo para ejercitarla ..... | 113 |
| C) Presupuestos y efectos de las resoluciones .....   | 119 |
| IV.- Juicios constitucionales electorales .....   | 131 |
| V.- El poder del Poder Judicial .....   | 137 |
| A) Criterios teóricos y prácticos que descalifican el atributo de poder .....                           | 143 |
| B) ¿Autonomía o independencia del Poder Judicial? .....   | 144 |
| C) Carrera judicial e independencia financiera .....  | 147 |
| VI.- Impacto en el ámbito político, económico y social .....  | 148 |

#### **CAPITULO CUARTO**

#### **EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y EL TRIBUNAL ELECTORAL, COMO NUEVOS ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION**

|   |     |
|---|-----|
| I.- El Consejo de la Judicatura Federal .....   | 150 |
| A) Evolución y vigencia del principio de la división de poderes o mejor dicho, distribución de competencias ..... | 150 |
| B) Necesidad de conformar un órgano administrativo con funciones de vigilancia en el ámbito judicial .....        | 170 |
| C) El artículo 49 constitucional y los Consejeros designados por el Senado y el Presidente de la República .....  | 173 |
| D) Marco conceptual y estudio comparado .....   | 174 |
| E) Antecedentes de un órgano similar en México .....  | 185 |
| F) Logros y retrocesos respecto de esta figura .....  | 204 |
| II.- El Tribunal Electoral .....  | 205 |
| A) Breves antecedentes .....  | 205 |
| B) Organización y estructura .....  | 206 |
| C) La política y el Poder Judicial Federal .....  | 210 |
| 1. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia .....   | 213 |
| 2. Párrafo tercero del artículo 97 constitucional .....   | 216 |
| 3. La calificación de la elección presidencial por la Sala Superior .....   | 218 |

**CAPITULO QUINTO**  
**IMPERFECCIONES DEL PODER JUDICIAL**

|  |     |
|--|-----|
| I.- La solución de controversias .....   | 219 |
| A) La prontitud .....  | 219 |
| B) Disminución del número de ministros que integran la Suprema Corte<br>de Justicia de la Nación ..... | 221 |
| II.- Los tribunales administrativos y la unidad jurisdiccional .....                                   | 222 |
| III.- Federalismo o centralismo judicial .....   | 225 |
| A) Consideraciones previas .....   | 225 |
| B) Antecedentes del amparo judicial .....  | 225 |
| C) Evaluación de esta figura en el sistema federal .....   | 229 |
| D) Declaración de Querétaro .....  | 231 |
| IV.- Exclusión del fuero constitucional para los Magistrados de Circuito y<br>Jueces de Distrito ..... | 247 |
| V.- Otras .....  | 251 |
| VI.- La justicia como finalidad del poder judicial .....   | 253 |
| <br>   |     |
| CONCLUSIONES .....   | 255 |
| <br>   |     |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 260 |

## INTRODUCCION

Dentro de las complejas relaciones del poder público siempre se han buscado fórmulas que propicien una distribución sana de los diversos órganos que componen la estructura del gobierno. Es claro que estas relaciones se han modernizado gradualmente desde la abolición de los sistemas absolutistas, en cuyo transitar han concentrado a su favor más atribuciones los ejecutivos o los parlamentos, en detrimento de los órganos judiciales.

En este trabajo adoptamos con reservas la nomenclatura incorrecta de división de poderes, como una herencia tergiversada de la teoría del ilustre Montesquieu, misma que se ha ido ajustando a través del tiempo para hacerla compatible y accesible a los requerimientos políticos y sociales en que se ven inmersos la mayoría de los países occidentales. Se dice lo anterior porque una vez establecido el carácter de único, indivisible e inalienable del poder público, no es conveniente, técnicamente, referirnos a una división de poderes; sin embargo, esto no impide hablar del Poder Judicial porque formalmente hoy esa es la forma dominante en el lenguaje común.

El Poder Judicial ha evolucionado considerablemente desde su nacimiento, ya sea como función o como órgano. En un principio, cuando el hombre comenzó a ejercer el poder bajo reglas propias de organización, se depositaba la función judicial en el monarca quien podía delegarla en sus colaboradores, es probable que hoy parezca extraño que en aquel caso en que el rey Salomón decide en su inmemorable sentencia resolver sobre la maternidad de un menor disputada por dos mujeres, haya sido personalmente él quien interviniera en un asunto que en estos tiempos resultaría inaceptable y sería calificado como una intromisión en las esferas competenciales. Posteriormente cuando se empiezan a configurar los gobiernos parlamentarios, son éstos quienes ejercen dominio sobre la función de impartir justicia, cuyos responsables de esta noble tarea en ocasiones llegaban al cargo por compra.

En México independiente el Poder Judicial ha sido objeto de variadas modificaciones en su organización y funciones, una vez suprimido el régimen colonial durante el cual funcionó la Audiencia de México y el Consejo de Indias, sustituidos por una Corte Suprema de influencia estadounidense acorde al federalismo adoptado; se ha desarrollado correlativamente a las circunstancias políticas imperantes, sin alejarse de la tendencia mundial ocurrida en las postrimerías de la Segunda Guerra en que empieza a cobrar más fuerza en el desarrollo de la sociedad moderna como principal garante del Estado de Derecho, a tal grado que en la víspera del siglo XXI disponemos de un Poder Judicial distinto al concebido inicialmente.

Este trabajo tiene como propósito realizar un estudio integral del Poder Judicial, aunque no exhaustivo de cada uno de las figuras jurídicas que giran alrededor de él, analizándolo como un todo en forma global, para tratar de entenderlo dentro del sistema jurídico mexicano a partir de un diagnóstico general, y en este sentido estar en aptitud de desentrañar su verdadera naturaleza y sugerir modificaciones en los mecanismos de integración de sus órganos, atribuciones, y procedimientos judiciales.

Es un momento propicio para revisar la situación real del Poder Judicial, las recientes reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996 nos brindan la oportunidad de apreciarlo en una nueva dimensión, pues indudablemente marcan una nueva etapa que ahora se encuentra en fase de experimentación, en atención a que se ha reorganizado y ampliado sus atribuciones para fortalecer la idea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional, más que de casación; se han introducido nuevos mecanismos de control constitucional y perfeccionado los ya existentes; y la añeja idea de que las cuestiones electorales no era justiciables ha sido rebasada para dar certeza y definitividad a los procesos electorales.

En el primer capítulo se abordan sus aspectos generales, partiendo de una concepción primaria, un recorrido histórico a partir de 1824 y tomando como referencia las constituciones que han regido nuestro país. Las recientes reformas constitucionales que transformaron significativamente la estructura y atribuciones de los órganos judiciales en el ámbito federal y que constituyen gran parte del desarrollo de la tesis, respecto de la reforma del 31 de diciembre de 1996 se tratan temas como son los debates sostenidos en el seno de la Cámara de Senadores al momento de su discusión, las diferencias entre la iniciativa formulada por el Ejecutivo y el texto aprobado, algunas imprecisiones de técnica legislativa, impacto en el que hacer jurisdiccional, entre otros puntos.

Las relaciones intergubernamentales en torno al Poder Judicial, son tratadas en el segundo capítulo, respecto del Ejecutivo y Legislativo con especial énfasis en el presidencialismo, en este tema se cuestiona la facultad de iniciativa tan amplia concedida al titular del Ejecutivo que incluye por supuesto, la de reforma constitucional en materia del Poder Judicial y leyes que corresponde su aplicación a los órganos judiciales como lo es la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ello ha generado que frecuentemente el Presidente diseñe a su capricho y conveniencia los órganos judiciales. Se ofrece un análisis crítico respecto del proceso de selección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a quienes no se les impone el requisito de la carrera judicial, la designación de los integrantes en el Consejo de la Judicatura Federal, y otros aspectos como el financiamiento del Poder Judicial, el indulto y la amnistía.

Los mecanismos jurisdiccionales de control constitucional son examinados desde varias perspectivas en el capítulo tercero; antecedentes, precisiones conceptuales, efectos de las resoluciones, así como una comparación entre ellos. En este apartado se destaca por su importancia la necesidad de establecer un medio de control constitucional preventivo de las leyes que se discutan en el Congreso de la Unión, en que se plantea la conveniencia de formular un dictamen de constitucionalidad proveniente de expertos en la materia, previo a la discusión del pleno de cada una de las

cámaras que intervienen en el proceso legislativo a efecto de que respetando la autonomía legislativa sea ponderado.

Se exponen algunos inconvenientes y logros de la acción de inconstitucionalidad, partiendo de los sujetos legitimados para interponerla quienes como se verá no son directamente los afectados, de igual forma el impedimento para someter a este medio de control los reglamentos administrativos, y otros requisitos de procedencia.

El Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral, órganos judiciales recientemente establecidos dentro de la composición del Poder Judicial Federal, son motivo de estudio en el capítulo cuarto. Resulta obvio que aún se encuentran en una fase experimental, pero mucho más el Tribunal Electoral. En relación con el primero, se visualiza a partir de la concepción del contexto de la división de poderes por cuanto hace a su integración en que interviene el Presidente de la República y el Senado, cuando aún no ha sido resuelto el fenómeno pernicioso del presidencialismo; la necesidad de conformar un órgano administrativo con funciones de vigilancia y disciplina en el ámbito judicial y si es que el Consejo de la Judicatura cumple con las expectativas en esta materia.

Por su parte el Tribunal Electoral, entendido, según lo dispone la Constitución como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, a excepción de lo previsto por el artículo 105, fracción II, del propio ordenamiento legal, con atribuciones que cambian sustancialmente el esquema tradicional del Poder Judicial Federal, sobre todo la calificación de la elección presidencial y la resolución de los recursos constitucionales electorales, constituye un órgano que revoluciona completamente aquella idea de que las cuestiones políticas no son susceptibles de impugnarse y resolverse por el Poder Judicial.

Finalmente en capítulo quinto se examinan algunos puntos que en su conjunto denominamos imperfecciones del Poder Judicial. En lo referente a la solución de controversias, entender cómo hacer compatible el artículo 17 constitucional con una justicia confiable y eficaz, así como su repercusión en la disminución de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

v

Nación; se estudia el fenómeno de la prolijidad de tribunales administrativos y la forma en que afecta el principio de unidad y exclusividad jurisdiccional; el tema del federalismo judicial se aborda como un verdadero problema que afecta notoriamente en aumentar exagerada e innecesariamente la carga de trabajo de los órganos judiciales federales, así como el retraso en la ejecución de las resoluciones de los tribunales locales en perjuicio de una justicia dinámica. Además es abordado el tema de lo que impropriamente se denomina "fuero constitucional", o declaración de procedencia en materia penal vedado para los magistrados de circuito y jueces de distrito, y su equivalente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuya protección se encomienda al Consejo de la Judicatura Federal.

Todo lo anterior nos conduce a elaborar una serie de propuestas dirigidas a lograr el fortalecimiento del Poder Judicial con el propósito de hacerlo más confiable e independiente. Estamos convencidos que cada uno de los temas que integran este trabajo son necesariamente objeto de un estudio en particular; sin embargo, decidimos abordarlos aún cuando menos de manera genérica, con el fin de atender los aspectos más relevantes del Poder Judicial Federal en el sistema jurídico mexicano, resaltando en algunos puntos su trascendencia, sea por innovadores o bien, por la polémica que ellos generan.

En la urgencia de consolidar una nueva cultura jurídica generalmente se ha olvidado las bases de la jurisdicción para darle preferencia a la macroestructura en el afán de balancear el ejercicio del poder. No se desconoce que regularmente el impacto recibido en la sociedad sobre la designación de altos funcionarios judiciales, duración, composición de los órganos, etc., es mínima. La inoperatividad y desconfianza en la justicia ha sorprendido a los mexicanos en aquellos hechos inusuales, pero con una gran significación, en que se ha recurrido a la autodefensa, ello revela la crisis en el ámbito judicial y pone en entredicho la misión esencial del Poder Judicial.

## CAPITULO PRIMERO

### NOCIONES CONCEPTUALES Y REFERENCIAS HISTORICAS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO

**SUMARIO:** I. MARCO CONCEPTUAL. A) CONSIDERACIONES GENERALES. B) EL PODER JUDICIAL EN MEXICO. C) CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO. II. BREVE BOSQUEJO HISTORICO. III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994. A) SITUACION PREVIA A LA REFORMA. B) DISCUSION Y APROBACION EN EL SENO DEL CONGRESO DE LA UNION. C) PRINCIPALES DEBATES. D) TEXTO APROBADO. E) OBSERVACIONES DEL TEXTO APROBADO RESPECTO DE LA INICIATIVA FORMULADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL. F) IMPRECISIONES DE TECNICA LEGISLATIVA. G) IMPACTO INICIAL DE LA NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL EN SU FUNCION ESENCIAL. IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996. A) ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA. B) REPERCUSION EN LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL. C) REFLEXIONES.

En el presente capitulo se expone en forma sucinta nuestro marco teórico referencial que permite identificar los fundamentos conceptuales del Poder Judicial Federal en México en el esquema del Estado derecho adoptado<sup>1</sup>. No obstante la delimitación del tema a un ámbito temporal definido, esto es, el actual, por ser un producto histórico nuestro objeto de estudio no se puede desvincular de su génesis y evolución en un afán de comprender las transformaciones que han culminado con las instituciones analizadas en capítulos posteriores, aunque en algunas de

<sup>1</sup> CORREA LABRA, Enrique. "El Poder Judicial y el Estado de Derecho", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 10, número 2, mayo-agosto de 1983, Facultad de Derecho Pontificia, Universidad Católica de Chile, p. 386, señala que sin perjuicio de su misión general de hacer justicia en las causas civiles y criminales, tres roles fundamentales corresponden al Poder Judicial en el Estado de Derecho. El primero mira el resguardo de su propia independencia e integridad orgánica. El segundo se refiere a la protección de los derechos y garantías fundamentales que siempre se ha entendido dentro de sus facultades conservadoras. Y el tercero se traduce en el control jurídico de los actos de administración.

ellas se abordan en su contexto político y social que les dieron origen y propiciaron su permanencia o desarrollo desde una perspectiva distinta.

Las reformas constitucionales recientes que alteran sustancialmente la estructura, atribuciones y concepciones sobre los órganos judiciales son examinadas a partir de un examen que incluye las etapas del procedimiento legislativo en el Congreso de la Unión, las cuales permiten elaborar una comparación entre la iniciativa de reforma constitucional y el texto aprobado, este último y el reformado, así como un apartado sobre las imprecisiones de técnica legislativa que revelan la falta de sistematización y congruencia de los preceptos integrantes de la Ley Suprema.

## I. MARCO CONCEPTUAL

### A) CONSIDERACIONES GENERALES.

Quizá uno de los documentos más insignes de la humanidad, producto de una intensa lucha del pueblo contra los abusos arbitrarios del poder sin reservas, es sin lugar a dudas, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuya consistencia se sustentó fundamentalmente en las limitaciones del poder de la autoridad en dos dimensiones; una de ellas, expresada en la enunciación de aquellos derechos conferidos en favor de las personas<sup>2</sup>; y la otra, en menor medida en la Declaración de referencia, como una primera aproximación de la materialización de aquellas ilustres ideas del Barón de Montesquieu, la teoría de la "División de Poderes".

En efecto, el artículo 16 señala *"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución"*. Es evidente que la garantía de los derechos de la sociedad, queda encomendada a los órganos judiciales, mismos que de acuerdo con la concepción que se

<sup>2</sup> Giovanni Sartori expresa su acuerdo con Madison y Hamilton en el sentido de que una declaración de derechos no es una condición necesaria de las constituciones, con el argumento de que los derechos no se protegen con declaraciones, sino con las propias estructuras del gobierno constitucional. "Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 211.

tenía de una idea primaria de la división de poderes, correspondían al poder judicial<sup>3</sup>. Se infiere que la determinación de la separación de los poderes, a cuya realización se condiciona la existencia de una constitución, no en su sentido formal sino en el material, va más allá de una enunciación expresa en cualquier texto legal, sin importar el rango o jerarquía legal que ocupe.

La doctrina especializada se ha dado la tarea de actualizar aquellos principios que exigen ajustes en la inmemorial obra de Montesquieu, "*El Espíritu de las Leyes*", su estudio nos sirve como un invaluable marco de referencia, pero no es suficiente ni correcto su aplicación plena en cualquiera de los sistemas jurídicos contemporáneos, pues el contexto histórico, político y social demanda crear nuevas formas de organización.

Sin embargo, consideramos que la coincidencia ideológica que siempre ha estado latente en el Estado contemporáneo, es precisamente evitar la concentración del poder en una sola persona o grupo con intereses identificados. El anhelado equilibrio en el ejercicio del poder previene su desempeño tiránico y omnipotente.

Partimos del supuesto que la controversia acerca de la idoneidad de atribuirle el carácter de "poder"<sup>4</sup> a los órganos en que se deposita el

<sup>3</sup> Para Héctor Oberg Yáñez, un progreso relativo significó en un principio, el que fuese un solo hombre quien tuviese en sus manos la totalidad de las potestades públicas, y entre ellas, lógicamente, la de juzgar. Una de las épocas tristes en la historia de la administración de justicia fue la marcada por el sistema absolutista, en que el individuo dejaba librada la suerte de la tutela de sus derechos a la voluntad sin límites del monarca o de sus agentes, y en que las libertades y derechos fundamentales simplemente no se encontraban garantizadas. Lo que el monarca o sus agentes resolvían en uso de la potestad de juzgar era generalmente irrevocable, pudiendo solamente ser dejado sin efecto para quienes se acogían a la gracia del rey o del emperador. "Algunas ideas sobre la actividad judicial". Revista de Derecho, Año XLVI, Número 167, Enero-diciembre de 1979, Concepción, Chile, p. 35.

<sup>4</sup> "Tampoco se la indagado suficientemente sobre el significado que atribuye Montesquieu al concepto *poder*, casi nos atrevemos a decir que los exégetas lo han pasado por alto, no obstante que es una noción básica para la comprensión cabal del pensamiento; creemos que el término significa *función o actividad*, de lo que se desprende que lo que ofrece el escritor francés es el capítulo que comentamos es el *señalamiento o la clasificación de las funciones que cumple o debe cumplir el Estado*, cualquiera que sea la forma de gobierno e independientemente de que el cumplimiento de esas funciones se efectúe por una o varias personas, y que es después cuando plantea la necesidad de que dichas funciones se encomienden a órganos distintos". CUEVA, Mario de la. "*Teoría de la Constitución*", prólogo de Jorge Carpizo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 199.

ejercicio de determinadas funciones del poder público, ha sido rebasada por la constante exigencia de mantener balanceados esos órganos, para impedir el ataque a la libertad y derechos de las personas dentro de un riguroso marco jurídico. Así pues, en una primera aproximación se ubican los tradicionales tres poderes del Estado que se rigen primitivamente por su desempeño alrededor de la ley, en este sentido, tenemos que el legislativo, ejecutivo y judicial, tienen la función de expedir, ejecutar y aplicar la ley respectivamente.

Por principio de cuentas, al considerar que el poder público emana del pueblo, y por lo tanto es único e indivisible, esto es, que conforma un todo imposible de segregarse, es necesario formular la precisión que es inexacta la denominación de "división de poderes", en atención a que de lo que se pretende hablar es de la distribución de funciones o competencias<sup>5</sup>. Pero suponiendo que el poder público fuera susceptible de dividirse<sup>6</sup>, entonces habría una división del poder, más no de poderes.

<sup>5</sup> Desde su época, Rousseau se planteó la misma inquietud al abordar su teoría del contrato social, en la que al examinar este tema propuso se mostró insatisfecho respecto de la división de poderes adoptada: "Por la misma razón que la soberanía no es enajenable, también es indivisible. Porque la voluntad es general o no lo es; es la del cuerpo del pueblo o solamente de una parte de él. En el primer caso, esa voluntad declarada es un acto de soberanía y tiene fuerza de ley; en el segundo, no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura: es, a lo sumo un decreto. Más, no pudiendo nuestros políticos dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto; la dividen en fuerza y voluntad, en poder legislativo y el poder ejecutivo, en derechos de impuestos, de justicia y de guerra, en administración interior y en el poder de negociar con el extranjero; tan pronto confunden todas estas partes como las separan. Hacen del soberano un ser fantástico formado de piezas adicionales; es como si compusiesen el hombre de muchos cuerpos, de los cuales uno tuviese ojos, otro brazos, otro pies y nada más. Se dice que los churlitanes del Japón despedazan a un niño a la vista de los espectadores, y después, lanzando al aire sus miembros uno después de otro, hacen que el niño vuelva a caer al suelo vivo y reconpuesto. Más o menos así son los juegos de prestidigitación de nuestros políticos; después de haber despedazado al cuerpo social, mediante un acto de prestidigitación digno de una feria, reúnen los pedazos no se sabe bien cómo". ROUSSEAU, Jean-Jacques. "El Contrato Social". Ediciones Altaya, S.A., Barcelona, España, 1993, pp. 26-27.

<sup>6</sup> "La división o separación de poderes tuvo desde el planteamiento de Montesquieu críticos agudos. La realidad, por otra parte, ha venido a demostrar que es imposible trasladar a la práctica, y sobre todo a la del gobierno contemporáneo, un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones y poderes... La doctrina contemporánea, por lo general, se pronuncia en contra de la terminología 'división de poderes', pensando, y con razón, que en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal". MADRID HURTADO, Miguel de la. "Estudios de Derecho Constitucional", 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, p. 214.

Por mucho tiempo se ha discutido la verdadera misión de los órganos en que se encarna el Poder Judicial<sup>7</sup>, función tan antigua como lo es el derecho mismo, por constituir el principal mecanismo de vigilancia en la aplicación de las normas mediante la solución de controversias que sometan a su consideración gobernantes y gobernados para tal efecto, a pesar de las diversas transformaciones a su estructura y atribuciones la discusión continúa. Es de destacar que desde su origen en la teoría de su perfeccionador, ya se concebía que de los tres poderes, "el de juzgar es casi nulo"<sup>8</sup>. En la Inglaterra del siglo XVI la tarea del juez consistía exclusivamente en la aplicación del derecho, tal como le era prescrito o tal como lo encontraba en forma de derecho consuetudinario, al caso litigado ante su tribunal<sup>9</sup>.

*"No faltan autores como Goodnow que critican la doctrina de Montesquieu desde el punto de vista histórico. Sostiene que Montesquieu al inspirarse en la estructura política inglesa no profundizó lo suficiente para observar que las leyes no sólo eran aplicadas por los jueces menores, sino también por autoridades administrativas, es decir, que las actividades administrativas y judiciales no estaban separadas"*<sup>10</sup>.

De las dificultades anteriores devino la necesidad de modernizar la formulación de Montesquieu<sup>11</sup> y procurar un sistema que garantice, si no en términos absolutos, mejor y más efectivamente las libertades y derechos individuales, entre los cuales se encuentra, sin lugar a dudas,

<sup>7</sup> Para el jurista mexicano, Jaime Cárdenas Gracia: "El Poder Judicial fue creado para que asumiera la potestad jurisdiccional. Es decir, para que resolviera los conflictos y contiendas, para que interpretara la ley. Esta potestad implica resolver litigios con sujeción a la ley y el derecho; ejecutar lo juzgado y tener sobre esa ejecución el control último de las resoluciones, y principalmente admitir que está en manos de numerosos jueces y magistrados que tienen el ejercicio de la misma y que por lo tanto están en situación de supremacía sobre los particulares y autoridades cuyas conductas son objeto de juicio o proceso". "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 159.

<sup>8</sup> MONTESQUIEU, "Del Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, S.A., Colección Sepan Cuantos, México, 1995, p. 106.

<sup>9</sup> LOEWENSTEIN, Karl, "Teoría de la Constitución", Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, España, 1976, p. 304.

<sup>10</sup> ALVAREZ-GENDIN, Sabino, "Tratado General de Derecho Administrativo", tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958, p. 25.

<sup>11</sup> OBERG YÁNEZ, Héctor, op. cit. p. 36.

el derecho de todo hombre a que su interés jurídico en la incertidumbre, inobservado o violado, le sea tutelado por el Estado y se le ofrezcan y respeten garantías para obtener la tutelada.

De lo señalado se deduce, que a pesar de ciertas imperfecciones, el deber del poder judicial queda reducido en una visión muy simplista, consistente en dirimir controversias, aplicando la ley al caso particular que corresponda, atribución que desde mucho tiempo han compartido órganos judiciales y administrativos, conformando la denominada función jurisdiccional<sup>17</sup>.

Tal vez el error consistió en haberle atribuido el carácter de "poder" al conjunto de órganos judiciales. Parte de este trabajo está dirigido a determinar si en realidad estamos en presencia de un auténtico poder, o por el contrario, de una dependencia compartida entre los poderes legislativo y ejecutivo. La influencia de Montesquieu domina la nomenclatura occidental contemporánea, propiciando que hoy en día, pocos se atrevan a negarle el carácter de poder o peor aún, a dotarle de todos los elementos necesarios que le permitan consolidarse como un auténtico poder, un eficaz contrapeso a la concentración del mismo que tanto corrompe y lastima a los pueblos.

Jaime Cárdenas Gracia, al realizar un diagnóstico de las principales instituciones comprendidas en la Constitución mexicana sostiene: *"En casi todo el mundo, a contrario de la experiencia norteamericana, la percepción sobre el Poder Judicial durante centurias reflejó a un poder minimizado, disminuido, tanto por razones de poder como por estar colocado fuera de los mecanismos de expresión de la soberanía popular, y por su confinamiento y*

---

<sup>17</sup> Esta concepción de las funciones del Estado es asumida en forma precisada por Gabino Fraga, al clasificar las funciones del Estado en dos categorías: a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos, "Derecho Administrativo", 33ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p. 29

*restricciones debido a la profunda influencia del Ejecutivo, según ha ocurrido en Latinoamérica y en especial en México*<sup>13</sup>.

La comparación con la experiencia estadounidense<sup>14</sup> se debe esencialmente a que en ese país el Poder Judicial se ha conducido con gran éxito vislumbrado en un tiempo relativamente corto a partir de su nacimiento mismo que sigue vigente; ya Tocqueville desde el siglo pasado enfatizaba la enorme presencia que representaba su acción sobre la sociedad política<sup>15</sup>, en que además distinguía tres características distintivas conservadas por el Poder Judicial las cuales podríamos considerar que denotan igualmente a nuestras instituciones: a) El juez norteamericano no puede pronunciar sentencia sino cuando hay litigio. b) No se ocupa sino de un caso particular; y, c) Para actuar, debe esperar a que se le someta la causa.

Es en este siglo que el Poder Judicial cobra mayor fuerza dentro de la compleja estructura del poder público, debido a la evolución que paralelamente van ocasionando los acontecimientos políticos en gran parte del mundo occidental. *“No es sino hasta el siglo XX, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Poder Judicial comienza a tener más trascendencia en el mundo desarrollado por sus necesarias intervenciones en el múltiple espacio social del Estado Moderno, al grado de que algunos detractores lo han llamado Estado de justicia o Estado de jueces*<sup>16</sup>, y por la modificación

<sup>13</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F., op. cit., p. 160.

<sup>14</sup> Un estudio sobre la Suprema Corte estadounidense y su relación con la democracia se puede consultar en SILVEIRA, Alípio, *“La Suprema Corte en el amoldamiento de la democracia norteamericana”*, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XVII, número 51, septiembre-diciembre de 1964, Ciudad de México, pp. 543 y ss.; también vid. GARCIA RADA, Domingo, *“Observaciones sobre la justicia americana”*, en *Revista de Derecho Público y Privado*, año XIX, tomo XXXVIII, número 224, 1957, Uruguay; pp. 67 y ss.

<sup>15</sup> “Lo que un extranjero comprende con más dificultad, en los Estados Unidos, es la organización judicial. No hay, por decirlo así, acontecimiento político en el cual no se intente invocar la autoridad del juez. Se afirma por eso que en los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos. Cuando se pone en seguida a examinar la constitución de los tribunales, sólo descubre en ellos, al primer vistazo, atribuciones y costumbres judiciales. A sus ojos, el magistrado no parece meterse nunca en los negocios públicos sino por casualidad; pero esa misma casualidad se renueva todos los días”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *“La democracia en América”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 106.

<sup>16</sup> FORSTHOFF, Erms. *“El Estado de la sociedad industrial”*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 211-247.

*que a nivel teórico ha ocurrido en el papel del juez en la interpretación de la ley, pues ha dejado de ser concebido como un mero aplicador mecánico de normas*<sup>17</sup>.

Con el propósito de conceptualizar nuestro objeto de estudio, el Poder Judicial, iniciaremos por decir que el término "poder" proviene del latín vulgar *potere*, y que es hasta después de la Edad Media cuando toma una acepción jurídica.

En lo que se refiere al poder judicial, primeramente veamos qué significado le dan algunos tratadistas del derecho; Luis Ribó Durán expresa: "*Dentro del esquema clásico de los poderes fundamentales del Estado, el Judicial es posiblemente, el que presenta mayor unidad y coherencia. La evolución de los regímenes políticos no ha alterado la homogeneidad de la administración de justicia, como ha sucedido en el caso del poder legislativo y del poder ejecutivo, que han ido absorbiendo parte de las funciones atribuidas, en principio, a otros poderes estatales*"<sup>18</sup>; el procesalista uruguayo don Eduardo Couture expone que es la "*Denominación dada a aquél de los poderes del Estado al que se asigna, primordialmente en la Constitución y en las leyes la función jurisdiccional*"<sup>19</sup>, para Cabanellas es el "*Conjunto de órganos jurisdiccionales a quien está reservada competencia para conocer y resolver en juicios y causas entre las partes...*"<sup>20</sup>.

El vocablo a que nos referimos puede entenderse con una doble significación, como lo expone brillantemente el maestro emérito don Ignacio Burgoa Orihuela<sup>21</sup>, al señalar que son dos los sentidos en los que se puede emplear la locución, por un lado un *orgánico* que se refiere a

<sup>17</sup> Véanse al respecto las más recientes teorías sobre la argumentación jurídica. Alexy, Robert, "*Teoría de la Argumentación Jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, y Atienza, Manuel, "*Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

<sup>18</sup> RIBO DURAN, Luis, "*Diccionario de Derecho*", Editorial Bosch, España, 1987, p. 455.

<sup>19</sup> COUTURE, Eduardo, "*Vocabulario Jurídico*", Tercera reimpresión; Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 463.

<sup>20</sup> CABANELLAS, Guillermo, "*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*", 20ª ed., tomo VI, Editorial Heliasa, Argentina, 1986, p. 287.

<sup>21</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "*Derecho Constitucional Mexicano*", 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. R15.

el conjunto de tribunales federales o locales, por el otro el *funcional* que implica la función que estos órganos desempeñan.

En lo relativo a la actividad que desempeñan, no se puede hablar de que son los órganos del Poder Judicial los únicos que realizan la función jurisdiccional<sup>22</sup>, porque aunque ciertamente sean la esencia de éstos, existen tribunales fuera del Poder Judicial que también llevan a cabo la misión jurisdiccional<sup>23</sup>, como lo son los denominados tribunales administrativos de influencia francesa<sup>24</sup> y que se han expandido en los últimos años para desahogar el gran cúmulo de asuntos sobre esta materia<sup>25</sup>, al grado que se ha construido sobre éstos toda una estructura jurídica en torno a una legislación especializada.

Para efectos de este estudio nos referiremos solamente al Poder Judicial Federal, el cual es definido por el jurista Héctor Fix Zamudio, como *"El organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo"*<sup>26</sup>.

Al revisar los antecedentes del texto constitucional, se aprecia que el vocablo "judicatura" no había sido utilizado comúnmente por nuestra

<sup>22</sup> "Hay que advertir además que el acto jurisdiccional está constituido únicamente por la sentencia y no por actos previos del procedimiento que, aunque implican determinaciones judiciales, solamente constituyen condiciones sucesivas para el desarrollo del proceso, y una colaboración de parte de los litigantes para conocer y defender sus respectivas pretensiones", FRAGA, Gabino, op. cit., p. 51.

<sup>23</sup> "La función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflictos preexistentes, supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica. De aquí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto". FRAGA, Gabino, op. cit., p. 51.

<sup>24</sup> Eduardo García de Enterría señala que a partir de la interpretación heterodoxa del principio de separación de poderes que hicieron los revolucionarios franceses, fincado en su desconfianza hacia los Parlaments como tribunales de apelación regional, surge el Consejo de Estado como órgano de la jurisdicción administrativa. "Revolución francesa y administración contemporánea", capítulo IV, Editorial Taurus, Madrid, 1972, p. 88.

<sup>25</sup> Para profundizar sobre el origen de los tribunales administrativos en México, ver VAZQUEZ ALFARO, José Luis, "Evolución y perspectivas de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

<sup>26</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo VIII, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 134.

Joel Carranco Zúñiga

Carta Magna, sino hasta la reforma de diciembre de 1994 cuando se incorpora al texto constitucional.

La raíz etimológica de la expresión judicatura probablemente provenga del latín medieval *iudicatura-ae*, derivado del *iudicatus-us* calidad de juez<sup>27</sup>. Rafael de Pina lo define como "*Colectividad integrada por los funcionarios públicos que tienen a su cargo la administración de justicia como titulares de la función jurisdiccional*"<sup>28</sup>. Luis Ribó Durán<sup>29</sup> lo señala como el personal que realiza las funciones asignadas al órgano jurisdiccional al que están adscritos, por otro lado Eduardo Couture concibe a la judicatura, como el conjunto de magistrados que integran el Poder Judicial y añade otro elemento de significación que es la calidad o condición propia de la investidura de un juez, en el mismo sentido don Juan Palomar de Miguel en el Diccionario para Juristas<sup>30</sup>, Guillermo Cabañellas<sup>31</sup> define a la judicatura con un significado mayor, lo concibe como el cuerpo que integran los jueces y magistrados de la nación, dignidad de juez, duración de tal empleo y el ejercicio de juzgar. Eduardo Pallares<sup>32</sup> nos indica igualmente que la judicatura se entiende como el ejercicio de juzgar, el cargo de juez y el tiempo que dura dicho encargo. Para Fix-Zamudio debe comprenderse "*... el conjunto de los titulares profesionales y permanentes de la función jurisdiccional, aun cuando no reciban expresamente la denominación de jueces, y especialmente referida a su organización y funcionamiento*"<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> COUTURE, Eduardo, "*Vocabulario Jurídico*", op. cit. p. 352.

<sup>28</sup> DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vam, "*Diccionario de Derecho*", 16ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 317.

<sup>29</sup> RIBO DURAN, Luis, op. cit. p. 448.

<sup>30</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, "*Diccionario para Juristas*", Ed. Mayo, México, 1981, p. 754.

<sup>31</sup> CABANELLAS, Guillermo, op. cit. p. 15.

<sup>32</sup> PALLARES, Eduardo, "*Diccionario de Derecho Procesal Civil*", 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1963, p. 415.

<sup>33</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. p. 218.

## **B) EL PODER JUDICIAL EN MEXICO**

En virtud de la forma de Estado federal que desde su nacimiento como nación independiente adopta México, al pretender distribuir el poder verticalmente, coexisten diversos ámbitos de competencia, que se manifiestan en los diversos órdenes o instancias de gobierno; la federal, estatal y municipal. Consecuencia de ello, se precisan esferas de competencia que repercuten directamente en los órganos que ejercen el poder en cada uno de ellos. Así tenemos que existe un poder judicial federal y uno específico para cada una de las entidades que integran la federación, incluyendo por supuesto, al Distrito Federal.

La distribución de la función judicial entre la Federación y los Estados, deriva esencialmente de la legislación expedida por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. El poder judicial federal atiende las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales, y en aquellos casos en que la Federación es parte, así como también es depositaria de la función de control de la constitución y de la legalidad. Por su parte, el poder judicial local desempeña el papel de aplicar la ley del Estado al que pertenece.

### **EL ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL EN EL PODER JUDICIAL MEXICANO**

El artículo 124 de nuestra Carta Magna consagra el principio de reserva constitucional de atribuciones, también conocido como distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, dicho artículo señala textualmente: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*". El contenido de este precepto se contempló en el artículo 124 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. A su vez, el proyecto de Carranza lo toma del artículo 117 de la Constitución de 1857.

Este principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados que la integran, tiene su antecedente más remoto en la Constitución de Filadelfia. "*El sistema según el cual la competencia de origen pertenece a las entidades federativas y la competencia delegada*

Joel Carranco Zúñiga

*a la Federación, se basa en un hecho histórico: al independizarse las colonias norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un Estado soberano. Y al constituirse el Estado federal, las entidades particulares delegaron en la Federación un número determinado de competencias*<sup>34</sup>. Al igual que en los Estados Unidos de América, en México este principio no ha sufrido modificaciones en el texto constitucional.

Según lo indica este ordenamiento constitucional, los "poderes federales" o de la Unión, actúan limitadamente, es decir, sólo pueden ejercer las facultades expresamente encargadas por las entidades federativas; y en contrapartida, éstas, gozan de facultades indeterminadas o generales; esto es, todas aquellas no concedidas a la Federación, con la única limitante de no invadir la esfera de atribuciones cedidas a la Federación.

El Estado Federal, concebido así, tiene un territorio, como elemento cosustancial del mismo, que a su vez comprende los diferentes territorios que corresponden a las entidades federativas. Así, sobre el territorio nacional, las autoridades y órganos de la Federación ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Por su parte, la autonomía de los Estados integrantes revela que sus autoridades y órganos ejercen, dentro del espacio territorial que les pertenece, las correspondientes funciones públicas: ejecutiva, legislativa y judicial.

Consecuentemente, tenemos que, dentro del territorio de los Estados miembros, se ejerce una dualidad de poderes públicos a través de sus respectivas funciones: el federal y el local, delimitación competencial a que alude el artículo 124 constitucional, por lo que las autoridades federales deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución, para estar en aptitud de desempeñar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que expresamente le encomendaron las

<sup>34</sup> ORTEGA LOMELIN, Roberto, "El Nuevo Federalismo. La Descentralización", Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 69.

entidades federativas al signar el pacto federal, pudiendo ejercer estas funciones las autoridades y órganos locales, sobre todas aquellas materias no encuadradas dentro del marco competencial federal, o sea, lo que expresamente señala la Constitución General de la República, como de su competencia exclusiva.

El principio competencial en comento, debe ser, por lo que toca a las autoridades y órganos federales, expresamente establecido en la Constitución Federal, ya que como lo afirma el maestro Tena Ramírez: "... las facultades federales no pueden entenderse por analogía, por igualdad ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos", y agrega "la ampliación de la facultada así ejercitada, significaría en realidad, o un contenido diverso en la facultad ya existente, o la creación de una nueva facultad; en ambos casos, el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales"<sup>35</sup>.

Sin embargo, y no obstante la explícita separación de competencias entre las instancias gubernamentales federal y local a que se refiere el citado artículo 124 constitucional, existe en el mismo ordenamiento otro precepto que en principio, y de acuerdo con lo ya comentado, debería caer en el espacio de la competencia estatal, y es lo conceptualizado por la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que a la letra dice:

*Artículo 73.- El Congreso Federal tiene facultad:*

*Fracción XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

De esta facultad "implícita" resulta, por extraño que se escuche, la autofacultad legislativa para ejercitar alguna de las facultades "explícitas" otorgadas por la misma Constitución.

<sup>35</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derroche Constitucional Mexicano", 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 115.

Tanto la doctrina como la Corte, identifican un espacio de competencias llamadas "concurrentes" y que el maestro Tena Ramírez<sup>36</sup> denomina "coincidentes" y Carpizo<sup>37</sup> les llama "coincidentes amplias", donde ambos órdenes judiciales pueden coexistir, compartiendo el ámbito espacial (territorial) y, por ende, de ejercicio de sus funciones particulares.

Cabe señalar, que la concurrencia o coincidencia competencial resulta ser una excepción al sistema federal, pues conforme a éste, el otorgamiento de una facultad a la Federación, trae aparejada la supresión de la misma facultad a los Estados-miembros.

En el caso del Poder Judicial la propia Constitución le confiere facultades en conjunto en los artículos 103 y 104. Aparentemente no hay problema alguno entre la competencia federal y local de los órganos judiciales, pero si atendemos a la problemática que venimos señalando en párrafos anteriores, percibiremos que el conflicto que se presenta al analizar la fracción XXX del artículo 73 constitucional se traslada obviamente al Poder Judicial, por cuanto éste será el responsable de conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. Es claro que en el rubro de controversias del orden civil se entiende como la exclusión de lo eminentemente penal.

El 3 de julio de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que declara reformados varios artículos de la Constitución General de la República, cuyo artículo 73, fracción XXI, quedó de la siguiente manera:

*ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:  
XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y  
fijar los castigos que por ellos deban imponerse.*

<sup>36</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., p. 115.

<sup>37</sup> CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales", 5ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 96.

*Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;*

En el segundo párrafo de este precepto constitucional se advierte una excepción más al sistema de exclusión por facultades expresas conferidas a la federación, puesto que al determinarse que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, se infiere que es una facultad potestativa de los órganos federales que en este caso es la Procuraduría General de la República y los Juzgados de Distrito en materia penal quienes participan en el procedimiento penal federal, esto es, tratándose de este tipo de delitos no se observará lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley Suprema, porque las autoridades federales disponen de un poder de decisión para atraer la tramitación de estos asuntos. Queda por resolver en la ley secundaria si la conexidad se refiere a la comisión de un delito federal, porque en ese supuesto, habrá sido planteado erróneamente el texto del referido precepto.

## II. BREVE BOSQUEJO HISTORICO

La estructura y organización del Poder Judicial han evolucionado paralelamente a los cambios políticos y sociales que ha sido testigo la historia de México, pero no correlativamente. A continuación se presenta una especie de síntesis que pretende orientar el rumbo del capítulos posteriores y así, lograr una mejor comprensión de los mismos<sup>38</sup>.

Existen varios métodos para explicar al Poder Judicial en el contexto de la historia constitucional mexicana, consideramos que el más acertado es aquél que lo aborda partiendo de la época política en que se vive, y en virtud de que la expedición de una constitución ha sido indiscutiblemente el signo característico de la transformación

---

<sup>38</sup> Para saber más sobre la evolución histórica del Poder Judicial en México, ver FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DIAZ, José Ramón. "El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano". Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 99 a 137.

sustancial, permitasenos hablar de este órgano de poder desde las leyes fundamentales que rigieron a México a partir de su independencia.

En la Constitución de 1824, primera que estableció la forma de Estado federal, la función del Poder Judicial se depositó en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente. La elección de los individuos de la Corte Suprema, quienes eran perpetuos en ese destino estaba a cargo de las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos. Las principales atribuciones de la Corte Suprema que quedó instalada el 15 de marzo de 1825 consistían en dirimir controversias entre los Estados, terminar disputas que se suscitaban sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes, dirimir controversias entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, entre otras; en leyes posteriores se estableció que intervendría en el procedimiento de la súplica<sup>39</sup>, que tiene sus antecedentes en el antiguo derecho español. Los jueces de circuito y de distrito eran nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, cuya función más importante fue exigir el pago de impuestos<sup>40</sup>.

Durante las denominadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, destaca en el artículo 25 de la tercera ley, la facultad concedida a la Suprema Corte de Justicia, para iniciar leyes en lo relativo a la administración de su ramo. En la quinta ley estaba regulado el Poder Judicial, ejercido por una Corte Suprema de Justicia<sup>41</sup>, por los tribunales

<sup>39</sup> CHAVEZ PADRON, Martha. "Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p.34.

<sup>40</sup> *Idem.*, p. 35.

<sup>41</sup> "En un artículo 13 se dispuso que la Corte Suprema de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigiera en Corte Marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, con lo cual se le involucró tanto en los hechos de guerra, como en la guerra de las pasiones políticas... además, ... incluyó la de conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados, senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores, y miembros del Supremo Poder Conservador; estas facultades no se dieron en el marco de una sociedad serena y, por tanto, no conducían a juicios libres de implicaciones, ... conocía también de la nulidad, proveniente de la legislación indiana y se enderezaba contra

superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecía la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia. La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros y un fiscal, su elección se hacía en la misma forma que la del Presidente de la República. Tenían atribuciones amplias en materia jurisdiccional. El Supremo Poder Conservador<sup>42</sup> creado en la segunda ley, tenía una serie de atribuciones relacionadas con la Suprema Corte de Justicia, entre ellas, declarar la nulidad de sus actos<sup>43</sup>, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades; suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

En las Bases Orgánicas de 1843, se dispuso que el Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia<sup>44</sup>, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. La Suprema Corte de Justicia se componía de once ministros y un fiscal. Quedaba a cargo de la ley secundaria determinar el número de suplentes, sus calidades, la forma de elección y su duración. Se crea una Corte Marcial, y un tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Cecilia Noriega Elio al confrontar los postulados del Constituyente de 1842 con las Bases

---

las autoridades que en esa etapa cambiaban con frecuencia; también conoció de un curioso procedimiento de reclamo contra la calificación de la privación de una propiedad". Idem, p. 50.

<sup>42</sup> "... inspirado éste en el Senado Conservador francés que ideó Sieyès, cuya función era, entre otras más, principalmente la de anular cualquier acto de los tres poderes tradicionales, vicinados de inconstitucionalidad. Resultaba realmente absurdo este Consejo integrado por cinco individuos, constituido en supremo juez de la nación mexicana, responsable sólo ante Dios y la opinión pública, el cual podía en un momento 'declarar... cuál es la voluntad de la nación'. Por ello, habiéndose instalado dicho Supremo Poder el 24 de mayo de 1837, sólo cuatro años después cerró para siempre sus puertas en 1841; sin embargo, no deja de ser el primer intento de establecer un sistema de garantías constitucionales". SOBERANES, José Luis. "Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano". Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 154.

<sup>43</sup> Juan José Mateos Sanniñán realiza un estudio serio y profundo sobre el Supremo Poder Conservador y lo caracteriza como el primer tribunal constitucional en México, al examinar sus atribuciones, vicencias, así como algunas de sus resoluciones, que más tarde servirían de inspiración a Otero. "El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836". *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 3, No. 2, Mayo-agosto de 1995, Guadalupe, Jalisco, México, pp. 255-290.

<sup>44</sup> Poco a poco la Corte Suprema se sacudia el conozer de asuntos que la involucraran en la política e iba encausándose al conocimiento de los recursos de nulidad interpuestos contra las sentencias pronunciadas en última instancia por los tribunales superiores de los departamentos y de lo relativo a las contiendas entre los departamentos. Cfr. Martha Chávez Padrón, op. cit. p. 52.

Orgánicas<sup>43</sup> sostiene que el control de la constitucionalidad por la vía judicial se planteó en 1842, de manera incipiente pero frente a ello las bases fueron determinantes, pues el ejecutivo ejercía el control administrativo sobre el poder judicial.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que renueva la vigencia de la Constitución de 1824, dispone en este ordenamiento complementario y actualizador que la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes participaban en la propuesta para elegir senadores. Lo novedoso de esta ley suprema es la creación del amparo, en el artículo 25 que disponía:

*"Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".*

El ejercicio del Poder Judicial en la Constitución de 1857, estaba a cargo de una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. La Suprema Corte de Justicia se componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia duraba en su encargo seis años, con elección indirecta en primer grado, en los términos dispuestos por la ley electoral. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia suplía al Presidente de la República en sus faltas temporales, y en la absoluta, mientras se presentaba el nuevamente electo<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> NORIEGA ELIO, Cecilia. "El Constituyente de 1842". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1986; pp. 158-161.

<sup>46</sup> Esta disposición fue reformada tres veces durante el gobierno de Porfirio Díaz, eliminando la posibilidad de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupara el cargo de Presidente de la República, en sus faltas temporales o absoluta.

## EL PODER JUDICIAL EN EL ORDEN JURIDICO DEL ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO

El 14 de septiembre de 1916, don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el decreto por el que se convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que se encargaría de formular una nueva Constitución que le diera el sustento legal al nuevo país que emergía en esta etapa revolucionaria.

En relación con el Poder Judicial Federal, algunos de los temas más importantes entre los debatidos fueron: la inamovilidad, la integración numérica de la Suprema Corte, su forma de funcionar, los requisitos que la Carta exigía para ser ministro del alto tribunal, el proceso de su designación, las relaciones entre el poder judicial y el municipio, el amparo judicial, la necesidad de que la justicia -y en especial el juicio de amparo- se impartiera a través de procedimientos sencillos, la complejidad del juicio de garantías, la conveniencia de elevar al texto constitucional sus reglas procesales básicas, el problema de si el Judicial es un verdadero poder, la Suprema Corte y su intervención en la vida política del país y el papel histórico desempeñado por ese tribunal<sup>47</sup>, cuestiones muchas de ellas de vibrante actualidad.

### A) MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 5 de febrero de 1917, es el fundamento de nuestro sistema jurídico nacional, de ahí la importancia que tiene el mencionarla.

Al desaparecer la Secretaría de Justicia, se siembra la semilla de un Poder Judicial más fuerte e independiente. La Constitución de 1917 dedica el capítulo IV, (del artículo 94 al 107), al Poder Judicial Federal, el cual a través de este siglo ha tenido cambios en su estructura orgánica basados en las reformas constitucionales y en las de las leyes orgánicas que la han reglamentado.

<sup>47</sup> CABRERA, Lucio. "El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968, pp. 66 y 67.

El texto original de la Constitución, establece en su artículo 94, que el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito, y de distrito, cuyo número y atribuciones fijaría la ley.

La elección de los integrantes de la Suprema Corte estaba a cargo del Congreso de la Unión, el que funcionaba en colegio electoral, y designaba como ministros de entre los candidatos propuestos por la legislaturas de los Estados, dando con esto autonomía en la designación en relación con el Ejecutivo Federal. El máximo tribunal del país se constituía por once ministros, funcionando en pleno.

El numeral 97 de la citada ley suprema, establecía que los miembros de la judicatura federal, entendiéndose tanto a magistrados como a jueces, serían nombrados por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El texto consagró el principio de inamovilidad de los integrantes de ese poder, los cuales no podrían ser destituidos, sino cuando observaran mala conducta, y previo el juicio de responsabilidad respectivo, lo anterior aplicable a partir de 1923.

Se profesionalizó a nivel constitucional el cargo de ministro, requiriéndose para ocupar este alto cargo, el título de abogado. Asimismo se facultó a la Suprema Corte para nombrar a miembros del Poder Judicial con el carácter de supernumerarios, para que auxiliaran las labores de los tribunales de circuito.

Queda dispuesto por la ley máxima, que la Suprema Corte podía cambiar de adscripción a magistrados y jueces de circuito y distrito respectivamente.

Establece además las bases para un control administrativo, a través de las visitas que practiquen periódicamente los ministros, con el único fin de vigilar la conducta de los magistrados y jueces, recibiendo, en su caso, las quejas correspondientes.

**B) Reformas constitucionales al Poder Judicial (Estructura).**

Pasemos ahora al análisis de las modificaciones constitucionales a la estructura del Poder Judicial de la Federación, recordando que señalaremos únicamente las que se refieren a su andamiage orgánico.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la estructura del Poder Judicial de la Federación, este artículo ha sufrido diversas reformas entre las que se encuentran:

a) La de 1928, en la que el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia se divide en Pleno y en Salas, creándose para esto tres salas de cinco ministros cada una, elevándose el número de once que decía el texto original a dieciséis integrantes.

b) En la reforma de 1934, se aumentó el número de ministros para la creación de la cuarta sala.

c) El 30 de diciembre de 1950, se promulgó una de las reformas constitucionales al Poder Judicial de mayor importancia, pues crean los tribunales Colegiados de Circuito, que conocerían de amparo, especificando el texto constitucional que los tribunales unitarios serían de apelación, además se aumenta nuevamente el número de ministros, con cinco ministros supernumerarios para abatir el rezago existente, quedando en veintiséis, no integrando en ningún caso estos miembros supernumerarios, el Pleno del máximo tribunal en mención.

d) En la reforma de 1967, los ministros supernumerarios podían ya formar parte del pleno, en suplencia de los ministros numerarios.

e) En 1987, como consecuencia de la gran reforma legal impulsada por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, se le da facultad a nivel constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción y especialización por materia de los tribunales de circuito y

Joel Carranco Zúñiga

juzgados de distrito. Es importante acotar que las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación anteriores a 1985, contemplaban en la ley secundaria el número de circuitos, su jurisdicción y número de órganos jurisdiccionales, con la reforma en cuestión es una atribución del Pleno de la Corte, el hacer lo anterior.

f) Diciembre de 1994, es cuando se incorpora la figura del Consejo de la Judicatura Federal, otorgándole en lo sucesivo las facultades relativas a la determinación del número, jurisdicción, competencia por materia de los tribunales federales, atribuciones que hasta antes de diciembre de 1994, eran del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

C) En cuanto al nombramiento de los magistrados y jueces.

El artículo 97 constitucional en su texto original establecía: "Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos a un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

En las reformas de 1928 y 1940, se suprime del texto constitucional la duración del cargo, y es hasta 1951, cuando se reincorpora dicho concepto, sólo pudiendo ser separados de su cargo, en términos de la parte final del artículo 111 de la misma ley. En 1982, se modifica, estableciendo que sólo podrán ser privados de sus puestos en términos del título Cuarto constitucional; y a seis años se amplía el tiempo de duración de los encargos, en la reforma de 1987.

En la reforma de diciembre de 1994, es el Consejo de la Judicatura Federal el encargado del nombramiento de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales.

El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone la justificación funcional del mencionado Consejo, al establecer que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial estará a cargo de aquél, el principio que contemplaba el anterior artículo 100 pasa a incorporarse a partir de la reforma en cita a la parte final del numeral 99 del mismo cuerpo normativo.

A continuación, se presenta una relación cronológica de las fechas de las reformas a los artículos constitucionales relacionados con el Poder Judicial Federal en este siglo, lo anterior para el efecto de observar la dinámica de la evolución jurídica del Poder Judicial de la Federación a la luz de la máxima ley de la nación.

#### D) Cronograma de las Reformas a los Artículos Constitucionales referentes al Poder Judicial de la Federación (estructura).

En el siguiente cuadro se presenta la relación de cuántas veces ha sido reformado cada artículo constitucional del 94 al 107, aunque cabe hacer la aclaración que no solamente en éstos se regula lo relativo al Poder Judicial, pero sí sus aspectos esenciales, toda vez que existen otros dispersos que también se refieren a atribuciones u obligaciones de los titulares de los órganos judiciales.

| <b>ARTICULO</b> | <b>Reformas</b> | <b>Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación</b> |             |             |             |             |
|-----------------|-----------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Art. 94         | 9               | 20-Ago-1928   | 15-Dic-1934 | 21-Sep-1944 | 19-Feb-1951 | 25-Oct-1967 |
|                 |                 | 28-Dic-1982   | 10-Ago-1987 | 31-Dic-1994 | 22-Ago-1996 |             |
| Art. 95         | 2               | 15-Dic-1934   | 31-Dic-1994 |             |             |             |
| Art. 96         | 2               | 20-Ago-1928   | 31-Dic-1994 |             |             |             |
| Art. 97         | 7               | 20-Ago-1928   | 11-Sep-1940 | 19-Feb-1951 | 6-Dic-1977  | 28-Dic-1982 |
|                 |                 | 10-Ago-1987   | 31-Dic-1994 |             |             |             |
| Art. 98         | 5               | 20-Ago-1928   | 19-Feb-1951 | 25-Oct-1967 | 31-Dic-1994 | 22-Ago-1996 |
| Art. 99         | 3               | 20-Ago-1928   | 31-Dic-1994 | 22-Ago-1996 |             |             |
| Art. 100        | 4               | 20-Ago-1928   | 25-Oct-1967 | 3-Sep-1993  | 31-Dic-1994 |             |
| Art. 101        | 3               | 10-Ago-1987   | 31-Dic-1994 | 22-Ago-1996 |             |             |
| Art. 102        | 4               | 11-Sep-1940   | 25-Oct-1967 | 28-Ene-1992 | 31-Dic-1994 |             |
| Art. 103        | 1               | 31-Dic-1994   |             |             |             |             |
| Art. 104        | 7               | 18-Ene-1934   | 30-Dic-1946 | 25-Oct-1967 | 8-Oct-1974  | 10-Ago-1987 |
|                 |                 | 25-Oct-1993   | 31-Dic-1994 |             |             |             |
| Art. 105        | 4               | 25-Oct-1967   | 25-Oct-1993 | 31-Dic-1994 | 22-Ago-1996 |             |
| Art. 106        | 2               | 7-Abr-1986  | 31-Dic-1994 |             |             |             |
| Art. 107        | 12              | 19-Feb-1951   | 2-Nov-1962  | 25-Oct-1967 | 20-Mar-1974 | 8-Oct-1974  |
|                 |                 | 17-Feb-1975   | 6-Ago-1979  | 7-Abr-1986  | 10-Ago-1987 | 3-Sep-1993  |
|                 |                 | 25-Oct-1993   | 31-Dic-1994 |             |             |             |

Joel Carranco Zúñiga

Del cuadro anterior se advierte que a partir del 20 de agosto de 1928 y hasta el 22 de agosto de 1996, todos los artículos que integran el capítulo IV, del título tercero de la Constitución Federal, han sido reformados, los cuales se refieren a la organización, estructura y atribuciones del Poder Judicial Federal, salvo el artículo 102, que versa sobre cuestiones del Ministerio Público y organismos de protección de los derechos humanos. En su conjunto, tomando en cuenta que la mayoría de estos artículos ha sido sometidos al poder revisor de la Constitución, se tiene que el registro es de 65 reformas individualizadas.

Hasta la fecha suman un total de 22 decretos de reformas que ha sufrido este capítulo de nuestra Ley Fundamental. Destacan entre otros datos, por su importancia, que la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, es la única que afectó a todos los artículos del capítulo en estudio, y que el artículo 107, referente al juicio de amparo es el que más transformaciones ha experimentado con un récord de 12 reformas.

#### E) Evolución de la legislación orgánica.

En lo referente a la dinámica de la evolución de las leyes orgánicas del Poder Judicial Federal, se presenta a continuación, un cuadro que demuestra gráficamente las fechas de cada uno de esos cuerpos normativos para mayor comprensión, en el periodo que comprende de 1917 a 1995.

#### ORDENAMIENTOS ORGANICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1995

28 de noviembre de 1917.

12 de diciembre de 1928.

31 de agosto de 1934.

10 de enero de 1936.

5 de enero de 1988.

26 de mayo de 1995.

El jurista Jaime Cárdenas Gracia, en su reciente obra sobre Derecho Constitucional<sup>48</sup>, señala los diversos periodos del Poder Judicial en México, atendiendo a la función política y principales atribuciones de sus depositarios, como a continuación se describe.

1) Etapa de definición de características básicas: 1824-1882. En esta fase el Poder Judicial determina sus características: ajeno a los asuntos políticos, y su órgano máximo entendido, preponderantemente, como Tribunal de Legalidad.

2) Etapa de sometimiento a un régimen no democrático personalizado. Es el periodo de la dictadura porfirista. Durante esos años, sale de la esfera del Poder Judicial el Ministerio Público para integrarse al Ejecutivo; se perfeccionan las características definitorias de la etapa anterior, sobre todo, la no intervención del Poder Judicial en ningún tipo de asunto político y su carácter de Tribunal de Legalidad, y, en general, el Poder Judicial encubre las ilegalidades del porfiriato.

3) Etapa de relativa independencia (1917-1928). La Constitución de 1917 estableció algunas bases de independencia judicial y suprimió la Secretaría de Justicia. También aparece la jurisdicción social en la órbita del Ejecutivo.

4) Etapa de sometimiento a un régimen no democrático institucionalizado (1928-1944). Se pierde la independencia judicial ganada parcialmente en la Constitución de 1917, se deroga la inamovilidad judicial y se fortalecen los tribunales administrativos.

5) Periodo de aligeramiento o de autoatención interna (1944-1986). En esta fase se recupera la garantía de inamovilidad judicial de 1917; se intenta solucionar el rezago judicial debido al centralismo del

---

<sup>48</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F., op. cit., pp. 172-173.

Joel Carranco Zúñiga

**Poder Judicial federal y en especial el de la Suprema Corte, y la estructura y organización judicial aumenta de tamaño.**

6) Fase de la autonomía gradual (1986- ?). Comprende las dos últimas reformas. Su nota distintiva es la independización y profesionalización paulatina del Poder Judicial, que aproximadamente coincide con la apertura gradualista a la democracia del actual régimen político.

### **III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994**

#### **A) SITUACION PREVIA A LA REFORMA**

Podemos hablar desde múltiples y variadas perspectivas cuál era la situación del Poder Judicial Federal mexicano previo y posterior a la reforma; desde la integración y estructuración de sus órganos, la eficacia de sus resoluciones, la imagen que de éstos tiene la sociedad, la seguridad jurídica que a través de ellos se manifiesta, la confianza, etcétera.

Estructuralmente el Poder Judicial Federal estaba conformado por cuatro órganos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito. Destacaba la conformación y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cuya denominación se desprende la posición jerárquica que guardaba respecto a los demás, aunque la norma no hiciera mención expresa de ello, las atribuciones conferidas así lo inferían.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraba por veintitún ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios, funcionaba en pleno o en salas (cuatro). Los ministros eran nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del senado, con una duración indefinida en su cargo. Entre sus funciones resaltan por su

**importancia: Ejercer la facultad de atracción para conocer del amparo, la controversia constitucional; la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, ésta última lo mantenía apenas como un matiz de poder, por no decir que era una expresión del escaso poder de que le investía.**

La Corte nombraba a los magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios y jueces de Distrito.

Por mucho tiempo se propuso la reestructuración del Poder Judicial Federal, pero el proceso se aceleró debido al clima de incertidumbre, desconfianza e incredulidad, engendrado por el escenario político y las prácticas comunes de corrupción que se acentuaron en 1994.

La incapacidad para desahogar las grandes presiones ocasionadas por los crímenes que conmocionaron al país y al mundo<sup>49</sup>, el proceso de designación de ministros judiciales, así como los demás vicios que aquejaban la judicatura, puso al descubierto una Suprema Corte de Justicia desgastada por los acontecimientos políticos y sociales que aquejaban a la nación, el descrédito de algunos de sus funcionarios.

Ante este escenario político y jurídico, se organizan foros de consulta y se instalan mesas de trabajo para preparar lo que sería una reforma profunda al Poder Judicial Federal, que le diera esa fuerza y autonomía por muchos aclamada.

#### ASPECTOS POLITICOS

De los compromisos asumidos por Ernesto Zedillo Ponce de León, a lo largo de su campaña política a la Presidencia de la República, ocupan un lugar fundamental los referentes a la atención oportuna y

---

<sup>49</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "El Desafío de la Justicia. La Administración de Justicia y el Estado de Derecho en México", Lex, Torreón, Coahuila, México, agosto de 1995, p. 16, señala que la popular insatisfacción contra el sistema legal obligó a Ernesto Zedillo a criticar el primer procedimiento contra Mario Aburto, presunto asesino de Colosio, sin ninguna fundamentación real.

eficaz de las demandadas ciudadanas en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

Ernesto Zedillo reconoció la profunda gravedad de los problemas de injusticia y de inseguridad pública que hoy vive la nación mexicana. De hecho, uno de los pilares fundamentales que otorgó contenido a la plataforma de su campaña política, se enmarcó en la atención prioritaria de estas problemáticas, con lo que se ha evidenciado primero, que existe plena voluntad de enfrentarlas decididamente y segundo, que las propuestas de gobierno se han erigido en su concepción y diseño, a partir de la puntual atención de las demandas más sentidas de la sociedad mexicana, como lo son su seguridad y real acceso a la justicia.

Es así que se emprendió a la magna tarea de generar condiciones de seguridad pública y de eficacia en la procuración e impartición de justicia, como un factor esencial y definitivo en la consolidación de la democracia, y de la legalidad, como principio rector de nuestras conductas en el perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho.

Por ello, si se advierte la especial que estos rubros guardan para el conjunto de la ciudadanía, y para el desarrollo de la plataforma de gobierno, guarda particular relevancia el recuperar y reproducir los principales planteamientos y proposiciones presentadas por ciudadanos integrantes de los más diversos ámbitos sociales, así como de especialistas de los ámbitos de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, durante los foros de análisis y consulta que sobre estas materias desarrolló la Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio.

En ellos se definen y recomiendan las diversas estrategias que permiten diseñar y proponer la adecuada prelación de acciones a desarrollar, así como el conjunto de futuras iniciativas de ley a presentar ante el Poder Legislativo, ya que, aún reconociendo la urgencia e importancia de los compromisos asumidos durante la campaña política, resulta necesario que la futura acción de gobierno, articule cuidadosa y

Joel Carranco Zúñiga

sistemáticamente las políticas específicas y estrategias que darán sustento a los compromisos de campaña.

Es pertinente, concluir en consecuencia, que del examen de los compromisos y pronunciamientos asumidos por Ernesto Zedillo, en las materias de seguridad pública, procuración de justicia e impartición de justicia, deriva la necesidad de abordarlas en forma integral y sistematizada<sup>50</sup>.

Ellos fueron expuestos en el documento denominado *Veinte puntos por la democracia*<sup>51</sup> y recogidos centralmente en su importante pronunciamiento durante el Foro Nacional de Seguridad y Justicia, celebrado en la ciudad de Guadalajara, el 14 de julio de 1994, contenido en "Diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia" y que se tradujo en las propuestas de estrategias, reformas y acciones a desarrollar en el ámbito del Poder Ejecutivo, o aquellas cuya ejecución requerirá de la necesaria aprobación de iniciativas de reformas del Ejecutivo Federal, a diversos ordenamientos por parte del Legislativo.

Pronunciamiento y compromisos asumidos por Ernesto Zedillo, durante el Foro Nacional de Seguridad y Justicia, celebrado en Guadalajara, Jalisco.

#### **DIEZ PROPUESTAS PARA UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA<sup>52</sup>:**

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

2. Mejorar los cuerpos de seguridad pública.

<sup>50</sup> Para Sergio García Ramírez este proceso no fue un movimiento estrictamente jurídico -o jurisdiccional- surgido de las aulas o los tribunales. Nada más lejano a su genealogía. Se trató de un trabajo determinado por circunstancias política manifiestas. "Poder Judicial y Ministerio Público". Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 33.

<sup>51</sup> No hubo consulta alguna sobre la reforma judicial, ni abierta a la sociedad en su conjunto, ni limitada a sectores interesados profesionales en ésta. Entonces se advirtió, en forma muy evidente, el silencio de los integrantes del Poder Judicial Federal. En contraste, los Tribunales Superiores de Justicia de los estados hicieron ver sus puntos de vista acerca de la administración de justicia, aunque no a propósito del anteproyecto de reformas, que quizás no conocieron oportunamente. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, op. cit. p. 43.

<sup>52</sup> Pronunciamientos y compromisos asumidos por Ernesto Zedillo Ponce de León en el Foro Nacional de Seguridad y Justicia, celebrado en la ciudad de Guadalajara, el 14 de julio de 1994.

3. Por una eficiente coordinación policial.
4. Por una gran campaña de prevención del delito.
5. Por una lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.
6. Modernización de la función del Ministerio Público.
7. Por una reforma integral del Poder Judicial.
8. Independencia de los jueces y calidad de la impartición de justicia.
9. Garantizar para todos el acceso a la justicia.
10. Establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad.

El decálogo de compromisos en los ámbitos de la seguridad y justicia anteriormente enunciado se desagrega a continuación en 43 compromisos específicos derivados de cada uno de los puntos integrantes de esta agenda propuesta por Ernesto Zedillo.

En el ámbito de la impartición de justicia:

- Presentación al Congreso de la Unión de las iniciativas tendientes a modernizar el Poder Judicial Federal y de la Ciudad de México.
- Promoción en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para que los próximos ejercicios fiscales consideren los recursos necesarios para instrumentar un programa de apoyo a las Entidades Federativas, que permitan llevar a cabo la modernización de sus respectivos sistemas de justicia.
- Examinar la conveniencia de someter al Congreso Federal, previa consulta con la comunidad jurídica, la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, para que ejercite las funciones administrativas que le corresponden.
- Promoción de las iniciativas de reformas que, sin menoscabo de la seguridad jurídica, simplifiquen la tramitación y reduzcan los tiempos de los procesos, estableciendo las vías necesarias para la conciliación entre las partes, aun cuando los juicios se encuentren ya en proceso.

Joel Carranco Zúñiga

- Fortalecimiento de los programas de modernización operativa de los órganos jurisdiccionales, a fin de dotarlos de sistemas de información y comunicación avanzados.
- Promoción de las reformas necesarias para ampliar la cuantía que fija la competencia de la Justicia de Paz.
- Promover el fortalecimiento del arbitraje en las contiendas jurídicas de interés privado, bajo la tutela del Estado.
- Promoción de las reformas necesarias para fortalecer las atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para que puedan obligar al cumplimiento de las resoluciones en el menor tiempo posible.
- Promoción de las reformas que consoliden la carrera judicial, en la que se determinen y sistematicen claramente los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, promoción y permanencia de los jueces y magistrados, que establezca sueldos y prestaciones que fortalezca la independencia del juzgador y sin que prive en ella ningún otro elemento de juicio que no sea la capacidad, honestidad, empeño y dedicación a la labor judicial. Con esto quedará asegurado el profesionalismo de los integrantes del Poder Judicial.
- Promoción de las reformas que permitan aumentar la punibilidad de los delitos contra la administración de justicia.
- Promover las reformas necesarias para incrementar las sanciones de los delitos graves, promoviendo también las reformas y políticas necesarias que eviten el abuso de las puertas privativas de libertad para sancionar delitos menores.
- Promover campañas permanentes de difusión, con objeto de fomentar una cultura política entre la población.
- Promover y estimular la labor de las organizaciones no gubernamentales y despachos jurídicos que proporcionen servicios de defensoría, en forma gratuita.

Joel Carranco Zúñiga

- Apoyar y estimular a las Entidades Federativas, para que incrementen el número de juzgados, acorde a una distribución geográfica adecuada que acerque la justicia a las comunidades.
- Incrementar substancialmente el presupuesto de la Institución de Defensoría de Oficio, así como el número de Defensores de Oficio, creando el Servicio Civil de Carrera respectivo.
- Establecimiento de un sistema de procuración para juicios de amparo, que asegure una adecuada defensa ante cualquier acto violatorio de garantías.
- Revisión del marco jurídico que castiga la actuación ilegal de los servidores públicos.
- Incrementar la eficiencia de los sistemas de contraloría dentro de la administración pública.
- Revisar la Ley de Amparo, a efecto de simplificar el procedimiento y hacerlo más accesible a la población.
- Desarrollar un profundo y meditado estudio a fin de considerar la conveniencia de dar efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declare la inconstitucionalidad de una ley.

#### **DIAGNOSTICO EN MATERIA DE IMPARTICION DE JUSTICIA**

Los vicios y problemas relacionados con la justicia han dado origen a una falta de credibilidad hacia las instituciones públicas, que con frecuencia motiva a los gobernados a renunciar a sus derechos antes de acudir a la autoridad para hacerlos efectivos.

La reforma de nuestro sistema de justicia, debe tener por objetivos garantizar el imperio de la ley y asegurar el acceso a la impartición de justicia de manera pronta y expedita, tal y como lo establece nuestra Carta Magna.

La estructura jurídica del Estado moderno, encuentra sus principios y disposiciones fundamentales en la Constitución. Es de esta manera que en el Estado constitucional, el Derecho se erige en el garante de los valores plasmados en las normas del proyecto nacional, bajo las cuales se rige la conveniencia del conglomerado social.

En nuestra Constitución se avienen y complementan el orden y la libertad; lo individual y lo social; el capital y el trabajo; el ejido, la propiedad rural y la comunal; la libre empresa y la rectoría económica del Estado. En ella se consagra nuestro desiderátum nacional de paz, libertad, justicia, democracia e igualdad. En el respeto a la persona, a su vida, libertades, bienes y derechos se sustenta nuestro proyecto nacional y nuestra aspiración de bienestar para el hombre, la familia y la nación.

Los Poderes de la Unión y de las Entidades Federativas constituyen la base orgánica mediante la cual el pueblo ejerce su soberanía. Es inaplazable promover el fortalecimiento y la reforma integral del Poder Judicial.

El adecuado equilibrio entre los poderes depende, en buena medida, de la existencia de un Poder Judicial fuerte, autónomo e independiente, capaz de aplicar con eficiencia los mecanismos de control de los actos de autoridad, de suerte tal que se ajusten a Derecho.

En tal sentido, la carrera judicial, no existía en México, aunque se pretenda ver como tal la simple prevención escalafonaria, tabulador jerárquico, que no constituye un ordenado ascenso dentro de las categorías que lo conforman.

Los sistemas de designación de los jueces y demás personal técnico judicial en México, al no ser de tipo institucional, no han hecho sino subordinar la labor de la judicatura a compromisos con aquellos que cuentan con la potestad del nombramiento, lo cual afecta gravemente el alcanzar una impartición de justicia imparcial.

En el ámbito federal, es posible y recomendable asegurar la excelencia de quienes forman parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la reforma constitucional que exija mayores y mejores requisitos para la designación de Ministros de la Corte. En la actualidad, éstos, son nombrados por el Presidente de la República y sujetos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en época de receso, conforme al modelo norteamericano.

En otro extremo, otra de las políticas seguidas en México para que la administración de justicia tenga más rapidez, ha sido la de aumentar en volumen o en número los tribunales, dado que la carga excesiva de asuntos en trámite o sin resolver cada día van en aumento. Al efecto, a la fecha se desconcentra la justicia creando tribunales especializados en diversas materias, lo que refleja una administración de justicia de volumen y no de calidad.

## **B) DISCUSION Y APROBACION EN EL SENO DEL CONGRESO DE LA UNION**

El 5 de diciembre de 1994 el Presidente de la República, somete a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este proyecto proponía una modificación a la estructura y atribuciones del Poder Judicial Federal, en la que se incluyen otros aspectos colaterales como la seguridad nacional, designación del Procurador General de la República y medios de defensa contra las resoluciones del Ministerio Público sobre el desistimiento y no ejercicio de la acción penal.

La iniciativa es conocida primeramente en la Cámara de Senadores<sup>33</sup> como cámara de origen el día 6 de diciembre, el Presidente

<sup>33</sup> MATEOS SANTILLAN, Juan José. "La reinstauración de los juicios de constitucionalidad con efectos generales en México", en *Revista Jurídica Jalisciense*, Universidad de Guadalajara, año 5, número 1, enero-abril de 1995, Guadalajara, Jal., México, p. 56, señala que probablemente una de las razones para iniciar la reforma en la Cámara de Senadores se debió a la composición partidista predominantemente priista superior al 70%, suficiente para sacar adelante cualquier proyecto.

de la Cámara recibe y turna a las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección. El día 16 de ese mismo mes las Comisiones presentan su dictamen, en el cual proponen modificaciones sustanciales a la iniciativa, mismas que fueron aprobadas en el texto final y que conforman el análisis del siguiente apartado.

El debate se sostuvo, en estricto sentido, dentro del Pleno de la Cámara de Senadores, donde tuvo verificativo el análisis y discusión dado que la Cámara de Diputados se constriñó a aprobar lo ya modificado en la anterior. Entrando en debate los puntos de vista de los miembros de los diferentes partidos políticos, cuya tarea fue precisamente discutir y aprobar el proyecto remitido por el Ejecutivo Federal.

El Congreso de la Unión es el escenario de los principales debates políticos, dada su conformación partidista y representación nacional. Las decisiones adoptadas constituirán en condiciones normales las leyes que orientarán y conducirán la política nacional, en ese órgano deliberativo concurren una diversidad de posiciones que adoptan y defienden los miembros integrantes de los diferentes partidos políticos existentes, y aún más en un tema tan controvertido y trascendente como lo ha sido siempre la estructura, organización y atribuciones de los órganos que integran el Poder Judicial Federal. A pesar de todo ello la mencionada discusión fue breve, lo que restó la importancia que merecía<sup>24</sup> una reforma constitucional de grandes dimensiones, ya que concluyó el mismo día de haber iniciado su planteamiento (17 de diciembre de 1994).

Con la asistencia y participación de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Senadores (112 los senadores presentes) se inició la sesión, encontrando gran disparidad de opiniones, sin que el

---

<sup>24</sup> El proceso de reformas se llevó adelante con extraordinaria reserva y premura, inpropias de un cambio constitucional llamado a ser -según se dijo- la más importante reforma del Poder Judicial en el corriente siglo... La celeridad insólita y el escaso debate en torno a las reformas produjeron consecuencias preocupantes. GARCIA RAMIREZ, Sergio, op. cit. pp. 34 y 35.

debate se haya sostenido con la intensidad y altura que exigía una reforma de esta envergadura . He aquí algunos puntos de vista, seguidos por sus integrantes, en los principales temas en relación con el dictamen a discusión.

### **C) PRINCIPALES DEBATES DISCUSION EN LO GENERAL**

**Senador Guillermo del Río Ortigón (Partido de la Revolución Democrática)**<sup>55</sup>

- Cuestionan la imposición de la iniciativa, la ausencia de conocimiento previo y oportunidad alguna para la reflexión y el intercambio.

- Considera respecto del Consejo de la Judicatura Federal, que en realidad se integra de una junta de notables, con los candados necesarios sobre ella para el control dominante del titular del Ejecutivo, con un poder absoluto de ese órgano sobre la designación sexenal de jueces de distrito y magistrados de los tribunales de circuito, señala además que dicho consejo no ofrece tampoco garantía de mejoría en los niveles de justicia, y puede convertirse fácilmente en una causa de descontrol total de la corrupción en el Poder Judicial.

- Las bases constitucionales propuestas en la iniciativa para prevenir la corrupción judicial está mal concebida y son deficientes.

- Cuestiona la jerarquía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del Consejo de la Judicatura Federal.

**Senador Víctor Manuel Tinoco Rubí (Partido Revolucionario Institucional)**<sup>56</sup>

- Justifica y apoya la iniciativa y el dictamen, argumentando que la misma:

<sup>55</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de diciembre de 1994, pp. 6-9.

<sup>56</sup> Idem, pp. 9-12.

- Se trata de una reforma de fondo. Deduce que es un estupendo dictamen el elaborado por las Comisiones.

**Natividad Jiménez Moreno (Partido Acción Nacional)<sup>57</sup>**

- Considera adecuada la integración del Consejo de la Judicatura, toda vez que privilegia mayoritariamente que órganos integrantes de la Suprema Corte del Poder Judicial, estén integrados y que por tanto su funcionamiento puede quedar en relación a las tareas de estos órganos judiciales.

- Concluye señalando que el voto de los senadores de ese partido será a favor en lo general de ese dictamen.

Finalmente la reforma fue aprobada en lo general y en lo particular por 108 votos de los Senadores presentes.

## **D) TEXTO APROBADO**

A continuación se presenta una síntesis del contenido de los preceptos constitucionales reformados, la explicación, reflexiones y crítica a los mismos puede encontrarse en el desarrollo de este trabajo.

### **ARTICULO 21.**

Se adiciona para establecer que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. Declaración de que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, y que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

### **ARTICULO 55.**

Se impone como requisito para ser diputado y senador (ver artículo 58), además de los ya existentes no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

---

<sup>57</sup> Idem, pp. 12-14.

**ARTICULO 73.**

Faculta al Congreso de la Unión, además de las ya existentes, para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

**ARTICULO 76.**

Señala como atribución del senado, además de las ya existentes:

- a) Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- b) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

**ARTICULO 79.**

En relación con la Comisión Permanente, adiciona las siguientes facultades:

- a) Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.
- b) Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

**ARTICULO 89.**

Se adiciona principalmente para disponer el nuevo mecanismo de designación del Procurador General de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ajustando los preceptos necesarios.

**ARTICULO 93.**

Se incluye al Procurador General de la República para que pueda ser citado por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a efecto de que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

**ARTICULO 94.**

Establece la nueva estructura del Poder Judicial de la Federación que se integrará por los siguientes órganos: Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Consejo de la Judicatura Federal.

Indica la nueva composición de la Corte en once Ministros, duración de quince años improrrogables. La organización interna del Poder Judicial de la

Federación, con excepción de la Suprema Corte queda a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, se establece la disposición de que la remuneración que perciban los altos funcionarios judiciales no podrá ser disminuida durante su encargo.

**ARTICULO 95.**

Menciona los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, entre los que destacan: 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, además se establece que 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.

**ARTICULO 96.**

Señala el nuevo procedimiento de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en que en términos generales el Presidente de la República somete una terna ante el Senado, para que éste haga la designación, en un periodo de treinta días, así como las eventualidades en que no se llegara a aprobar.

**ARTICULO 97.**

Se reestructura todo el artículo, reitera la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia en hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Dispone las bases en que el Consejo de la Judicatura Federal realizará los nombramientos y adscripciones de magistrados de circuito y jueces de distrito.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior, y la protesta de los Ministros ante el Senado, así como de magistrados de circuito y jueces de distrito ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.

**ARTICULO 98.-**

Dispone la forma en que deben cubrirse las faltas de los Ministros cuando excedan de un mes, y su falta por defunción o por cualquier causa de separación definitiva.

**ARTICULO 99.**

Bases para las renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte, y la disposición de que las primeras proceden solo por causas graves.

**ARTICULO 100.**

En este artículo se regula lo relativo al Consejo de la Judicatura Federal; principales atribuciones, integración y duración de sus miembros, funcionamiento, y fundamentos de la carrera judicial.

**ARTICULO 101.**

Prohibiciones, impedimentos y sanciones para los titulares de los órganos judiciales.

**ARTICULO 102.**

Organización del Ministerio Público de la Federación, requisitos de nombramiento del Procurador General de la República, remoción.

**ARTICULO 103.**

Se incluye al Distrito Federal en la misma categoría de los Estados para la procedencia del amparo soberanía.

**ARTICULO 104.**

Añade la competencia de los tribunales federales para que conozcan de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

**ARTICULO 105.**

Amplía las hipótesis en que se pueden plantear las controversias constitucionales, prohibición en materia electoral, requisitos de procedencia, y efectos de las resoluciones.

Se crean las acciones de inconstitucionalidad para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, procedencia, prohibiciones, y efectos de sus resoluciones.

Prevé lo conducente a la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que su interés y trascendencia así lo ameriten.

**ARTICULO 106.**

Faculta al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, para dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

**ARTICULO 107.**

Este precepto relacionado con las bases del juicio de amparo, se adiciona para establecer que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del Correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos y amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Reglas respecto de la suspensión y presentación de la demanda de amparo directo. Competencia para conocer de amparos en materia penal a los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito, y los casos en que éstos no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de las denuncias que se presenten sobre las contradicciones de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los amparos que conozcan.

Sanciones ante el incumplimiento de las ejecutorias de amparo, así como el cumplimiento sustituto de las mismas. La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

**ARTICULO 108.**

Se adicionan los Consejos de las Judicaturas locales a demás servidores públicos como responsables por violación a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

**ARTICULO 110.**

Se agregan los Consejeros de la Judicatura Federal como sujetos de juicio político, y lo relativo a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

**ARTICULO 111.**

Prevé la declaración de procedencia en materia penal al igual que los funcionarios ya existentes a los Consejeros de la Judicatura Federal, y lo relativo a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

**ARTICULO 116.**

Dispone que los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

**ARTICULO 122.**

Se adiciona para disponer las bases de la función judicial en el Distrito Federal, la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, integración, procedimiento de designación, requisitos, impedimentos y sanciones, funcionamiento, atribuciones, duración, responsabilidad, y principios de la carrera judicial. Nominamiento y remoción de los funcionarios y empleados del Pleno, Salas del Tribunal Superior, jueces de primera instancia y demás órganos judiciales. Elaboración del presupuesto del Tribunal Superior de Justicia a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

**ARTICULO 123.**

Se modifica para establecer que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

**E) OBSERVACIONES DEL TEXTO APROBADO  
RESPECTO DE LA INICIATIVA FORMULADA POR EL  
EJECUTIVO FEDERAL**

A pesar de que hubo otros preceptos que se propuso su modificación<sup>38</sup>, sin ser precisamente materia del Poder Judicial, analizaremos la reforma en su conjunto en este apartado con el propósito de conocer la transformación de la iniciativa formulada por el Ejecutivo:

I. En materia de impugnaciones a las resoluciones del Ministerio Público, inicialmente no se preveía el desistimiento de la acción penal como causa de procedencia, ni tampoco el órgano ante el que se ventilaría la inconformidad. Finalmente se dispuso que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

---

<sup>38</sup> Cfr. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de las Reformas Constitucionales del Poder Judicial", en *Quorum*, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 2ª época, año IV, número 32, enero-febrero de 1995, pp. 17-33.

II. El nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inicialmente era designación directa, ahora somete el Presidente una terna a consideración del Senado.

III. Acertada resultó la observación por parte de los legisladores, al modificar la expresión "título de abogado" (que tanto la iniciativa como el texto anterior disponía), por la de "título de licenciado en derecho", como uno de los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. Se incrementa la residencia en el país para ejercer el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de uno a dos años anteriores al día de la designación.

V. Se incrementa de seis meses a un año el tiempo mínimo para que se separe de los cargos expresados por esta fracción a fin de ser designado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VI. En la iniciativa se propone que el Presidente de la República siga haciendo los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometiendo su aprobación a la Cámara de Senadores. El texto aprobado contempla la formulación de una terna para que el Senado por el voto de dos terceras partes de sus miembros, designe al Ministro que deba cubrir la vacante.

VII. Se pretendía que el Consejo de la Judicatura Federal concentrara la función de vigilante.

VIII. Se amplía de tres a cuatro años la duración del cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIII. La integración del Consejo de la Judicatura Federal propuesta, sufrió un cambio significativo, pues de los siete miembros dos serían nombrados por el Presidente de la República y sólo habría tres integrantes del Poder Judicial, finalmente se dispuso que el titular

del Poder Ejecutivo nombrara únicamente uno, y se adicionó un miembro más del Poder Judicial.

IX. Se modificaron los requisitos para ser Procurador General de la República, aumentando de treinta a treinta y cinco años la edad mínima cumplida al día de la designación, y se precisó que debería tener título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años.

X. Se redujo de nueve a ocho votos, el requisito para que la aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las controversias constitucionales que se sometan a su consideración tengan efectos generales. Además se adicionó la expresión "disposiciones generales" para ser impugnados entre los órganos de gobierno de los Estados, Distrito Federal y municipios.

XI. Respecto de la acción de inconstitucionalidad, hubo modificación en los requisitos de procedencia y resolución de la acción. Se disminuyó el requisito de procedencia para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, la propuesta presidencial era que un cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, Senadores, de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pudiera ejercitarla, finalmente se aprobó que fuera de por lo menos el equivalente al treinta y tres por ciento de esos órganos legislativos.

XII. Al igual que en la controversia constitucional, también en la acción de inconstitucionalidad se redujo de nueve a ocho votos por parte de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que las normas impugnadas se declaren inválidas por ese órgano.

XIII. Se incluye como impedimento para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia a las personas que hayan ocupado el cargo del Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

XIV. Al igual que en el Consejo de la Judicatura Federal, se introducen cambios en la integración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, según la propuesta presidencial, dos consejeros serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal y corresponderían tres al Tribunal Superior de Justicia. En el senado se corrige para que el Jefe del Distrito Federal designe solamente uno, y cuatro sean de extracción del Poder Judicial del Distrito Federal.

#### **ADICIONES**

Hubo modificaciones a la Constitución en algunos artículos que no estaban incluidos en la iniciativa presidencial, éstos son:

I. El impedimento para que los secretarios o subsecretarios de Estado y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puedan ser electos diputados o senadores, a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros (Art. 55, fracción V).

II. Artículo 76, fracción II. En la iniciativa se proponía la derogación del texto anterior, por resultar inoperante. El legislador aprovecha este espacio para facultar a la Comisión Permanente la ratificación de la designación del Procurador General de la República hecho por el titular del Ejecutivo Federal.

III. Se incluye en la fracción IX, del artículo 89, la facultad del Presidente de la República para designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

IV.- El Procurador General de la República podrá ser llamado a comparecer por cualquiera de las dos Cámaras.

V. Se agrega en el artículo 107, fracción V, última parte, que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

#### **F) IMPRECISIONES DE TECNICA LEGISLATIVA.**

Las reformas constitucionales no surgen de inmediato, sino que son el resultado de muchas horas de trabajo en la preparación de la iniciativa, así como en los debates parlamentarios, lo que provoca que los mismos legisladores en ocasiones cometan ciertas omisiones, lagunas o contradicciones en el resultado de su trabajo, producto tal vez del cansancio, presiones, apresuramientos o ignorancia, que prácticamente es imposible descubrirlas en el momento de su discusión por el gran trabajo que representa el hecho de reformar artículos constitucionales y que estos estén acordes con el resto de la Carta Magna.

De ahí que haya surgido una técnica denominada legislativa para precisamente tratar de evitar en lo posible esas incoherencias, aunque es muy difícil que una reforma y aún más constitucional, cumpla con las características que deben investir a una norma de carácter general.

En seguida se analizan los puntos que se consideran como faltos de técnica legislativa que de acuerdo a nuestro particular punto de vista, debieron de estar más claramente explicados o mejor redactados, sin embargo, antes de comenzar señalaremos que debemos entender por técnica legislativa de acuerdo a las ideas de Guillermo Cabanellas:

*"Técnica legislativa.- De hecho o de derecho, el sistema que en cada país rige para la formación de las leyes. Puede ofrecer un aspecto científico acerca de los métodos más depurados para obtener la adecuada metodología en la redacción, utilizar el tecnicismo más*

*preciso y evitar en lo posible reiteraciones, lagunas y contradicciones*<sup>59</sup>.

a) Se dice en la fracción IX del artículo 89 que el Senado ratificará al Procurador General de la República, mientras que la propia Constitución faculta también para desempeñar esa función a la Comisión Permanente.

Debió quedar:

89, fracción IX.

Designar, con ratificación del Senado, o de la Comisión Permanente en su caso, al Procurador General de la República.

b) En el artículo 76, fracción II, señala como facultad del senado, ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de los ministros, mientras que en la fracción VIII, acorde con el artículo 96, dispone que el presidente propondrá una terna al senado para que éste designe a quien deba ocupar el cargo de ministro, de esta forma sin hacer alguna precisión se crea una gran confusión para determinar si los ministros son designados por el senado de entre la terna que se les someta a su consideración, o bien, por el presidente con la ratificación de aquél órgano colegiativo.

Del contenido de sendos preceptos se deduce que la expresión "ministro" es empleada indistintamente en forma incorrecta, debido a que amplía aceptación que ha tenido este término para denotar a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo la fracción II, del artículo 76 alude a los "ministros consulares" a diferencia del resto de los preceptos que efectivamente se refieren a los ministros de la Suprema Corte, consideramos que es necesaria hacer la distinción entre unos y otros con el propósito de hacer accesible la comprensión inmediata del texto constitucional y que la ciudadanía que no está en condiciones de recurrir a la lectura especializada esté en posibilidad de comprender en forma sencilla los principios jurídicos fundamentales.

<sup>59</sup> CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 20ª ed., Editorial Heliasa, México, 1992, p. 23.

c) El artículo 93, en su segundo párrafo sigue hablando de "empresas de participación estatal mayoritaria", cuando ya ha quedado rebasado este término por el de simplemente "empresas de participación", en virtud de la apertura que en años anteriores se hizo a las empresas del Estado.

d) La reforma en estudio fue una estupenda oportunidad para colocar las disposiciones relativas al Procurador General de la República en el capítulo III del Título III que tiene que ver precisamente con el Poder Ejecutivo, y no haberlo dejado en el artículo 102 dentro del capítulo IV dedicado por el Constituyente al Poder Judicial, lo cual ocasiona confusiones para los no expertos en la materia. La misma suerte debe correr lo relativo a los organismos de protección de derechos humanos previstos en el apartado B de ese dispositivo legal; en verdad es hasta ofensivo que estos organismos que ponen en tela de duda una actuación eficaz del Poder Judicial se ubiquen en este apartado.

e) La última parte del artículo 102 expresa:

"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".

Está por demás hacer mención que también esta disposición de ningún modo forma parte del Poder Judicial sino del Ejecutivo, pues consiste en la creación de una dependencia administrativa con la misión esencial de ser el consejero jurídico no del gobierno en su conjunto, sino del presidente de la República. Lo anterior afirma que la Constitución Federal adolece de una serie de imprecisiones de forma y de fondo, que entorpecen el estudio sistemático de nuestra Carta Fundamental.

### **G) IMPACTO INICIAL DE LA NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL EN EL QUE HACER JURISDICCIONAL**

Son muchas las causas que motivaron la reciente reforma judicial. No obstante que ha transcurrido poco tiempo desde que se implementaron las reformas al Poder Judicial federal, no es difícil apreciar y predecir los resultados en el que hacer judicial, porque a nuestro juicio son percibidos de inmediato.

La estructura del Poder Judicial federal queda precisada en el artículo 94 constitucional: una Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

Actualmente el Poder Judicial de la Federación cuenta con 83 Tribunales Colegiados, 47 Tribunales Unitarios y 179 Juzgados de Distrito, ubicados en 23 circuitos en toda la República. El número de magistrados en funciones, incluyendo los que forman parte de los tribunales colegiados y de los tribunales unitarios es de 296 y el número de jueces de Distrito en funciones es de 179. Pero para todo el embalaje para la impartición de justicia en todo el país es de 13,563 miembros, ubicados en todas las áreas del que hacer en el Poder Judicial, exceptuando el total a la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>60</sup>.

La reforma en estudio, ciertamente sufrió transformaciones, que centraron principalmente en la creación de un nuevo órgano, el Consejo de la Judicatura Federal; la forma de organizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluyendo una mínima variación a la elección de los Ministros que la conforman, son las novedades.

Pero la verdadera esencia del poder judicial continúa su marcha. Son muchas las implicaciones que nos llevan a determinar la esterilidad

---

<sup>60</sup> Fuente: Informe de José Vicente Aguinaco Alemán. "El Sol de México", 5 de julio de 1996, p.4, sección A.

del poder judicial<sup>61</sup>. En verdad que hay aciertos, como lo es la acción de inconstitucionalidad o el recurso jurisdiccional para impugnar las decisiones del Ministerio Público sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, lo demás no dejan de ser declaraciones constitucionales que poco afectan la insigne actividad de vigilar por la constitucionalidad y legalidad de los actos y decisiones generales de la autoridad.

Según Arnaldo Córdova esta reforma sólo toca las alturas; en el fondo permanece intocable, como en la política, un sistema que sólo reconoce la ley de la selva, bajo cuyo dominio, aunque a veces no lo reconozcamos o no lo sepamos, vivimos cotidianamente<sup>62</sup>. Es indudable que la reforma sólo repercutió en la cúpula del sistema judicial, lo cual no es despreciable en condiciones favorables, pero debido a los requerimientos de impartición de justicia que llega al común de la gente que no es poderosa, en sentido económico o político, no es perceptible generalmente.

Para Mauro Cappelletti<sup>63</sup>, el fenómeno del "gigantismo jurisdiccional", consecuencia directa de la renovación y ampliación de las tareas "sociales" de la función judicial, pero que es también consecuencia indirecta del ensanchamiento de "acceso" a los órganos jurisdiccionales, y más o menos cumplidamente, realizado, por las dos "oleadas" del movimiento para lograr el acceso a la justicia como movimiento de alcance mundial, propuesto para hacer efectivos los derechos sociales.

<sup>61</sup> José Luis Soberanes sostiene que se debe profundizar en temas tales como la reforma procesal, tendiente a simplificar los procedimientos judiciales; se debe realizar una auténtica reforma al amparo, se deben crear mecanismos de asistencia legal para las clases menesterosas, se debe empezar a trabajar con la justicia alternativa, así como hacer de la justicia de mínima cuantía un instrumento al alcance de toda la población. *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, en "Estudios Jurídicos en Homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 415.

<sup>62</sup> CORDOVA, Arnaldo. "Especifidades de la nueva justicia", en *Reformas al Poder Judicial*, coordinador Mario Melgar Adalid, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 137.

<sup>63</sup> CAPELLETTI, Mauro. "Acceso a la Justicia. Programa de acción reformadora y nuevo método de pensamiento", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XVI, Número 48, Septiembre-diciembre 1983, Ciudad de México, México, p. 803.

Finalmente, un aspecto esencial de la función del Poder Judicial lo constituye la satisfacción del requerimiento en su atribución jurisdiccional, lo cual exige resolver las grandes cantidades de asuntos con calidad idónea en un corto plazo<sup>64</sup>. Después de más un año y medio de que entraron en vigor las reformas se habla de rezagas considerables.

El retraso en la impartición de justicia, pese a la concentración de recursos y esfuerzos, la creación de diez tribunales colegiados, tres tribunales unitarios y ocho juzgados de Distrito, además de lo obsoleto en la informática, han provocado mantener el lastre de 1994 en el rezago de impartición de justicia, por lo que 108,850 casos presentados quedan por resolver, hasta el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que: "es materialmente imposible, en el corto plazo, abatir el rezago a riesgo de ir en demérito de la calidad de las sentencias y afectar el cumplimiento estricto de los procesos"<sup>65</sup>.

### **III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996**

#### **A) ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA**

Producto del consenso previo entre las diversas corrientes políticas representadas en el Congreso de la Unión, sin discusión ni debate y con una votación histórica -455 sufragios a favor, cero en contra- la Cámara de Diputados aprobó el 31 de julio de 1996, en tan sólo dos 210 minutos, la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal. Se trató de la vigésima reforma electoral en la historia del país, desde 1911.

<sup>64</sup> El Ministro Juventino V. Castro, señala que en la actualidad el aparato judicial es lento, excesivamente formalista y se presta a procedimientos leguescos y faltos de ética, agrega que la verdadera reforma judicial no se logra con la conformación del tribunal pleno de la SJCN, ni con la creación de un Consejo de la Judicatura Federal que administre, capacite y reordene el aparato judicial federal, ni mucho menos con la creación de nuevas acciones procesales constitucionales, por altas que éstas sean. *La reforma, por las bases: Castro y Castro. Obsoleto, añejo, burocrático e ineficaz, el sistema procesal*, en "La Jornada", 7 agosto de 1996, p. 9.

<sup>65</sup> Informe de labores correspondiente a febrero de 1995 a mayo de 1996. Consejo de la Judicatura Federal.

El 22 de agosto de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>66</sup>. Sin duda alguna, el procedimiento de esta reforma trasciende por haber sido aprobada en consenso por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

En esencia se trata de la reforma electoral, tendiente a fijar las reglas, mecanismos y procedimientos bajo los cuales se llevarán a cabo los procesos electores.

De la reforma en conjunto podemos sintetizar los siguientes aspectos:

1. Se elimina la restricción para que el ciudadano mexicano vote exclusivamente en el distrito electoral que le corresponde. Con ello se abre la posibilidad de emitir sufragio fuera del territorio nacional.
2. Se establece una nueva forma de integración del órgano electoral federal, en que ya no figura el secretario de gobernación como presidente del consejo de ese órgano.
3. Se precisan reglas para los partidos políticos en materia de financiamiento, acceso a los medios de comunicación social, contraloría, todo dirigido a lograr la justicia electoral.
4. Se prevé un nuevo mecanismo para asignar las constancias de representación proporcional a los doscientos diputados que integran la cámara respectiva, trasciende el aumento de 1.5% al 2% de la votación nacional obtenida por los partidos políticos para que tengan derecho a la asignación de diputados por dicho principio.

---

<sup>66</sup> Quedaron reformados, así, los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122; se adicionaron los artículos 98, 105 y 116; se derogó la fracción VI del artículo 73, al igual que el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año.

5. Define la integración del senado, atendiendo a tres principios: mayoría relativa, primer minoría estatal, y representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional.
6. Se suprime a la Cámara de Diputados la facultad de calificar la elección del Presidente de la República.
7. Incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y de esta forma el Ejecutivo queda fuera del control de los órganos electorales.
8. Se suprime el impedimento de las leyes electorales sean revisadas mediante la acción de inconstitucionalidad, dotando del derecho de acción a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.
9. Plantea la democratización del Distrito Federal, devolviendo a los capitalinos el derecho de elegir en forma directa a sus gobernantes.
10. Ajustes relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos, incluyendo a los titulares de los órganos creados, tanto del Tribunal Electoral como del Distrito Federal.

## **B) REPERCUSIONES EN LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL**

Este tema es abordado con mayor amplitud en el capítulo cuarto de este trabajo. Por el momento sólo resta decir que un aspecto relevante de la reforma constitucional que se analiza para fines de nuestra investigación es la incorporación de este órgano al Poder Judicial.

Con este tribunal la conformación del Poder Judicial de la Federación queda integrado de la siguiente forma:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.

- **Juzgados de Distrito.**
- **Consejo de la Judicatura Federal.**
- **Tribunal Electoral.**

**Resulta novedoso el Tribunal Electoral en el Poder Judicial, sobre todo por las atribuciones especializadas en la materia electoral, pero consideramos que lo que cobra mayor relevancia es el hecho de que los responsables de dirimir las controversias del orden electoral no serán políticos designados y apoyados por el partido en el poder que ha dominado en el sistema político, sino que su nombramiento estará a cargo del senado, de entre la propuesta que para tal efecto formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se espera que la designación recaiga en verdaderos juristas con una trayectoria fundamentalmente alejada de compromisos partidistas.**

### **C) REFLEXIONES.**

**Hemos analizado los rasgos básicos del Poder Judicial Federal en México, en el que se aprecia una reciente reestructuración en cuanto a la organización y competencias de los órganos que lo integran.**

**Las dos últimas reformas constitucionales reflejan un serio interés en transformar la situación de desconfianza en el aspecto político y procedimental judicial, dejando al Poder Judicial una responsabilidad enorme que lo pone a prueba como verdadero garante del equilibrio de la división de poderes.**

**No se descarta que existen agentes externos al Poder Judicial que impiden consolidar un cambio reclamado por la ciudadanía. A continuación examinaremos otros factores políticos e instituciones jurídicas para que en su conjunto estemos en aptitud de emitir un juicio acerca del papel que desempeña nuestro objeto de estudio en los albores del siglo XXI.**

## CAPITULO SEGUNDO

### EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO Y SUS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

**SUMARIO:** I. VULNERABILIDAD CONSTITUCIONAL. EL MAXIMO OBSTACULO PARA LOGRAR UN AUTENTICO EQUILIBRIO EN EL CONTEXTO DE LA DISTRIBUCION DE ATRIBUCIONES. II. INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL PODER JUDICIAL. A) COMO AFECTA EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN EL ESQUEMA GENERAL DEL PODER JUDICIAL; B) PROCESO DE SELECCION, REMOCION Y LICENCIA DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION; C) FACULTAD DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL; D) SIGNIFICADO DE LA DESIGNACION DE UN CONSEJERO DE LA JUDICATURA FEDERAL; E) EL FINANCIAMIENTO DEL PODER JUDICIAL EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION; DEPENDENCIA ECONOMICA O COORDINACION INNECESARIA; F) EL INDULTO DEL EJECUTIVO FEDERAL. UN ATENTADO A LAS RESOLUCIONES JUDICIALES; G) OTRAS. III. RELACIONES PODER JUDICIAL-PODER LEGISLATIVO. A) DISPOSICION ABSOLUTA DEL CONGRESO DE LA UNION PARA DETERMINAR LA ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL; B) EL SENADO. 1) NOMBRAMIENTO DE MINISTROS. 2) DESIGNACION DE DOS CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL; C) LEYES DE AMNISTIA Y RESOLUCIONES JUDICIALES. D) OTRAS.

Para estar en aptitud de elaborar un diagnóstico sobre el papel que representa el Poder Judicial Federal en el equilibrio de los órganos que encarnan el poder público, se hace necesario cotejar las múltiples interrelaciones entre los principales actores políticos. Una vez precisada la idea de colaboración de funciones en el marco constitucional sin desconocer la realidad que en su ejercicio prevalece, podemos detectar los puntos medulares en que se basa su actuación.

Se toma como referencia la participación del legislativo y ejecutivo en el desarrollo de la actividad judicial, el procedimiento de nombramiento, licencias, y renunciaciones de los altos funcionarios

judiciales, financiamiento, control en la ejecución de las resoluciones, entre otros.

## **I. VULNERABILIDAD CONSTITUCIONAL, EL MAXIMO OBSTACULO PARA LOGRAR UN AUTENTICO EQUILIBRIO EN EL CONTEXTO DE LA DISTRIBUCION DE ATRIBUCIONES**

Ha sido una práctica constante las reformas constitucionales para adecuar el marco normativo a las principales decisiones políticas en México; desde su nacimiento, el 5 de febrero de 1917, la Ley Fundamental ha sufrido más de 350 modificaciones en diversos decretos<sup>67</sup>, al grado que de los 136 artículos que la conforman, sólo 38 permanecen intactos, es decir, el 72% de los preceptos aprobados por el Constituyente de 1916-1917 ya no conservan su redacción original.

Consideramos que el punto neurálgico que da origen a toda esta problemática de la independencia o autonomía del Poder Judicial Federal mexicano, es que no ha sido lo suficientemente fuerte como para participar e influir constitucionalmente en la conformación de su organización y estructura, ya sea en la iniciativa o en el proceso legislativo.

De acuerdo con los artículos 71 y 122, fracción IV, inciso f), constitucionales, la facultad para iniciar leyes o decretos<sup>68</sup> en el ámbito federal compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los congresos de los Estados<sup>69</sup> y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materias relativas a la Ciudad de México. En este catálogo no queda comprendido el Poder Judicial de la Federación.

<sup>67</sup> Un estudio exhaustivo sobre el fenómeno de las reformas constitucionales en México, que comprende acuciosos datos estadísticos se puede ver en GUTIERREZ S. Sergio Elias y RIVES S. Roberto, "La Constitución Mexicana al final del siglo XX", Las Líneas del Mar, S.A. de C.V., México, 1995.

<sup>68</sup> Generalmente la figura del "decreto" es la expresión jurídica utilizada en las iniciativas de reformas a la Constitución General de la República, así como de la mayoría de las leyes federales.

<sup>69</sup> No pasa inadvertido que el artículo 71 constitucional, en su fracción III, se refiere a "legislaturas de los Estados", consideramos que esto es erróneo, debido a que la "legislatura" comprende el periodo y orden secuencial, así se habla de I, X o VI legislatura del determinado Congreso.

Una participación regulada y tutelada por la propia Constitución del Poder Judicial federal en las iniciativas de leyes o decretos que atañan a su ramo, legitimarían su conformación, dándole solidez y consistencia a éstas, sea en su organización y estructura prevista en la Carta Magna, o bien, en la preparación de leyes o reformas de éstas concernientes a sus funciones, así pues, quedarían comprendidas la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo, y en menor medida, los códigos de procedimientos penales y civiles de aplicación federal, entre otros<sup>70</sup>.

Es interesante observar que en el siglo pasado, concretamente en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, la Suprema Corte de Justicia gozaba de la facultad de iniciar leyes en lo relativo a la administración de su ramo<sup>71</sup>. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2, de la Séptima Ley, en 1836, por exclusión la Suprema Corte no podía participar en los procesos de reforma constitucional, más no se aprecia impedimento alguno en la de 1847, que en su artículo 202 disponía que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a las bases, en las que se observaría lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras.

Lo anterior nos conduce a afirmar que la facultad de iniciar leyes la tuvo la Suprema Corte en las constituciones centralistas de 1836 y 1847, pero sólo en las Bases Orgánicas se le confirió la facultad de intervenir en el proceso de reforma a la ley suprema.

---

<sup>70</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique, señala al respecto: "Debe observarse que el Poder Judicial de la Federación carece de facultades para iniciar procedimientos congresionales, lo que constituye una deficiencia porque son los juzgadores federales quienes, debido a sus atribuciones, disponen de amplios conocimientos de las normas jurídicas vigentes y de los requerimientos sociales que generan sus modificaciones y la creación de nuevas prescripciones", en "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995. pp. 398 y 399.

<sup>71</sup> En las Siete Leyes Constitucionales estaba previsto en la Tercera Ley, artículo 26, fracción II; y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana en el artículo 53. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1808-1989", 15ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

El 26 de junio de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número 2/1996 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 17 de junio de ese año, relativo a la creación e integración de comités de carácter consultivo y de apoyo a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El referido acuerdo dispone en su artículo primero:

**PRIMERO.-** Para la atención de los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se crean, con carácter consultivo y de apoyo a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los siguientes Comités:

I.- De proposición de Reformas Constitucionales y Legales.

II.- De Comunicación Social y Difusión de Publicaciones.

III.- De Compilación, Sistematización y Publicación de Tesis Ejecutorias.

IV.- De Estadística e Informática.

V.- Del Centro de Documentación y Análisis, el cual comprenderá:

1.- La Biblioteca Central.

2.- El Archivo Histórico.

3.- Los archivos de los tribunales federales foráneos.

4.- Compilación de Leyes.

5.- El Archivo de Actas.

**SEGUNDO.-** Se nombra a los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Juventino V. Castro y Castro y Genaro David Góngora Pimentel para integrar el Comité de Proposición de Reformas Constitucionales y Legales.

...

...

...

Este acuerdo se expide al margen de la Constitución General de la República, pues como ya quedó asentado ningún órgano del Poder Judicial Federal tiene atribución constitucional de proponer reformas constitucionales o legales, en todo caso serán anteproyectos sin ningún carácter vinculatorio. Pero sin lugar a dudas, es un importante

precedente que sienta las bases para una posible adición al artículo 71 constitucional.

Se dice en este acuerdo que tendrán entre sus principales objetivos proponer modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Penales, y que por lo pronto los Ministros ya enviaron a senadores de la República una propuesta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenga en leyes de su competencia<sup>72</sup>.

Por su parte, el Ministro Juventino Castro y Castro, señaló que las citadas leyes, *"son las más cercanas al máximo tribunal de justicia del país ..., las propuestas de los ministros sobre esas y otras leyes serán muy relativas y muy técnicas, ya que los aspectos políticos de la legislación le corresponden al Congreso de la Unión. No tenemos interés alguno en lesionar o romper el equilibrio entre los poderes"*<sup>73</sup>.

No todos están de acuerdo con dotar de facultades a los órganos del Poder Judicial de la Federación para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión; el maestro Felipe Tena Ramírez sostiene al respecto: *"... la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es un intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la inconstitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?"*<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> ARANDA, Jesús. "La Jornada", 8 de julio de 1995, p. 11.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 29ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 285.

Estas aseveraciones que pueden servir como antítesis a nuestra propuesta, carecen de actualidad, por cuanto se vislumbra en el autor una posición de radicalismo en la idea de la mal denominada "división de poderes", además de que la mayoría de las leyes no son de la exclusiva materia del poder judicial, sino del ejecutivo.

Víctor Manzanilla Schaffer, en carácter de senador de la República, el 7 de diciembre de 1984 presentó una iniciativa de ley para reformar el artículo 71 de la Constitución Política con el fin de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviese también la facultad constitucional para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley, fundando en el hecho de que ese alto cuerpo judicial lleva el pulso de la aplicación del derecho y de su interpretación para mantener el Estado de derecho vigente en la sociedad, y que al tener pleno conocimiento de las insuficiencias, contradicciones y limitaciones de nuestro sistema jurídico, debería contar con esa atribución para perfeccionar el Estado de derecho. El dictamen de las comisiones respectivas desecharon la iniciativa sosteniendo que al darle facultad de iniciar leyes, el Poder Judicial se convertiría explícitamente en un poder político por lo que habría que variar la forma vigente de nombrar a los ministros cambiándola por la elección por sufragio universal, advirtiendo que al otorgar la facultad de iniciativa podríamos caer en los peligros de una "tecnocracia judicial" o lo que sería peor: el "gobierno de los jueces"<sup>75</sup>.

Recientemente, el 24 de junio de 1996, el ministro Juventino V. Castro y Castro propuso al Congreso de la Unión reformar los artículos 71 y 72 constitucionales para que el máximo tribunal de justicia del país recupere su facultad de elaborar sus propias iniciativas de ley, como lo hizo de 1836 a 1856. En el anteproyecto se asegura que las constituciones locales de casi todos los Estados de la República -con excepción de Guerrero y Quintana Roo- les da el derecho a sus tribunales locales de elaborar sus propias iniciativas en materia de

<sup>75</sup> Cfr. MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. "SCJN y derecho de iniciativa", *El Universal*, 5 de octubre de 1996, primera sección, p. 7.

justicia. Señala además, que el panorama internacional, las Cortes de Justicia de Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, España y Francia tienen facultades para proponer iniciativas de ley en el rubro de administración de justicia<sup>76</sup>.

El documento fue entregado a los legisladores de la Cámara de Diputados y Senadores, a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Presidencia de la República y a los catedráticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin embargo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Vicente Aguinaco Alemán, declinó solicitar al Poder Ejecutivo promover la propuesta del ministro Juventino Castro, apoyada por el resto de los ministros, al considerar que por el momento no era oportuno entregarle oficialmente la propuesta al Presidente Ernesto Zedillo<sup>77</sup>.

#### **A) LA TERMINACION DEL CARGO DE LOS MINISTROS CON CARACTER "VITALICIO" EN 1995**

Debido a su alta investidura antes de la reforma de 31 de diciembre de 1995, con el propósito de garantizar su independencia frente a los otros poderes, el texto constitucional disponía que el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era vitalicio, es decir, una vez nombrado aparentemente nadie podía interrumpir su cargo. Se dice que en la época del Presidente Lázaro Cárdenas, destituyó a los ministros que le estorbaban y con la reforma de diciembre de 1934 conformó una nueva Corte, este precedente condenable que pretendió un nuevo "sistema de impartición de justicia",

---

<sup>76</sup> Aunque no lo señala este documento, cabe destacar que la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, en su artículo 61, faculta al Supremo Tribunal Federal, entre otros, para iniciar leyes complementarias y ordinarias.

<sup>77</sup> Fuente: JIMENEZ, Norma, "Declinan enviar propuesta sobre facultades de SCJN" en *Reforma*, Año 3, número 1015, p. 16 A.

mediante una injusticia, no era para repetirlo<sup>78</sup>. Si en realidad existen funcionarios judiciales corruptos e indignos, también lo es que hay reglas propias para separarlos del cargo y castigarlos previo juicio.

El artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 31 de diciembre de 1994, estableció lo siguiente:

**SEGUNDO.-** Los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente Decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

A los Ministros citados en el párrafo anterior, no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101, reformados por virtud del presente Decreto.

De regresar al ejercicio de sus funciones, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 96 reformado por virtud del presente Decreto, se suspenderá el derecho concedido en el primer párrafo de este artículo, durante el tiempo en que continúen en funciones.

Con la disposición anterior se dio por terminada la designación "vitalicia" de los anteriores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A cambio recibirían una pensión igual a la que merecen por retiro forzoso, es decir, su sueldo íntegro.

Este es un tema que no fue abordado críticamente en los foros de especialización jurídica<sup>79</sup>. Sin embargo, existen varias implicaciones

<sup>78</sup> Cfr. ARROYO MORENO, Jesús Angel. "Crítica a las Reformas al Poder Judicial", en *JURIDIC-1*, Anuario del Departamento del Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 25, 1995 II, Ciudad de México, p. 75.

<sup>79</sup> Existen escasas publicaciones sobre el tema, como ejemplo podemos citar a: FLORES MEDINA, Rubén Jaime. "Estado Democrático de Derecho y Reforma del Poder Judicial", en *Revista Jurídica Jalisciense*, Universidad de Guadalajara, año 5, número 1, enero-abril de 1995, Guadalajara, Jal., México, pp. 74-75.

que se desvuelven en torno a ello. Por principio de cuentas, si el poder revisor de la Constitución había decidido que la Suprema Corte se compondría de once y no de veintiún ministros, entonces era imposible mantener el nombramiento de diez de ellos.

Si tomamos como contrapartida la reforma constitucional de 3 de septiembre de 1993, en que se modifica el artículo 56 de la Carta Magna, y se prevé que el senado se renovaría en su totalidad cada seis años a partir de la elección de 1994, tenemos pues, que los senadores electos en 1991 no renunciaron, sino que estableció una disposición transitoria para respetar el cargo de seis años y esperar hasta 1997 para que así se eligieran senadores por un periodo de tres años y entonces poder aplicar cabalmente la referida reforma. Si este criterio se hubiera aplicado a los Ministros, tendría que haber esperado a que renunciaran voluntariamente sin presión alguna, o bien, murieran cada uno de ellos para que así se hubiera cumplido el mandato constitucional del cargo de por vida una vez ratificados.

En un artículo periodístico se describen algunas de las razones que pudieron haber dado lugar a la nueva estructura del Poder Judicial, así como a la sorprendente decisión de "retirar" a la mayoría de los Ministros de la anterior Suprema Corte de Justicia.

*"De acuerdo a los legisladores -lo mismo diputados federales que senadores de la República- la reestructuración del Poder Judicial Federal, se realizó con una doble finalidad:*

*La primera consiste en evitar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, siguieran teniendo, cada uno, su*

---

ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. "El Poder Judicial", en *LEX*, 3ª época, año 1, número 1, julio de 1995, Torreón, Coahuila, México, pp. 45 y 46, señala: "No deja de sorprender el hecho de que públicamente el Poder Judicial jamás cuestionara ese 'golpe técnico' o 'fugimorazo', ni tampoco que alguno de sus ministros se expresara desaprobando el ataque al Poder Judicial e inclusive tampoco existió un repudio generalizado e importante de los colegios de abogados y de la opinión pública para defender a la Suprema Corte de Justicia y a sus integrantes, situación que atribuyo al enorme descrédito en que esa Suprema Corte había caído".

*'coto' o 'porción de poder' respecto a los juzgados de Distrito y a los tribunales unitarios y colegiados de Circuito.*

*Y la segunda, se encamina a darle fin a la corrupción que imperaba en ese poder, ocasionada por el 'nepotismo' y los 'compadrazgos' existentes"<sup>80</sup>.*

Otro artículo, por demás revelador, indica:

*"La Contraloría General de la Federación analizó en su momento -cuando así se determinaba- las propiedades y recursos de diversos ministros (ahora ex ministros) de la anterior Suprema Corte de Justicia de la Nación y como resultado encontró que no había congruencia con los ingresos que percibían. Eso, a decir de una fuente del Poder Judicial, fue una razón determinante para que el Ejecutivo Federal propusiera cambios constitucionales entre los que se destaca el haber quitado facultades a los integrantes del pleno del máximo tribunal de justicia para supervisar a jueces y magistrados"<sup>81</sup>.*

Si en la terminación del cargo de los Ministros de la Suprema Corte estuvieron involucrados otros factores, éstos nunca llegaron a probarse por lo delicado que ello implicaba. Lo cierto es que los señores ministros prefirieron aceptar con su consentimiento tácito un sueldo sin trabajo activo a haber defendido sus derechos por las vías legales afrontando las imputados que se formulaban en su contra. Al respecto existe una inconformidad de diversos grupos académicos y sociales por no haberlos reubicado en alguna otra área del Poder Judicial, por lo menos como auxiliares en los institutos de capacitación, aprovechando

<sup>80</sup> PADILLA, José R. "Reflexiones. Inquietud Judicial". en Revista de Revista, semanario de *Excelsior*, México, Junio de 1996, pp. 16-17.

<sup>81</sup> FLORES, José Luis. "Descubrió la Contraloría 'anomalías' en la Corte". *El Universal*, México, 16 de mayo de 1993, p. 3.

la experiencia adquirida en el ejercicio de ese cargo de tal alta investidura.

El jurista José Barragán opina que el exceso de suprimir a la Corte no puede justificarse por ninguna razón, sostiene que el poder revisor de la Constitución no está facultado para decretar esta clase de medidas. Agrega que este cese es tan absurdo como el decretar, mediante otra iniciativa (hipotéticamente hablando) el cese del titular de la Presidencia de la República para que, en lo sucesivo, en lugar de ser un órgano unipersonal, fuera un órgano colegiado<sup>82</sup>.

Este controvertido episodio del Poder Judicial pone de manifiesto la vulnerabilidad en que se encuentra inmerso a causa de un sistema presidencialista apoyado por la mayoría partidista representada en el Congreso de la Unión. Tal vez sea porque se encuentra alejado de los mecanismos de expresión popular que el ejecutivo puede disponer con una fuerza legitimadora de la composición y límites de un órgano que está diseñado precisamente para hacer contrapeso con el poder vigoroso otorgado por las leyes.

## II. INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL PODER JUDICIAL

Se ha concebido la expresión "presidencialismo" como el exceso o abuso de las atribuciones constitucionales y prácticas extralegales por parte del Presidente de la República<sup>83</sup>.

Durante mucho tiempo la intervención del Presidente en la vida interna del Poder Judicial se ha hecho patente, al grado de considerarse a este Poder como una dependencia más del Ejecutivo.

<sup>82</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José. "La novisima reforma de la Suprema Corte de Justicia mexicana", en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 5, número 2, mayo-agosto de 1995, Guadalajara, Jal., México, p. 298.

<sup>83</sup> Existen varias obras dedicadas al estudio del presidencialismo mexicano, entre ellas se pueden citar: VILLA AGUILERA, Manuel. "La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia". UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.

## **A) COMO AFECTA EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN EL ESQUEMA GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Indiscutiblemente son muchos los factores que concurren en el poder excesivo del Presidente de la República sobre el Poder Judicial<sup>14</sup>. Es insoslayable el papel que representan los mecanismos actuales de control, tales como el amparo, la acción de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos (aunque bastante oscuro para el Presidente de la República) y todo el aparato normativo, protector de la legalidad que conforma el sistema jurídico mexicano.

Pero no todo el control es ejercido por el Presidente de la República, menos aún cuando las relaciones internacionales están supeditadas a los principios generales del Estado de Derecho, uno de ellos precisamente, la separación de poderes. Al existir órganos encargados de la función jurisdiccional diseñados o sugeridos preponderantemente por el jefe real de un partido en el poder, disminuyen las expectativas de una confrontación, sumado con la supresión de facultades políticas a los órganos judiciales, se llega a un equilibrio basado en la tranquilidad que produce la ausencia de controles legales eficaces.

Jorge Carpizo, al analizar el sentido de las sentencias de amparo conocidas por el Poder Judicial Federal en un tiempo determinado, llega a la conclusión de que la Suprema Corte mexicana posee cierta independencia frente al Poder Ejecutivo, pero, afirma, salvo los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución<sup>15</sup>. Tomando como punto de referencia esta afirmación, entonces no será dependiente el poder judicial cuando esté presente el interés del ejecutivo.

<sup>14</sup> En México, el predominio del Ejecutivo es un hecho culturalmente aceptado. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "El Presidencialismo", U.N.A.M. Grandes tendencias políticas contemporáneas. México, 1986, p. 18.

<sup>15</sup> CARPIZO, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano", 10ª ed. Siglo XXI Editores, México, 1991, p. 181.

A continuación se examinarán los aspectos más relevantes de la relación Poder Ejecutivo-Poder Judicial.

### **B) PROCESO DE SELECCION, REMOCION Y LICENCIA DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

El procedimiento de selección y nombramiento de los altos funcionarios judiciales constituye uno de los presupuestos básicos en la prevención de la dependencia del órgano jurisdiccional de otros órganos del poder público.

A través de la historia este método ha experimentando las más diversas manifestaciones, oscilando desde la corriente que establecía la supremacía absoluta de la voluntad popular, instituyendo la elección por sufragio de los jueces y magistrados, hasta la que contempló su designación directa por el titular de una de las ramas del poder (congreso o presidente). Ha sido este renglón, por tanto, objeto de innumerables discusiones, y podemos decir que en este punto no ha sido posible obtener, a pesar de los más de dos siglos de evolución política, una solución que brinde la seguridad, cuando menos teórica, de que el funcionario judicial no esté comprometido con el ente político que le otorgó su investidura, pero que al mismo tiempo garantice que esta investidura la porten los individuos más capacitados técnica y moralmente para el efecto.

Emilio Rabasa analizó ampliamente el tema y se opuso al sistema de elección popular de ministros vigente en su época, rechazándolo categóricamente: "... la elección popular", afirma "*no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los Poderes Públicos funcionarios que representen a las mayorías, y los magistrados no*

*pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia*"<sup>86</sup>.

Asimismo, manifiesta su desacuerdo con el hecho de que en el proceso de elección, los magistrados deberán asumir la posición de propaganda política, adquiriendo en caso de triunfo compromisos para con el credo del partido o plataforma aceptada, compromisos incompatibles con la imparcialidad del juez<sup>87</sup>.

Del mismo modo, Rabasa critica con vehemencia el sistema de designación de jueces por los otros órganos del Estado, destacando los compromisos que pudiesen acarrear dichos nombramientos: "*El que da, obliga; el que puede volver a dar, docilita por la esperanza; el que puede quitar (o dejar de dar), intimida por el temor*"<sup>88</sup>.

En el primer capítulo ya se dijo que al entrar en vigor la Constitución de 1917, de conformidad con el artículo 96 de este ordenamiento legal, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, con la concurrencia de cuando menos dos terceras partes del número total de diputados y senadores, la elección se hacía en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos eran propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponía la ley local respectiva, cuando no se obtenía mayoría absoluta en la primera votación, se repetía entre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos. Esta disposición fue reformada el 20 de agosto de 1928 y pasó de elección del Congreso a nombramiento del Presidente de la República, con la aprobación del senado hasta la reciente reforma del 31 de diciembre de 1994.

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continúa en manos del Presidente de la República<sup>89</sup>, quien

<sup>86</sup> RABASA, Emilio. "*La Constitución y la Dictadura*", 7ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 196.

<sup>87</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> La intervención del Presidente en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fue bien recibida por la comunidad académica mexicana; "... No se alcanzó la autonomía stricto

somete una terna a consideración del senado<sup>90</sup>, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Es evidente que en todos los casos, el nombramiento de Ministro recae en una persona propuesta por el Presidente de la República, al elaborar él la terna no queda la menor duda que cualquiera que resulte designado por el Senado será una persona de la confianza del titular del ejecutivo<sup>91</sup>, pues es razonable que no se atrevera a incluir entre los candidatos a un individuo que por sus condiciones naturales de jurista pueda serle incómodo en el ejercicio de sus funciones. En condiciones democráticas, sin dominio del Presidente, sería un mecanismo atenuado de nombramiento, sin embargo, no es un secreto que por el sistema electoral coincidente que prevalece en el senado, el presidente contará

---

sensu del Poder Judicial de la Federación porque subsistió la facultad presidencial para designar a los ministros de ...". VILLANUEVA, Ernesto. "Reforma del Poder Judicial y Vanguardia Constitucional de América Latina", en Asamblea, Órgano de Difusión de la Asamblea de Representantes, Vol. 1, No. 6, Julio de 1995, Ciudad de México, México, p. 28.

<sup>90</sup> "Desde 1928, la designación de los ministros de la Suprema Corte incumbía al Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado, órgano éste que se ha concretado a homologar obscuro e inconsultamente los nombramientos respectivos sin ponderar las cualidades de los sujetos nominados. De esa manera llegaron a la Corte personas que no tenían los merecimientos para desempeñar el alto cargo judicial correspondiente, aunque en muchos casos las designaciones presidenciales hayan recaído en respetables juristas por su sapiencia, honradez y valor civil". BURGOA ORIHUELA, Ignacio, en *Ars Juris*, Revista del Instituto de Documentos e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 13, 1995, p. 45.

<sup>91</sup> La propuesta ciudadana denominada "Veinte compromisos por la democracia", suscrita por Ernesto Zedillo Ponce de León, cuyo estudio se abordó en el primer capítulo, en particular el capítulo denominado "Fortalecer al Poder Judicial", el cual en uno de sus puntos más importantes señalaba textualmente: "Promover que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sean nombrados por la propia Corte y ratificados por mayoría calificada del Senado de la República". no fue respetada.

con mayoría en ambas cámaras, y por lo tanto, la decisión respecto de la terna para designar Ministro no será muy confiable al haber alguna sugerencia o línea del titular del Ejecutivo<sup>92</sup>.

José Luis Soberanes expone su desacuerdo con el sistema de ternas, por dos motivos: "... o puede ser una farsa al poner junto con un candidato viable a dos no idóneos o, como hasta ahora, el Presidente de la República y la mayoría de los senadores pertenecen al mismo partido. El método de ternas es una mera formalidad, y se somete a una severa humillación a dos ciudadanos mexicanos, al ser 'reprobados' por el Senado, como señaló en enero de 1995 un periódico de cobertura nacional, aun cuando se trate, inclusive, de gente muy calificada"<sup>93</sup>. La humillación que aquí se denuncia no solamente será padecida por los dos candidatos excluidos, puesto que los tres deberán comparecer ante el Senado, que en los últimos tiempos a causa de una apertura democrática y plural en su conformación, ausente de reglas confiables de orden y respeto interno, vaticina que cualquiera de ellos se expondrá al descrédito injustificado en su persona.

Cuando la falta de un Ministro exceda de un mes, el Presidente de la República, someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, en los mismos términos que los señalados en los casos anteriores. Si falta un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado.

De igual forma, las renunciaciones de los ministros que proceden solamente por causas graves, son sometidas al Ejecutivo, y si éste las

<sup>92</sup> Jorge Carpizo señala que las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea. b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminado con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial. c) Relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio. d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político. e) Aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato, op. cit. p. 115.

<sup>93</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op. cit., p. 403.

acepta, las envía para su aprobación al Senado. Las licencias de los Ministros que excedan de un mes podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Se argumenta que el proceso de selección, remoción y licencia de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es congruente con las prácticas de otros países, desarrollados, pero olvidan decir que en esos países prevalecen otras condiciones, donde el control entre los tres poderes es auténtico y confiable.

A mayor abundamiento, si tomamos en consideración que en algunos países de América Latina ya ha desaparecido la figura presidencial en el proceso de nombramiento de los altos funcionarios judiciales, es más difícil superar los argumentos a favor de esta práctica, entre ellos tenemos:

- **Bolivia:** Los magistrados de la Corte Suprema son elegidos por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por Senado.
- **Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Venezuela:** La Asamblea Legislativa elige a los magistrados de la Corte suprema.
- **En Guatemala** se ha optado por una fórmula similar, pero con una peculiaridad interesante que le aporta importantes dosis de legitimación<sup>94</sup>. En efecto, según lo prevé el artículo 215 de la Constitución:

"Los magistrados de la Suprema Corte de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un periodo de seis años, así: a) Cuatro magistrados electos por el Congreso de la República; y b) Cinco magistrados electos por el Congreso de la República, seleccionados de una nómina de treinta candidatos propuestos por una Comisión de Postulación integrada por cada uno de los decanos de las facultades de derecho o de ciencias jurídicas y sociales de cada universidad del país; un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y un representante del organismo judicial nombrado por la Corte Suprema de Justicia".

<sup>94</sup> VILLANUEVA, Ernesto, op. cit., p. 28.

Manuel González Oropeza al reflexionar sobre este tópico duda que la judicatura pueda ser más independiente con el actual sistema establecido, y advierte que sobre los nombramientos políticos se debe tomar en cuenta la gran frustración producida en jueces cuando no reciben una promoción a su carrera, a pesar de los esfuerzos de trabajo eficiente y honrado por años<sup>95</sup>. Lo anterior implica que la carrera judicial<sup>96</sup> generalmente culmina con la designación del cargo de magistrado de circuito, puesto que en la selección de ministros no es obligatorio incluir en la terna a personajes que hayan destacado al interior de la judicatura, al menos que sean tomados en consideración por el Presidente de la República para conformar la terna, lo cual será demasiado difícil, y ello entraña la idea de que la falta del requisito de contar con carrera judicial a los ministros provoca inequidad al interior del Poder Judicial y desestabiliza seriamente este principio.

No se desconoce el hecho de que varios de los actuales ministros han desempeñado satisfactoriamente un cargo anterior dentro de la judicatura, y también se enfatiza su actuación que hasta el momento podría ser calificada en términos generales de aceptable y digna, con un ideal vanguardista que empieza a vislumbrar transformaciones sustanciales en criterios que permanecieron estáticos por mucho tiempo.

### **C) FACULTAD DE INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Paradójicamente, la defensa que tiende a justificar la facultad en general para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión dotada al Presidente de la República<sup>97</sup>, no se aplica al Poder Judicial, por

<sup>95</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "El desafío de la justicia...", op. cit., p. 19.

<sup>96</sup> Sobre este punto vid. HERRERA TREJO, Sergio. "La carrera judicial", *Iurisdictio*, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, año III, diciembre de 1994, número 8, pp. 31-36; GARCIA MICHAUS, Carlos. "La carrera judicial", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XVII, número 65, enero-marzo de 1967, Ciudad de México, pp. 281 y ss; FLORES GARCIA, Fernando. "La carrera judicial", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 65, op. cit. pp. 249-280.

<sup>97</sup> "El Presidente mexicano posee importantes facultades para participar en el proceso legislativo. Tiene, en primer lugar, el derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la constitución vigente; puede

una indiscriminación basada en temores mal fundados. Así pues, ya vimos como Tena Ramírez al descalificar una posible participación de la Suprema Corte de Justicia en las iniciativas de ley, en forma elocuente argumenta en favor de la del ejecutivo:

*"Y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Atenúase así la división de Poderes y se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por sus conocimientos de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados. De hecho son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras Cámaras, lo cual se debe no sólo a la imprevención de los legisladores, sino también al acrecentamiento del Poder Ejecutivo"*<sup>98</sup>.

Muy bien pueden aplicarse estos criterios al Poder Judicial, debido a que son los más capaces para proponer legalmente la creación de leyes o cambios a las ya existentes. Ante la interrogante, de que si el presidente es el más preparado para conocer las necesidades en la impartición de justicia, no sale bien librado y por el contrario, se hace responsable de las imperfecciones que puedan ocurrir.

La intervención más grande consiste en formular las iniciativas de ley o decreto, ya sea para reformar la Constitución en el capítulo reservado al Poder Judicial sin encontrar resistencia legal alguna, o bien, la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo, o reformas a las mismas sin límite.

Examinando esta facultad y la forma en que ha sido explotada por mucho tiempo, se tiene que la totalidad del Poder Judicial queda a disposición del presidente fuerte que controla además el Congreso de la Unión. Resulta imposible hablar de equilibrio de poderes, o

---

afirmarse, si exageración, que aproximadamente el 90 por ciento de la legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial". MADRID HURTADO, Miguel de la, op. cit., p.243.

<sup>98</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit. p. 286.

fortalecimiento del Poder Judicial si no varían estas reglas, pues queda a merced del estado de ánimo o desacuerdo con el desempeño de los titulares de los órganos judiciales.

Existen quienes cuestionan la legitimidad del Presidente de la República para proponer reformas a la Constitución, respecto a la parte superestructural, ni a preceptos que consagran anhelos del pueblo o plasman aspectos ideológicos e históricos de la Nación, así como aquellos que regulan la estructura de los otros poderes, toda vez que el Ejecutivo tiene la clara obligación de cumplir la Carta Magna, de guardarla y hacerla guardar. En este sentido se ha pronunciado José Manuel Villanueva Gómez<sup>99</sup>, quien estima necesario que cuando se pretendan reformar artículos de la Ley Fundamental cuyo texto consagre los aspectos mencionados, exigir una consulta general a fondo, pese a que nuestro sistema constitucional no contempla el plebiscito o referéndum, podría establecerse como excepción.

#### **D) SIGNIFICADO DE LA DESIGNACION DE UN CONSEJERO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

En el capítulo anterior se señaló que en la iniciativa presidencial formulada por el Ejecutivo, éste propuso que de los siete integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, dos fueran nombrados por él mismo. Finalmente, durante la discusión y análisis sostenida en el senado, se redujo a uno.

En la exposición de motivos que da origen a la creación del Consejo, se dice: *"La cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior"*<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> VILLANUEVA GOMEZ, José Manuel. "Algunas consideraciones en torno a la última reforma constitucional relativa a la impartición de justicia", en Revista Jurídica Jalisciense, Universidad de Guadalajara, Año 5, No. 1, Enero-abril de 1995, Guadalajara, Jalisco, México, p. 32.

<sup>100</sup> ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Iniciativa de reformas a la Constitución, Palacio Nacional, 5 de diciembre de 1994.

Destaca que se pretende garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior. La designación de un consejero no se encamina a satisfacer esta buena intención, por el contrario, quebranta el equilibrio interior, si partimos del presupuesto que el Presidente propuso el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la nueva modalidad impuesta con la terna y el nombramiento por una mayoría calificada del Senado, todavía le sobraron ánimos para participar en la integración del Consejo, cuyo estudio es materia del próximo capítulo.

Pues bien, resulta que este nombramiento reviste el carácter de la presencia que imprime el Ejecutivo en uno de los órganos que a nuestro punto de vista, concentra una parte muy importante del Poder Judicial. No existe una necesidad real ajena a mantener y fortalecer el presidencialismo en el nombramiento de un consejero proveniente del Ejecutivo, tampoco hay que olvidar que por regla general el nombramiento engendra dependencia.

En este momento, cuando no se ha resuelto el presidencialismo exacerbado que imprime matices monárquicos, la designación del Consejero de la Judicatura Federal oscurece la transición gradual hacia un sistema de auténtico equilibrio e independencia de los órganos del poder público.

#### **E) EL FINANCIAMIENTO DEL PODER JUDICIAL EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION; DEPENDENCIA ECONOMICA O COORDINACION INNECESARIA**

La independencia económica del Poder Judicial es otro de los aspectos que disminuyen las expectativas de su fortaleza. *"Se trata de algo más importante que la necesidad de remuneración adecuada y suficiente a los miembros de ese poder. Su intención es que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para*

*realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo*"<sup>101</sup>.

El último párrafo del artículo 100 de la Constitución General de la República señala:

"La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo para el resto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte corresponderá a su presidente".

En virtud de que por mandato constitucional el Presidente de la República tiene el monopolio de la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>102</sup>, el Poder Judicial Federal se encuentra sometido al Ejecutivo en este rubro, lo que propicia una deficiencia más<sup>103</sup>. Lo ideal es conceder además a algún órgano u órganos, dentro de la facultad de iniciar leyes, la de formular su presupuesto de egresos del Poder Judicial, para asegurar la asignación presupuestal correspondiente, sin necesidad de obligar a negociar con el Ejecutivo los montos y términos del presupuesto. De la normativa presupuestaria del Poder Judicial no puede garantizarse la autonomía presupuestal de ese poder constitucional, toda vez que no establece deberes correlativos al Legislativo y al Ejecutivo para autorizar el presupuesto del Poder Judicial en los términos requeridos.

<sup>101</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F., op. cit., p. 169.

<sup>102</sup> En este sentido, Felipe Tena Ramírez sostiene: "En materia hacendaria, se ha discutido si está reservada al Presidente la iniciativa del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingreso. A falta de disposición expresa en este sentido, debería estarse a la regla general del art. 71; pero evidentemente que sólo el Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico y político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración", más adelante expresa: "A nuestro entender, las leyes especiales en materia de egresos y de impuestos no escapan a la regla general en materia de iniciativa, es decir, pueden ser iniciadas por cualquiera de las entidades que enumera el art. 71, porque respecto de esas leyes no son valederos los inconvenientes ni las razones que se exponen para reservar al Presidente la Iniciativa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos", op. cit., pp. 287-288.

<sup>103</sup> "Las deficiencias estriban en lo reducido que sigue siendo el presupuesto para el Poder Judicial en relación con el Ejecutivo y el resto de los poderes y en la posibilidad de que el Ejecutivo siga condicionando el presupuesto del Poder Judicial, pues aunque la Ley del Presupuesto diga 'sin modificaciones', no es impensable que antes de la remisión formal del presupuesto al Ejecutivo, éste lo limite y no por razones de fuerza, sino argumentando aspectos técnicos, prioritarios o de viabilidad según el esquema financiero del país y de las políticas de gasto público". CARDENAS GRACIA, Jaime F., op. cit., p. 170.

Ernesto Villanueva<sup>104</sup> precisa que el asunto presupuestal no es ni puede ser una cuestión adjetiva; por el contrario, se trata de un aspecto de importancia capital porque representa en la historia mexicana un cordón umbilical de control y sumisión al Ejecutivo. Los panegiristas del régimen nos informan que no hay nada de que alarmarse, pues se trata de una saludable práctica democrática mundial compatible, en forma particular, con todo régimen presidencial. La evidencia empírica, sin embargo, desmiente esa afirmación sofisticada. En diversas naciones de América Latina, la propia Carta Magna define con precisión el porcentaje de presupuesto de egresos que corresponde al Poder Judicial.

Existen en América Latina países que no someten el presupuesto del Poder Judicial a la aprobación del Ejecutivo como son:

- Costa Rica: En el artículo 177 de su constitución establece: "En el proyecto (de presupuesto) se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico".
- El Salvador: El artículo 172 constitucional dispone la asignación de un monto no menor al seis por ciento del presupuesto ordinario de egresos para el Poder Judicial.
- Guatemala: De acuerdo con el artículo 213 constitucional es del dos por ciento.
- Honduras: Tres por ciento (artículo 306 constitucional).
- Panamá: En conjunto con el Ministerio Público es de dos por ciento (artículo 211 constitucional).
- Paraguay: Tres por ciento (artículo 249 constitucional).

En otros países la autonomía presupuestal se encuentra expresada en el texto constitucional traducida genéricamente en la asignación de una partida fija, anual y suficiente. Tal es el caso, por ejemplo, de Bolivia (artículo 119 constitucional). En Uruguay, el presupuesto del Poder Judicial es fijado por el Congreso (artículo 238 constitucional)<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> VILLANUEVA, Ernesto, op. cit., 29.

<sup>105</sup> Cfr. VILLANUEVA, Ernesto, op. cit. p. 29.

Atendiendo a estas razones, existen varias propuestas<sup>106</sup> acerca de la conveniencia para que se establezca un porcentaje del presupuesto general para el Poder Judicial, que impida al Ejecutivo de una vez por todas la manipulación que las normas facilitan en esta esfera.

### F) EL INDULTO DEL EJECUTIVO FEDERAL RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

El indulto, atribución poco utilizada por el Presidente de la República para los delitos federales y locales del Distrito Federal. El diccionario de derecho señala que el indulto es la *"gracia que el poder público otorga a los condenados por sentencia firme e irrevocable, remitiéndoseles toda la pena que se les impuso o parte de ella, o conmutándose la por otra, considerada más suave"*<sup>107</sup>.

El artículo 97 del Código Penal para el Distrito Federal dispone que cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni reincidente por delito intencional, se le podrá conceder indulto (antes llamado "por gracia") por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades discrecionales, expresando sus razones y fundamentos, en los caso siguientes: 1) Por los delitos de carácter político. 2) Por otros delitos cuando la conducta de los responsables haya sido determinada por motivaciones de carácter político o social. 3) Por delitos de orden federal o común en el Distrito Federal, cuando el sentenciado haya prestado importantes servicios a la Nación, y previa solicitud.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *"Diccionario de Derecho"*, 22ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 319.

El artículo 12, fracción XIX, de la tercera ley constitucional de 1836, concedía a la Corte Suprema de Justicia la facultad de apoyar o contradecir las peticiones de indultos que se hicieran a favor de los delincuentes, cuyo otorgamiento descansaba en el Presidente de la República. Lo anterior refleja que a más de siglo y medio se ha retrocedido en el sistema de colaboración de funciones entre los diversos órganos que integran el poder público. Consideramos que en este aspecto sería conveniente revisar la idoneidad de implantar un sistema de colaboración similar al de 1836.

### **G) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Este instrumento de política gubernamental de la administración pública federal, encuentra su fundamento en la última parte del segundo párrafo del artículo 26 constitucional, que al respecto establece:

*"Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".*

En el presente sexenio, consecuencia de este imperativo constitucional, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>108</sup>; sin embargo su marco de acción no sólo comprendió la esfera de la administración pública sino que en forma aparentemente inexplicable se proyectó hasta el Poder Judicial, en un rubro identificado como "2.3.5 *Impartición de justicia*", donde se formulan las políticas a seguir para fortalecer y mantener el desempeño de la función jurisdiccional.

Es manifiesto que aún persisten arraigadas las prácticas intervencionistas al Poder Judicial, pues con una actitud así, parecería ser que es una dependencia más del Ejecutivo, quien se arroga deliberadamente la facultad de decidir sobre su desarrollo, atreviéndose a incluir dentro de su programa de gobierno lo relativo a la impartición de justicia, confirmando así la transgresión a la determinación del poder en estudio.

<sup>108</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

### **G) OTRAS**

Existen además, otras atribuciones constitucionales y también al margen de la ley que sin lugar a dudas afectan la independencia del Poder Judicial, entre ellas podemos señalar las siguientes:

1. La pertenencia a la Administración Pública Federal de la dependencia encargada de la Contraloría, pues sus atribuciones se extienden al Poder Judicial.
2. La concentración en las decisiones de ejecución de sentencia<sup>109</sup> y aplicación de leyes de normas mínimas.
3. El control del Ejecutivo en la determinación de los bienes propiedad de la federación incluye a los del Poder Judicial.

### **III. RELACIONES PODER JUDICIAL-PODER LEGISLATIVO**

Existe una relación indisoluble entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, en tanto que el Judicial tiene como instrumento esencial para ventilar una controversia, la ley, expedida generalmente por el Poder Legislativo.

Es obvio que en un sistema como el nuestro, con los instrumentos jurisdiccionales de control constitucional, el Poder Judicial se convierte en un auténtico revisor de las normas que le sean planteadas a su estudio, excepto las de materia electoral. Pero una vez que se decida en una acción de inconstitucionalidad la procedencia conforme lo establece el artículo 105 constitucional, el Poder Judicial Federal, concretamente

<sup>109</sup> A diferencia, en España desde la Constitución de Cádiz, las cartas fundamentales vienen repitiendo casi literalmente la fórmula según la cual el ejercicio de la potestad jurisdiccional consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Cfr. SAINZ DE ROBLES, Federico, "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría". Tomo IV: Del Poder Judicial, Organización Territorial del Estado, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991, p. 2988.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejarán inválida la ley o precepto legal que se impugna.

**A) DISPOSICION ABSOLUTA DEL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCION PARA DETERMINAR LA ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL**

El poder revisor de la Constitución se compone por el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los individuos presentes en el primer caso, y de la aprobación de la mayoría en el segundo. Sin embargo, el Ejecutivo federal juega un papel fundamental, con la facultad de iniciativa y veto contempladas en la propia Constitución.

No obstante lo anterior, el trabajo sustancial de las reformas a la Constitución se lleva a cabo en el Congreso de la Unión, en razón a que es ahí donde se discute, analiza y aprueba el texto que deberá ser sometido a consideración de las legislaturas de los Estados.

Pues bien, el Poder Legislativo dispone de todos los medios legales necesarios para modificar la estructura y organización de todo el Poder Judicial, así como sus principales atribuciones en relación con la función jurisdiccional.

Está claro que debido al principio de división de poderes, debe existir una delimitación entre las diferentes atribuciones de cada uno de los órganos del poder público, pero las excepciones han sido utilizadas en desventaja del Poder Judicial, porque ahora tanto el legislativo como el ejecutivo resuelven controversias aplicando la ley al caso concreto.

La facultad de reformar la Carta Magna en lo relativo al Poder Judicial, la de expedir y reformar la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación y otros ordenamientos relacionados con sus funciones propias resulta ser a final de cuentas producto de una acción inconsulta a los órganos que integran dicho poder. Probablemente sea por el exagerado uso que se le ha dado a las actividades legislativas sin que

exista una limitación en los rubros que decide, que ahora el Poder Judicial se encuentra en una situación de desventaja frente de los demás órganos públicos.

## **B) EL SENADO**

### **I.- NOMBRAMIENTO DE MINISTROS**

La primera pregunta que nos salta a la vista es ¿Por qué el Senado<sup>110</sup> y no la Cámara de Diputados o todo el Congreso de la Unión?, después de todo el Senado no es el órgano más representativo debido a su actual conformación, donde la Cámara de Diputados se ha perfilado como un cuerpo colegiado más plural, y por tanto participativo.

Si examinamos el sistema electoral imperante en la actualidad, percibiremos que a partir de 1994, derivado de la reforma de 3 de septiembre de 1993, la elección de los senadores al igual que la del Presidente de la República son simultáneas y por un periodo de seis años, aunque no coincide exactamente en el periodo por cuestión de meses, ya que el senado entra en funciones el primer día de septiembre y el Ejecutivo el primero de diciembre, no cabe la menor duda que fue diseñado para que el presidente en funciones disponga de la mayoría en el senado y así pueda gobernar.

Al asegurarse la gobernabilidad del Presidente<sup>111</sup>, entonces se aumentan y confirman al Senado una serie de facultades estratégicas

<sup>110</sup> "Uno de los sectores en los cuales el órgano legislativo ha aumentado sus facultades es el relativo a su intervención, ya sea en forma directa o bien en colaboración con el Ejecutivo, para la designación de altos funcionarios tanto del gobierno como del Poder Judicial. En efecto, la designación de los miembros del gobierno se originó en el sistema parlamentario clásico y particularmente en Inglaterra, en cuanto los miembros del gobierno requieren de la 'investidura' del órgano Legislativo, y su destitución depende de la confianza de los representantes. De aquí se impuso paulatinamente el principio de que los funcionarios de mayor jerarquía no deben ser designados de manera libre, sino que requieren el consentimiento del Parlamento, e inclusive para preservar la autonomía o independencia de algunos de ellos, como ocurre con los jueces supremos y los integrantes del Ombudsman, se exige para su designación, de una mayoría calificada de los integrantes de una o ambas Cámaras". FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en El Poder Legislativo en la Actualidad, Cámara de Diputados del H- Congreso de la Unión/UNAM, México, 1994, pp. 26 y 27.

<sup>111</sup> La práctica de este procedimiento ha sido muy diversa a la del modelo estadounidense, debido a que hasta el momento, el Senado ha estado integrado totalmente o en forma predominante, por miembros del partido del gobierno. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Idem.*, p. 28.

que favorecen una decisión presidencial, una de ellas es precisamente el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la novedad que desde 1994 se requiere de una mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes.

En sesión de 26 de enero de 1995 el Senado eligió a los once ministros por primera vez de conformidad con las nuevas reglas. Este procedimiento estuvo marcado por la decisión del partido mayoritario, el Revolucionario Institucional, y con la abstención de votar del Partido de la Revolución Democrática que calificó la sesión de "farsa electoral". Lo cierto es que la votación se realizó por cédulas que fueron distribuidas en blanco a los senadores del PAN y del PRD, y, a los del PRI, con los nombres impresos a máquina. De esta forma la Corte quedó integrada por los siguientes ministros: José Vicente Aguinaco Alemán, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Humberto Román Palacios, Mariano Azuela Guitrón, Gerardo David Góngora Pimentel, Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudíño Pelayo, Juan Nepomuceno Silva Meza, y Olga María del Carmen Sánchez Cordero, quienes tomaron protesta el 27 de enero de 1995.

En este proceso trascendió que unos 70 senadores priístas supieron desde la mañana del día anterior al de la elección, por voz de su líder Fernando Ortiz Arana, quienes serían sus candidatos, durante una reunión en la que hubo descontento por parte de algunos senadores, que cuestionaron la seriedad del proceso<sup>112</sup>. Esta información fue ampliamente difundida en los medios impresos de comunicación, llama la atención porque de ser así, todas las buenas intenciones hacia el Poder Judicial se vienen abajo, en donde se demuestra que las prácticas políticas hacen nulas las reglas de convivencia, y que se maneja un doble lenguaje en un asunto tan delicado, al continuar en manos del Ejecutivo Federal la designación de los altos funcionarios judiciales vía

<sup>112</sup> "Ahí se escucharon las voces críticas de Alberto Santos, Juan Ramiro Robledo, Layda Sansores e incluso de Fernando Solana (todos ellos senadores del PRI) quienes impugnaron la falta de consultas y el desconocimiento de los currículum, aunque finalmente dominó la disciplina y los legisladores se concretaron a depositar sus boletas previamente marcadas". Periódico REFORMA, artículo de Alicia Ortiz, p. 12 A, viernes 27 de enero de 1995.

senado. De este vergonzoso episodio solo queda esperar que sea falso que la designación engendra dependencia como lo refería el ilustre Emilio Rabasa.

## **2.- DESIGNACION DE DOS CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL**

En el controvertido Consejo de la Judicatura Federal, también participa el Senado con la designación de dos consejeros.

De nueva cuenta cabe hacer la misma reflexión que en el punto anterior, respecto a que por qué el Senado y no la Cámara de Diputados o todo el Congreso de la Unión. Así también quedan dudas respecto a la no intervención del Presidente de la República para que el Senado nombre libremente a los dos consejeros, de lo contrario también tendrían un origen en el Ejecutivo, y la balanza se inclinaría notoriamente hacia éste.

Tal vez podría calificarse la designación de dos consejeros como una garantía para evitar los cacicazgos internos en el Consejo de la Judicatura Federal, que ahora disponen de facultades de suma importancia en el ámbito judicial, y por eso mismo se combate dicha integración para alcanzar la independencia de los órganos judiciales.

## **3.- ELECCION DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES**

De conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución General de la República, los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la ley se determinan las reglas y procedimientos correspondientes.

Se observa que este tipo de designación consiste en una atribución compartida, en la que ya no interviene el Presidente de la República, sino la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado, la primera con la facultad de proponer y el segundo con la de elegir de entre las propuestas. Hasta la fecha no se han expedido la ley que señale las reglas y el procedimiento correspondiente, pero con el propósito de dar cabal cumplimiento a lo previsto por el Artículo Quinto Transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el cual dispone que los nuevos magistrados electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores; en una primera fase el 17 de octubre de 1996 la Suprema Corte determinó que 292 personas cumplieron con los requisitos para considerarse aspirantes a magistrados electorales, lista que posteriormente fue depurada a 66 personas que puso a consideración del Senado de la República, órgano colegislador que el 31 de octubre de ese año aprobó a 22 magistrados, de los cuales 15 integran la Sala Superior, y 15 las cinco Salas Regionales.

Pero esto no deja satisfechos a quienes pretendemos la independencia del Poder Judicial, consideramos que es suficiente con la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, como para que todavía existan agentes externos en la nominación de los magistrados electorales, los cuales por lo visto no siguen la trayectoria de la carrera judicial impuesta para jueces y magistrados de circuito, partiendo de la base que aunque son materias distintas, no se debe hacer diferenciación por ser electoral el contenido de sus atribuciones.

### **C) LEYES DE AMNISTIA Y RESOLUCIONES JUDICIALES**

Se ha reservado la amnistía para que sea materia de discusión y aprobación del Poder Legislativo, por tanto el documento que la concede tiene el carácter de ley.

El Diccionario de Derecho define a la amnistía de la forma siguiente:

*"AMNISTIA.- Acto del Poder Legislativo que cubre con el velo del olvido las infracciones penales, aboliendo, bien los procesos comenzados, o que se han de comenzar, bien las condenas pronunciadas.*

*La amnistía es una medida de especial naturaleza política que tiene el apaciguamiento de las pasiones y enconos que son las consecuencias naturales de las luchas sociales y políticas"*<sup>113</sup>.

El artículo 92 del Código Penal para el Distrito Federal prevé:

"La amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño en los términos de la ley que se dictare concediéndola, y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a todos los responsables del delito".

Entre la amnistía y el indulto se han señalado las diferencias siguientes: la amnistía borra toda huella del delito y es causa de la extinción de la acción y de la ejecución de la pena; el indulto borra sólo la pena, limitándose en ocasiones, a conmutarla o reducirla, y sólo extingue la ejecución de la sanción<sup>114</sup>.

Como se ha visto, las leyes de amnistía extinguen la acción penal, impidiendo que el poder judicial conozca y resuelva de un delito por disposición del legislativo.

<sup>113</sup> DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael, op. cit. p. 78.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

En virtud de que queda al albedrío de un amplio órgano colegiado como lo es el Congreso de la Unión, no representa mayores dificultades en el funcionamiento y respeto del poder judicial, porque al ser producto de una discusión concienzuda, se podrá beneficiar sólo a aquellos que por circunstancias excepcionales merezcan acogerse a tales decisiones legislativas.

#### **D) OTRAS**

1. Corresponde al Poder Legislativo aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente le propone el titular del Ejecutivo, en el que indudablemente comprende el presupuesto del Poder Judicial.

2. El Senado aprueba las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que para tal efecto le someta el Ejecutivo.

3. De entre las relaciones que guardan ambos poderes, indudablemente que la facultad interpretadora de las leyes a cargo del Poder Judicial, es una de las más importantes, la cual comprende además, la de interpretar la propia Ley Fundamental, a través de los criterios emanados de las controversias resueltas en ejecutorias o tesis de jurisprudencia.

## CAPITULO TERCERO

### LOS MECANISMOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

**SUMARIO: I. AMPARO. II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. A) PRECISIONES CONCEPTUALES. B) SUJETOS, PRESUPUESTOS Y LIMITACIONES. III. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. A) TRASLADAR EL DEBATE PARLAMENTARIO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. B) REQUISITOS DE PROCEDENCIA; SUJETOS ACTIVOS. PORCENTAJE, LIMITACIONES Y TIEMPO PARA EJERCITARLA. C) PRESUPUESTOS Y EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES. D) REFLEXIONES. IV. JUICIOS CONSTITUCIONALES ELECTORALES. V. EL PODER DEL PODER JUDICIAL. A) CRITERIOS TEORICOS Y PRACTICOS QUE DESCALIFICAN EL ATRIBUTO DE "PODER"; B) ¿AUTONOMIA O INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL?; C) CARRERA JUDICIAL E INDEPENDENCIA FINANCIERA. VI. IMPACTO EN EL AMBITO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL.**

El modelo constitucional actual se ha construido sobre la base del Estado de Derecho<sup>115</sup>; entre sus principios fundamentales destaca el de supremacía constitucional<sup>116</sup>, que implica la sujeción de los actos y disposiciones normativas al texto de la Carta Magna con el propósito de garantizar la libertad y la seguridad jurídica, pues en ella se establecen los límites jurídicos a los gobernantes en cuanto a su organización, atribuciones y respeto de los derechos esenciales, que en su conjunto conforman los principios fundamentales que han de regir la convivencia humana en sus múltiples manifestaciones.

<sup>115</sup> Vid. SANCHEZ-MEJORADA Y VELASCO, Carlos. "El Estado de Derecho", Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1996.

<sup>116</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Duero, S.A. de C.V., México, 1994.

Es entonces que para hacer efectiva esa supremacía constitucional se crean diversos medios de control<sup>117</sup> con la finalidad de subsanar los ataques a la misma, declarando la invalidez de la norma o acto concreto a través de diversos procedimientos. La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos que tienen por objeto conservar la observancia de la normatividad constitucional, bien sea nulificando el acto contraventor de *Lex Legum*, o sancionando a la autoridad que así hubiere obrado. Esta función se verifica a través de diversos métodos y con distintos alcances. Según la naturaleza del órgano, la doctrina coincide de: a) Sistema de defensa constitucional por órgano político; b) Sistema de defensa constitucional por órgano judicial; c) Sistema de defensa constitucional por órgano mixto y; 4) Sistema de defensa constitucional por órgano popular.

En este apartado se estudiarán los mecanismos jurisdiccionales de control constitucional, entendiéndolo por éstos al amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, y los recientemente creados juicios constitucionales electorales. Los cuatro tienen como finalidad plantear aspectos de inconstitucionalidad de leyes o actos de autoridad, según su naturaleza, con peculiaridades que los distinguen unos de otros, como son la materia sobre la que versan, los sujetos legitimados para promover la acción, órganos competentes para su conocimiento, presupuestos de procedencia, efectos de sus resoluciones y ordenamientos que los regulan.

Además, cabe señalar, que de las resoluciones planteadas en cualquiera de estas tres figuras, se configura lo que se denomina interpretación judicial constitucional<sup>118</sup>, que vienen a ser los criterios de los órganos judiciales tendientes a descifrar el sentido de las expresiones del texto constitucional confrontado con el tema objeto de estudio. Esto se materializa en las tesis de jurisprudencia.

<sup>117</sup> Cfr. SEPULVEDA VALLE, Carlos. "El Control de la Constitucionalidad", en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, número 1, enero-abril de 1995, Universidad de Guadalajara, México, pp. 115-140.

<sup>118</sup> Para conocer sobre este tema, ver CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "La Interpretación Judicial Constitucional", UNAM/Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996, pp. 19 y ss.

## I. AMPARO

Durante casi ciento cincuenta años<sup>119</sup> el amparo se ha mantenido como una figura de control constitucional al alcance de la mayor parte de la población mexicana, entendido como el medio de control que tienen las personas en contra de los actos de la autoridad que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución, por vía de acción, que tiene como propósito restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o bien volviendo las cosas al estado en que encontraban antes de la violación.

El ilustre jurista Ignacio Burgoa describe al juicio de amparo como *"un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considera contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine"*<sup>120</sup>.

*"Dentro de las instituciones jurídicas mexicanas, indiscutiblemente el amparo es la que resulta más entrañable para nosotros, no sólo por ser una importante aportación nacional a la cultura jurídica universal, sino sobre todo por ser el puerto más seguro que tiene el pueblo de México para la protección legal de sus bienes e intereses jurídicos, de ahí que haya una muy rica y digna tradición en nuestra gente por pensar que a través del amparo se van a resolver las injusticias y arbitrariedades que las autoridades cometan en su perjuicio"*<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> "El proceso constitucional de amparo nació en México, a nivel federal, en 1847, antes lo único que tenemos son antecedentes, influencias o precedentes. Cuando Mariano Otero retona la idea de un instrumento procesal que se hiciera valer ante la Suprema Corte para garantizar la vigencia del orden constitucional en su célebre voto particular de 1847, piensa darle el nombre y estructura de un instrumento procesal civil de raíz colonial, que tenía un nombre sugerente -amparo-, pero sobre todo porque era eficaz; así es como se crea nuestro actual juicio de amparo". SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "Año sobre los antecedentes de nuestro juicio de amparo". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XXI, Número 63, Septiembre-diciembre de 1988, UNAM, México, p. 1087.

<sup>120</sup> BURGOA, Ignacio. "El Juicio de Amparo", 32ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 177.

<sup>121</sup> Idem, p. 1067.

Este medio de control constitucional y de legalidad ha ejercido una fuerte presión sobre los funcionarios en varias áreas políticas clave. En los tribunales de amparo se combaten casi toda clase de abusos procesales en la administración e interpretación de las leyes, por lo que hace a la satisfacción, por los litigantes, de los requisitos técnicos al hacer valer el juicio de amparo. Al rigor de las normas constitucionales en materia de amparo están sujetos tanto los jueces, los tribunales administrativos, los funcionarios municipales, los empleados públicos y los jefes de dependencias, como los funcionarios encargados de aplicar las leyes<sup>122</sup>.

Para caracterizar al amparo, basta analizar sus principios rectores: instancia de parte agraviada, prosecución judicial, estricto derecho, definitividad y relatividad de la sentencia.

Hoy en día, es la mejor defensa que pueda tener el gobernado contra de los actos arbitrarios de la autoridad que violen los derechos consagrados en el primer capítulo de la Constitución. El amparo constituye el arma jurídica más poderosa para destruir los abusos del poder, que aún no es superada por la acción de inconstitucionalidad ni por la controversia constitucional en que los particulares están impedidos para promover estos medios de control constitucional.

Durante mucho tiempo se ha discutido acerca de la accesibilidad de este medio de defensa, dado el alto grado de tecnicismos y complejidad procedimental que reviste<sup>123</sup>, lo que ha ocasionado que sean

---

<sup>122</sup> Cfr. SCHWARZ, Carl. "Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México", en *Anuario Jurídico*, número 2, 1975, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977, p. 197.

<sup>123</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se aprecia la preocupación del Ejecutivo Federal respecto de este medio de defensa constitucional al expresar en el punto 2.3.5: "Debido a que el Estado de Derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad, primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de estos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis". Hasta la fecha de terminación de este trabajo no hay indicios sólidos que demuestren el cumplimiento de dichos propósitos en relación con el amparo.

los sectores de la población con mayores recursos económicos quienes hagan uso del amparo, desaprovechándolo quienes más lo necesitan en atención al alto costo en materia de honorarios profesionales<sup>124</sup>, por lo que resulta apremiante fortalecer la figura de los defensores de oficio.

Ante esta realidad se implementó en la Ley de Amparo, lo que se conoce como suplencia de la queja deficiente<sup>125</sup>, que tiene por objeto subsanar los errores u omisiones en la formulación de los conceptos de violación, beneficiando así a ciertos grupos de la sociedad con menor capacidad económica, como es el caso de la materia agraria, los trabajadores, menores, y en general en materia penal.

En lo relativo al cumplimiento de las resoluciones de amparo se requiere implementar fórmulas que lo hagan más expedito<sup>126</sup>; no es extraño que la autoridad responsable retarde la ejecución de la sentencia en una actitud desafiante para el juez y el quejoso, práctica presente ante la tolerancia de la ley en estos casos, ya que es demasiado difícil que culmine con una sanción o destitución después de haber burlado por mucho tiempo la obligación impuesta en una sentencia que determina que determinado acto o ley viola garantías individuales.

Otro aspecto no menos importante del amparo es la creación de la jurisprudencia, que tiene su fuente principalmente en las sentencias pronunciadas en estos juicios. En la actualidad el debate se centra respecto de las contradicciones de tesis, la amplia dispersidad de estos criterios, la ausencia de uniformidad por haberles concedido a los tribunales colegiados de circuito la facultad de emitirla.

---

<sup>124</sup> Existen algunos estudios que vislumbran los enfoques prácticos a los problemas de acceso a la justicia, en que se reconoce creativamente que hasta en los países desarrollados para hacer efectivos los derechos es indispensable la ayuda legal para los pobres a través de estímulos económicos a los abogados. Vid. CAPELLETTI, Mauro y GARTH Bryant. "El Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos". Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 24 y ss.

<sup>125</sup> Para abundar sobre éste y otros aspectos del amparo, vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Ensayos sobre el Derecho de Amparo". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp. 222-226.

<sup>126</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "La reforma judicial de 1994", en *Crónica Legislativa*, año IV, Nueva Época, número 2, abril-mayo de 1995, Ciudad de México, p. 41, el autor señala la conveniencia de promover las reformas necesarias para fortalecer las atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para que puedan obligar al cumplimiento de las resoluciones en el menor tiempo posible.

Se dice que gracias a la fórmula Otero o principio de relatividad de la sentencia del juicio de amparo, es que éste ha sobrevivido a través de ciento cincuenta años. A cambio de ello tenemos resoluciones que no pueden tener efectos generales a pesar de haberse demostrado la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que más allá de las rigurosas fórmulas procedimentales, no deja de ser una marcada injusticia para quienes por escasez de recursos económicos o culturales, se les priva de la protección federal<sup>127</sup>. Para Miguel Angel Castillo Soberanes<sup>128</sup>, los efectos limitados de la declaratoria de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico no solamente representan una pésima simulación de la tesis de la colaboración de poderes, sino también un severo cuestionamiento de la capacidad de los jueces para mantener la vigencia del orden constitucional.

En el capítulo quinto se aborda el tema del amparo judicial, como un factor que impide la realización plena del federalismo mexicano, en virtud de que atenta contra la autonomía de las resoluciones que emiten los tribunales superiores de justicia de los estados.

## II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

### A) ANTECEDENTES

El artículo 105 constitucional tiene como primer antecedente el numeral 137, fracción I, sancionado por el Congreso General Constituyente de 1824 de la manera que sigue: "*Las atribuciones de la*

---

<sup>127</sup> Jorge CARPIZO en este sentido afirma que la fórmula Otero fue muy conveniente para su época, fue realmente la clave para que nuestro juicio de amparo pudiera enraizar en el mundo jurídico y social de aquél entonces. Hoy, a más de ciento treinta años de su nacimiento, las condiciones políticas, económicas, jurídicas y sociales de México son muy diferentes de aquellas de 1847. Actualmente la fórmula Otero impide la justicia igualitaria, el acceso a la justicia de los sectores más débiles de la sociedad y vulnera la cohesión jurídica y social que la Constitución persigue al permitirse que se apliquen leyes y reglamentos que la Suprema Corte de Justicia ha considerado anticonstitucionales. *Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial Federal y sobre las relaciones internacionales de México*, en "*Legislación y Jurisprudencia*", Año 11, vol. 11, mayo-agosto de 1982. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 562 y 563.

<sup>128</sup> CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. "La declaratoria general de inconstitucionalidad como medio de depuración del sistema jurídico mexicano", *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 6, 1991, Ciudad de México, p. 58.

*Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la federación...*", no obstante, este precepto, de igual forma como el sistema jurídico nacional, ha sido cambiante con el transcurso del tiempo, así pues en un largo andar por el segundo proyecto de constitución nacional, fechado el 2 de noviembre de 1842, en su artículo 94, fracción IV; por el artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana sancionado por el Supremo Gobierno Provisional el 22 de junio de 1843; por el precepto 98, fracción I, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856; por el numeral 100 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856 y posteriormente por el precepto 98 de la Constitución de 1857, acercándose finalmente a nuestro actual Pacto Federal en el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, de 1º de diciembre de 1916, el cual fue presentado en su artículo 104; el artículo 105 fue aprobado con dicho numeral en la quincuagésima sexta sesión ordinaria, celebrada el 22 de enero de 1917, por unanimidad de 143 votos para quedar asentado en nuestro pacto federal en la siguiente forma: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten 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, así como aquellas en que la Federación fuese parte". Este artículo fue discutido y defendido por el Congreso Constituyente, del cual emanaron principalmente, y para el nacimiento del mismo, las voces de los diputados Medina, Reynoso, Machorro y Narváez, Terrones y Mújica.

El artículo 105 constitucional, fue casi intocable en la larga vida de nuestra Carta Magna, comparada con las actuales Constituciones de los países integrantes del mundo, se ha reformado únicamente en cuatro ocasiones (19 de octubre de 1967, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996),

En la reforma de 1967, simplemente se agregó la última frase: "*así como de aquellas en que la federación sea parte*", en los casos que

establezca la ley; y en la reforma de 1993, la modificación consistió en incluir al Distrito Federal y a sus órganos sujetos de las controversias. Como se ve, de estas reformas, la más radical e importante es la de 1994.

Hasta antes de la última reforma, el precepto no establecía de manera expresa cuáles serían los efectos de las sentencias dictadas por la Suprema Corte con motivo de las controversias relativas. Por otra parte, no fue, sino hasta 1995 que se expidió la ley reglamentaria.

Lamentablemente, es muy escasa en nuestro país la doctrina sobre el tema y es igualmente muy limitada la experiencia judicial al respecto. Por situaciones políticas y de hecho, han sido prácticamente muy pocas las controversias que se han suscitado y resuelto en el fondo, aun cuando es de esperarse que con motivo de las reformas de 1994 se produzcan un cúmulo mayor de precedentes.

Salvo casos relativamente recientes, la última decisión de la Suprema Corte de Justicia se produjo en 1932 con motivo de una controversia planteada por la Federación en contra del Estado de Oaxaca<sup>129</sup>, aduciendo la primera, que una ley local en materia de arqueología invadía la esfera federal. En este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en favor de la Federación, de tal manera que su sentencia privó de efectos generales a dicha ley. Este importante precedente determinó que, a diferencia de las sentencias de amparo, las dictadas con apoyo en el artículo 105 constitucional, sí pueden tener efectos generales o erga omnes. Esta distinción es lógica, si se atiende a que la litis en el juicio de amparo es planteada por personas individuales y determinadas, y resulta lógico el que las sentencias de amparo sólo puedan afectar a éstas; en cambio, en la medida en que la controversia es planteada por entidades o por poderes, la sentencia habrá de afectar a toda la entidad y, en consecuencia a todos sus integrantes.

---

<sup>129</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos", Editorial Porrúa, S.A., 1981, p. 41.

Lo anterior pone de manifiesto que no es exacta la afirmación de que el Poder Judicial de la Federación, o concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carecía de facultades para afectar de manera absoluta a normas generales, aun antes de la reforma de 1994. A este respecto, también puede citarse una controversia suscitada entre la Federación y el Estado de Sonora, con motivo de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, dictada el 21 de octubre de 1992, dentro del expediente varios 275/91, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta sentencia se estableció una condena general en contra del Estado de Sonora, consistente en la devolución a los particulares de todos y cada uno de los ingresos que se obtuvieron indebidamente por los municipios por derechos ilegales, también se le condenó a que no se cobraran nuevamente tales aportaciones, en la inteligencia de que si no se cumplía, la Federación haría los pagos y devoluciones correspondientes, descontando su monto de las aportaciones federales al Estado y municipios de Sonora. Como se ve, se trata de una sentencia con efectos generales.

Otro problema que se suscitó con anterioridad a la última reforma, fue el de determinar si los municipios tenían a su alcance sistema de defensa constitucional en contra de actos o leyes de la Federación o de los Estados. Durante mucho tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que los municipios, en su carácter de autoridad, no se encontraban en aptitud de promover el juicio de amparo y, que tampoco podían promover una controversia constitucional, porque no quedaban comprendidos entre los sujetos a que se refería la anterior redacción del artículo 105 constitucional. Estas soluciones podrán estimarse técnicamente correctas, pero lo cierto es que privaron al municipio de sistemas de defensa constitucional.

En una importante sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionada con una controversia suscitada entre el Estado de Chihuahua y el Municipio de Delicias, del mismo Estado, se resolvió que los municipio sí pueden promover

controversias constitucionales en la medida en que deben ser considerados como uno de los poderes de los Estados. Quizá ese criterio resulte discutible, pero el problema relativo ha quedado resuelto precisamente con la reforma de 1994, puesto que la actual redacción del artículo 105, incluye expresamente a los municipios entre los sujetos que pueden intervenir en una controversia.

La incorporación de esta medida ha sido aprovechada mayoritariamente por los ayuntamientos. Hasta el 3 de junio de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación había tramitado 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 ya fueron falladas y el resto está en trámite<sup>130</sup>.

En su gran mayoría, las controversias son interpuestas por ayuntamientos de oposición que protestan contra medidas adoptadas por el gobernador y congreso de filiación priista, como es el caso precisamente de las entidades que tienen más demandas en su contra: Tamaulipas y Nuevo León, con 18 controversias cada uno en su contra.

Tal pareciera que esta nueva reforma integra un nuevo medio de defensa constitucional en contra de leyes o tratados internacionales, a fin de tener efecto erga omnes, contradice la fórmula Otero de nuestro juicio de amparo, sin embargo, dentro del estudio realizado de la historia encontramos que el Acta Constitutiva y de Reformas aprobada el 18 de mayo de 1847 se estableció un sistema de defensa constitucional similar al establecido por el artículo 105 en vigor en su fracción II, el cual fue previsto en los numerales 22 a 24 de dicho ordenamiento, siendo explícito en el caso específico para definir como antecedentes el citado artículo 23, mismo que establecía:

"Artículo 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la se hará el reclamo, someterá

<sup>130</sup> Fuente: "La Jornada", ARANDA, Jesús: SCJN: producto del enriquecimiento del 105. Cabildos, los que más promueven controversias constitucionales. 3 de junio de 1996, p. 18.

la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas”.

### DEFENSA CONSTITUCIONAL

Ciertamente la Constitución General de la República goza de un nivel de supremacía con respecto a los órdenes jurídicos y autoridades existentes en nuestro país, ello es en suma lógico, puesto que este código, consistente en un pacto realizado por diversas entidades que en virtud del mismo se constituyeron en una federación, crea al Estado mexicano como un ente jurídico, real y con representación hacia el exterior, dotándolo de soberanía absoluta con respecto de los Estados restantes. Creando de igual forma las autoridades encargadas de la dirección de esta federación de Estados, los lineamientos en que éstos deben regirse, y en resumen, el orden de derecho que toda sociedad debe tener para un mejor desarrollo en armonía y comunidad. Ahora bien, si hemos indicado que este conjunto de normas que organizan la vida nacional se encuentra elevado por una supremacía (soberanía) que el pueblo le otorga, posiblemente sin sentido fuese el que este rango superior no pudiera hacerse efectivo, reduciéndose quizá a una norma sin observancia absoluta; por ello, el mismo pacto federal establece un sistema de respecto irrestricto al mismo y por ende, una obligación a su observancia, sin importancia de los posibles actos de las autoridades que el mismo crea o son creadas por norma diversa, pero bajo su régimen, o de la existencia de normas jurídicas que lo contravengan; ese sistema se conforma por diversos medios de defensa, conocidos como “medios de defensa constitucional”.

“Nuestra primera legislación nacional en materia de inconstitucionalidad, surgió del Acta de Reformas de 1847”<sup>131</sup>.

<sup>131</sup> PALACIOS, J. Ramón. “La Suprema Corte y las Leyes Inconstitucionales”. Editorial Botas. México, 1992, p. 5.

Así pues, la Constitución General de la República encomienda estos medios de defensa a diversos órganos, los cuales, al llevar a cabo esta encomienda, participan de un orden constitucional o total, con autonomía o independencia de la función que desempeñen como autoridad del orden federal o local, y es precisamente el artículo 105 constitucional el que prevé dos de estos medios de defensa constitucional, el cual encomienda en un procedimiento específico y a través de su ley reglamentaria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*“Algunas veces suele decirse que el control de la constitucionalidad es en México tarea privativa del Poder Judicial, y específicamente de la Suprema Corte. La afirmación es excesiva; aunque es verdad que conforme a nuestro sistema... los principios más generales relativos a la tutela o salvaguarda (sic) de la vigencia de la Constitución están contenidos en preceptos relativos al Poder Judicial de la Federación”<sup>132</sup>.*

Es necesario aclarar que el Poder Judicial de la Federación no es el único órgano de control constitucional existente, quizá al realizar estas funciones (insistimos) no participen en la vida jurídica de la nación como autoridad federal, sino como una autoridad emanada del orden constitucional, sin embargo para un mejor estudio de estos medios de defensa constitucional previstos por el multicitado artículo 105, llevaré a cabo una comparación de estos entre sí, y a su vez, de estos respectivamente con un diverso medio de defensa constitucional, establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales, el juicio de amparo.

La fracción I del artículo 105 constitucional prevé la controversia constitucional, cuyo conocimiento y resolución queda reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a excepción en materia electoral conocerá de las siguientes:

---

<sup>132</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, op. cit., p. 20.

**I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:**

**a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;**

**b).- La Federación y un municipio;**

**c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;**

**d).- Un Estado y otro;**

**e).- Un Estado y el Distrito Federal;**

**f).- El Distrito Federal y un municipio;**

**g).- Dos municipios de diversos Estados;**

**h).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**

**i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**

**j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y**

**k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.**

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución

tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

El artículo en estudio establece un sistema de defensa del federalismo que constituye el Estado mexicano, así como medios de defensa constitucional, previendo procedimientos específicos, los cuales son ventilados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no como un órgano del gobierno federal puesto que en dichas controversias participa o no puede participar la federación a través de alguno de los poderes restantes, por el contrario como un órgano emanado de la propia Constitución, es decir, adquiere en este momento parte y decisión del orden total o constitucional.

## **B) PRECISIONES CONCEPTUALES**

Desde que es reconocida por la Ley Suprema la expresión "acción de inconstitucionalidad", llama la atención para ambas figuras previstas por el artículo 105 del ordenamiento en comento, la terminología "inconstitucional" y "anticonstitucional", esta última que no ha sido reconocida legalmente. Sin embargo, cabe precisar que ambas expresiones han sido utilizadas indistintamente como sinónimos para expresar la contradicción de una ley o un acto respecto del texto constitucional.

Al respecto Ignacio Burgoa<sup>133</sup> considera que la inconstitucionalidad denota lo que no es conforme a la Constitución y que puede ostentarse como anticonstitucionalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indubitable,

<sup>133</sup> BURGOA O., Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo", 4ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, pp. 50 y 234.

manifiesto y notorio. De acuerdo con lo expuesto por el autor, la inconstitucionalidad es el género, mientras que la anticonstitucionalidad es la especie, pero ambas entrañan un sentido opuesto a la Ley Suprema.

Para Alfonso Nava Negrete cada una, aplicada a las leyes, tiene un sentido diferente de irregularidad. Estima que una ley es inconstitucional cuando carece de apoyo en el texto de la Constitución; en otras palabras, cuando el Congreso que la expide no tiene atribución en la norma suprema para hacerlo. Si se le ocurre al Congreso expedir una ley federal para regular el impuesto predial, por ejemplo, la ley sería inconstitucional, pues no está previsto que tenga semejante atribución. Señala que una ley es anticonstitucional cuando el texto de ésta choca con el de la Carta Magna, es decir, si alguno de los mandatos de la ley es contrario o contradice a uno o varios de los de la Ley Suprema<sup>134</sup>.

Después de estas consideraciones convincentes, y atendiendo a la naturaleza misma de las figuras objeto de nuestro análisis, se llega a la conclusión que a pesar de la denotación semántica de éstas, el tema de estudio será no solamente de inconstitucionalidad, sino también de anticonstitucionalidad.

La interrogante obligada en este tema es desentrañar cuáles son los sujetos activos en este tipo de controversias. La primera surge de inmediato, al tratar de determinar cuándo la federación es parte en una controversia; como lo señala el maestro Ignacio Burgoa después de realizar un estudio de la jurisprudencia y el texto de la ley reglamentaria de las disposiciones en comentario: "*... se infiere que el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución pugna en contra del mismo precepto que se dice reglamentado, toda vez que considera como partes en las controversias constitucionales, no a la Federación ni a los Estados como personas morales en Derecho Público, sino a entidades, poderes u órganos de gobierno. Por ende, a pesar de dicha disposición secundaria, la*

---

<sup>134</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 75 y 76.

*Suprema Corte es incompetente para fallar las controversias que se susciten entre dichos órganos*<sup>135</sup>.

## **C) SUJETOS, PRESUPUESTOS Y LIMITACIONES**

### **CONTROVERSIAS POR CONSTITUCIONALIDAD Y POR LEGALIDAD**

Debe precisarse que los actos cuya invalidez puede ser demandada por la vía de controversia constitucional, deben ser actos de autoridad en el sentido estricto de la palabra, pues aunque la fracción I no lo dice expresamente debe entenderse que lo que se pretende es invalidar actos autoritarios que afecten el sistema federal. Si cualquiera de las entidades o poderes de que se trata actúan despojándose de su carácter de autoridad, colocándose en una situación jurídica similar a la de los particulares, lo procedente es un juicio ordinario y no la controversia constitucional, que no está prevista para la defensa de intereses particulares, aunque sean de órganos del Estado.

Así también, para los efectos establecidos en el artículo 105 constitucional debe entenderse que cuando el conflicto se refiere a problemas de constitucionalidad local, no federal, se está en presencia de una cuestión de mera legalidad y no de constitucionalidad en el sentido estricto de la palabra, pues cuando la Constitución se refiera a constitucionalidad, lo hace en la relación a la Constitución Federal.

Del análisis del precepto también se observa que en algunos casos se emplea la frase "sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales" y en otros no. Por ejemplo, cuando se habla de la controversia entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, no se hace referencia alguna al concepto de constitucionalidad como acontece, cuando se habla de las controversias entre un Estado y un Municipio. Esto quiere decir que, en algunos casos, la controversia puede plantearse y resolverse aún cuando el problema planteado no sea

<sup>135</sup> LEX. Difusión y Análisis, 3ª Época, Año 1, Octubre de 1995, número 4, Torreón, Coahuila, México. "¿Cuándo la Federación es parte en una controversia", BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

de constitucionalidad, sino de mera legalidad y, en otros casos, el planteamiento debe ser exclusivamente de constitucionalidad. En nuestro concepto, la explicación de este fenómeno es la siguiente: siguiendo con los ejemplos planteados, un conflicto entre la Federación y un Estado, aunque sea de mera legalidad no puede ser resuelto por la Federación ni por ese Estado, pues se requiere que la solución la produzca un órgano superior a ambos, es decir, un órgano del orden constitucional o total, como lo es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por eso es que resulta intrascendente el que el planteamiento sea de constitucionalidad o de legalidad. En cambio, en el otro ejemplo, se es indispensable que la controversia verse sobre temas de violación a la Constitución General de la República, puesto que es la Corte como máximo intérprete de la Constitución la que debe emitir la resolución correspondiente, pues ni un Estado ni un Municipio podrían definir en esta última instancia un conflicto de constitucionalidad. Si se confiriera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para resolver en el caso conflictos de mera legalidad, podría pensarse que ésta estaría afectando la soberanía estatal o la autonomía municipal, lo cual obviamente parece inadecuado. Esto no quiere decir que no existen o puedan existir vías para la solución de esos conflictos de legalidad que, en su caso, puedan encontrarse previstas en las constituciones locales, dado que no existe inconveniente inconstitucional alguno en que órganos locales definan cuestiones de legalidad internas.

La Constitución Política del Estado de Tabasco en su artículo 41 establece: "Son facultades del Tribunal Superior de Justicia funcionando en pleno, dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los municipios y cualquiera de los otros poderes del Estado y las demás que le confieren las leyes".

#### **EFFECTOS DE LA SENTENCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

El segundo párrafo de la fracción I del artículo 105 establece:

*"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de*

*los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos”.*

Como podrá observarse, el precepto vigente, de manera expresa establece la posibilidad de los efectos generales de las sentencias correspondientes, a diferencia del artículo 105 anterior a la reforma de 1994. Como ya se explicó anteriormente, esto no quiere decir que el anterior artículo 105 no permitiera sentencias con efectos generales, lo que acontece es que ahora, éstos se precisan de manera expresa, lo que evita dudas de interpretación y da más certeza al intérprete y aplicador de la disposición.

El párrafo que se comenta, también contiene una prevención interesante. Para que se produzca la invalidez con efectos generales es necesario que la sentencia haya sido aprobada por una mayoría calificada y no por mayoría simple, en tanto que se requiere de cuando menos ocho votos de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una sentencia que declare invalidez de normas generales, puede ser aprobada por mayoría simple con una votación menor a ocho, pero en este caso, esa sentencia no podrá producir efecto jurídico alguno, lo que equivale a que el juicio concluya sin resolución definitiva en cuanto al fondo. Se puede señalar que una sentencia con votación inferior a ocho, al no producir efecto jurídico alguno se equipara a una decisión de sobreseimiento, aun cuando se haya entrado al estudio a fondo, como se dice que se equipara al sobreseimiento, es únicamente porque al igual que éste, no puede afectar la norma cuya validez se demandó.

El último párrafo de la fracción I, establece: “En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”.

Parece claro que cuando una sentencia solo produce efectos relativos por afectar solamente actos concretos de aplicación, y no normas generales en los casos del párrafo anterior, no se requiera de mayoría calificada, pero basta la mayoría simple.

Independientemente de lo dicho con anterioridad, es conveniente precisar conceptos como los de efectos generales, efectos relativos y efectos particulares, pues tales conceptos no pueden, para el tema que nos ocupa, manejarse con los mismos criterios que en otras materias como la del juicio de amparo. En efecto, si por ejemplo, la Federación demanda a un Estado por haber emitido una norma de carácter general, la sentencia favorable a la primera priva totalmente de eficacia o validez a dicha norma general. En cambio, si un Estado obtiene sentencia favorable contra la Federación por haber obtenido efectos generales, se priva de validez en el ámbito territorial de ese Estado, pero la ley sigue vigente para ser aplicada en otros Estados; pero ello no quiere decir que la declaración de invalidez sea particular en un sentido estricto, porque esa ley no podrá ser aplicada ni al Estado ni a ninguno de los habitantes de éste, en otros términos, la declaración de invalidez beneficiará a un número indeterminado de personas, por lo que, en cierta medida, si tiene efectos generales, aunque no absolutos.

Si lo que demandó fue la invalidez de un acto concreto, es lógico concluir en que la sentencia sólo afectará al caso concreto de que se trate.

Las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que se establece un principio similar a la fórmula Otero, sólo que en vez de referirse a personas individuales, se refiere a entidades o poderes, por lo que, de manera indirecta, produce beneficios en favor no solo de la entidad o poder en sí mismos considerados, sino también de los particulares sujetos de la relación jurídica establecida en la norma general o acto cuya invalidez se demanda. Con base en lo anterior, para que una ley federal se vea privada total y absolutamente de eficacia, se requiere que todos los Estados y el Distrito Federal planteen la controversia y obtengan sentencia favorable.

Un criterio reciente de la Corte, al interpretar el artículo 105 constitucional, sostiene que cuando la controversia constitucional es promovida por un municipio, la sentencia que declara la invalidez de una norma general estatal, sólo tiene efectos para las partes<sup>136</sup>, porque no está contemplado con esa finalidad el supuesto en que el municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, y en consecuencia, la resolución del tribunal constitucional sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio, aun cuando en el inciso i) de la fracción I, del citado precepto constitucional, está contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, porque no fue la intención del Poder Reformador de la Constitución que esta hipótesis condujera, cuando se reunieran los ocho votos requeridos, a la declaración de invalidez de una norma estatal.

### III. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD<sup>137</sup>

Para Juventino V. Castro las acciones de inconstitucionalidad son: *"procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado"*

<sup>136</sup> Tesis de Jurisprudencia 72/1996, aprobada en sesión privada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 11 de noviembre de 1996, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Anexo al Informe Anual 1996, pp. 81 y 82.

<sup>137</sup> "Las acciones de inconstitucionalidad, del género de las que establece el artículo 105, tiene su origen en el llamado modelo austriaco o europeo de justicia constitucional... dicho modelo se caracteriza, en oposición al llamado modelo americano, por un control de la constitucionalidad de las leyes de tipo concentrado, esto es, confiado a un solo órgano jurisdiccional especializado (tribunal o corte constitucional), y, sobre todo, por la posibilidad de que dicho control se realice de manera abstracta". FIX-FIERRO, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", en *Art Juris*, Número, 13, Ciudad de México, México, 1995, pp. 114-115.

Joel Carranco Zúñiga

*impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales*<sup>138</sup>. Es pertinente aclarar que no pueden ser considerados órganos legislativos minoritarios aquellos que se conforman con un porcentaje inferior al establecido para el quórum, esto es, el porcentaje mínimo requerido de un 33% no hace a los legisladores integrar un órgano legislativo.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- 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 de 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 el propio órgano;

---

<sup>138</sup> CASTRO, Juvenino V. "El artículo 105 constitucional", U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1996, pp. 195-196.

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 la propia Asamblea; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Parece evidente que al resultar fundada una acción de inconstitucionalidad siempre se produzcan efectos generales y absolutos de norma general impugnada, siempre que se produzca la mayoría calificada de cuando menos ocho votos. Como siempre se plantearán problemas de oposición de una norma general con la Constitución, no podrá lógicamente aceptarse que las sentencias puedan tener efectos relativos.

La mayoría calificada se explica porque siendo de gran importancia el control de constitucionalidad de las normas generales y con frecuencia difíciles y discutibles los problemas relativos, no es conveniente privar de efectos a una ley o norma general en casos dudosos y no claros. Si como, por ejemplo, se declara la inconstitucionalidad por una mayoría de seis contra cinco votos, o siete contra cuatro, aunque técnicamente hay una mayoría, es innegable que

**seguramente existan atendibles razones que apoyen la constitucionalidad de la ley.**

Por otra parte, dada la importancia y trascendencia de una declaración de inconstitucionalidad que puede afectar no solamente a las entidades públicas, sino a todos los particulares, es adecuado no se otorgue a cualquier persona, sino únicamente a cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos relativos o al Procurador General de la República. De cualquier forma, si los particulares estiman que una ley que afecta su esfera jurídica es inconstitucional, estarán en aptitud de acudir en demanda de amparo.

La circunstancia de que una ley pueda ser impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, no implica que esa misma ley pueda ser eventualmente rechazada mediante un procedimiento de controversia constitucional si está en la hipótesis de la fracción II del artículo en comento.

Por lo demás, algunas de las consideraciones que ya se hicieron respecto de controversias constitucionales, son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, como por ejemplo, las planteadas respecto de la materia electoral.

#### **A) TRASLADAR EL DEBATE PARLAMENTARIO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

Con esta nueva figura de la acción de inconstitucionalidad, parece ser que se trastoca el principio de las mayorías en las asambleas, para dar una nueva oportunidad de discutir una ley, pero en este caso solamente por cuestiones de constitucionalidad.

Es un principio universalmente aceptado que como resultado de un proceso electoral y atendiendo a los criterios de asignación de legisladores que de acuerdo al sistema electoral imperante, esto es, mixto predominantemente mayoritario, se conformarán las asambleas

respectivas. En éstas domina la decisión de la mayoría cuando para aprobar una ley o decreto se cubren el porcentaje requerido, así pues la expedición de una norma se sujeta a su discusión y aprobación por la mayoría previamente determinada.

Con la acción de inconstitucionalidad renace la oportunidad para discutir una ley o precepto que la integra, que obviamente será impulsada por un número de legisladores equivalente al treinta y tres por ciento de la cámara inconforme.

Es indiscutible que no se propondrán otras cuestiones respecto de la norma combatida, que no sea su constitucionalidad. Nuestra objeción a este mecanismo radica esencialmente en los sujetos legitimados para ejercitar la acción referida, pues con ello se le resta la participación a la ciudadanía para intervenir ante la Suprema Corte, demeritando, por tanto, la actuación que puedan tener los diversos partidos políticos representados en las cámaras de diputados, de senadores, congresos de los estados, o bien, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al crearse una segunda instancia legislativa, y vedarle el derecho a los gobernados afectados.

Por las consideraciones antes vertidas, no es aventurado pronosticar, que de no existir auténticos juristas entre los legisladores, la acción de inconstitucionalidad está irremediabilmente condenada a ser propuesta en los casos que implique una afectación de carácter política a los diversos grupos parlamentarios, antes que velar por los intereses colectivos.

Miguel González Avelar sostiene que con la acción de inconstitucionalidad se crea un derecho de apelación ante la Corte, pues se atribuye su titularidad no a los gobernados, sino a una extravante minoría de los mismos gobernantes, agrega que los derechos de las minorías políticas forman un capítulo especial del derecho parlamentario y se manifiestan de muy diversas maneras, pero siempre en el ámbito del congreso mismo, no trasladando sus quejas a otro poder para que las resuelva. Remata su argumento, exponiendo que el interés

de los legisladores quejosos será necesariamente político, creándose así una nueva instancia de lucha cuyo escenario será la Suprema Corte<sup>139</sup>.

De inmediato surgen interrogantes como las siguientes:

¿Por qué aprobar una ley inconstitucional?

¿Qué papel representan y a qué responsabilidad se hacen acreedores los integrantes de las comisiones legislativas de puntos constitucionales?

Se presenta en este momento la oportunidad para proponer que distinguidos juristas o altos funcionarios del Poder Judicial Federal participen en el proceso legislativo, en específico, en la comisión de puntos constitucionales, para que al elaborar el dictamen respectivo influyan en la decisión del pleno de la cámara de que se trate, a fin de que tomen conciencia de que las leyes que aprueban adolecen de inconstitucionalidad, pues ello sería más eficaz y con menor costo político, económico y social.

## **B) REQUISITOS DE PROCEDENCIA: SUJETOS ACTIVOS, PORCENTAJE, LIMITACIONES Y TIEMPO PARA EJERCITARLA**

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. Al considerar que los sujetos activos son quienes tienen el derecho para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con la fracción II, del artículo 105, procederemos a examinar cada uno de estos.

---

<sup>139</sup> Citado por ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. "Proyección de la nueva estructura del Poder Judicial de la Federación", en *Aequitas*, Revista jurídica del Poder Judicial, abril de 1995, número 23, segunda época, Culiacán, Sinaloa, México, pp. 17-18.

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

Si partimos que conforme al artículo 52 de la Constitución General de la República, la Cámara de Diputados se integra por quinientos miembros, entonces se requieren por lo menos ciento sesenta y cinco diputados para ejercitar esta acción, quienes sólo podrán combatir leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión. Mucho se ha hablado respecto del treinta y tres por ciento requerido, calificándolo de muy alto<sup>140</sup>, dado el nivel de desarrollo político del país.

La última disposición es congruente con las nuevas reglas para el Distrito Federal, esto es, se le ha conferido a la Asamblea Legislativa la facultad de legislar en el Distrito Federal, en los rubros que expresamente señala la Base Primera del artículo 122 constitucional, mismo que dispone en su inciso A. punto I. que es facultad del Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. De la lectura del referido artículo, se aprecia que el catálogo es amplio para legislar la Asamblea Legislativa, por lo que se deduce que son pocas las materias en las que el Congreso de la Unión legislará respecto del Distrito Federal.

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 de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Cuarenta y tres senadores bastan para que se pueda ejercitar la acción de inconstitucionalidad. El razonamiento expuesto en el caso de los diputados para leyes federales y del Distrito Federal es aplicable en este supuesto.

<sup>140</sup> FIX-FIERRO, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", en *Ars Iuris*, op. cit., p. 118.

Aquí se adicionan los tratados internacionales, que de conformidad con los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 constitucionales, la facultad para celebrarlos queda a cargo del Presidente de la República, con la aprobación del Senado. Es evidente que abre una gran puerta esta disposición al atribuir a un porcentaje del Senado proponer la inconstitucionalidad de los tratados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultad que no se tiene en la aprobación del mismo ni siquiera para discutirlo, pues se restringe a su simple aprobación.

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.

Es válido pensar, por los antecedentes del presidencialismo mexicano, que esta facultad pueda ser aprovechada por el Presidente de la República, para que vía Procurador, proponga la inconstitucionalidad de leyes estatales. Al no existir reserva para impugnar incluso las constituciones locales<sup>141</sup>, queda abierta la posibilidad para que así suceda.

Respecto de este sujeto legitimado para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, el maestro Ignacio Burgoa opina: "... *este funcionario, por depender directamente del Presidente de la República, seguramente no se atreverá a ejercitar dicha acción, ya que su superior jerárquico, al promulgar la ley que se considere inconstitucional, se habría adherido a ella, lo que sería incongruente con la impugnación que formulara su inferior jerárquico*"<sup>142</sup>, lo anterior se robustece si tomamos en consideración que el Presidente de la República dispone de otro mecanismo aún más eficaz para conseguir su propósito de modificar una ley previa su promulgación y que comprende aspectos

<sup>141</sup> Cfr. ARIAGA BECERRA, Hugo Alberto. "La Acción de Inconstitucionalidad", en *Lex*, Difusión y análisis, 3ª época, año 1, octubre de 1995, número 4, Torréon Coahuila, México, p. 63.

<sup>142</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Evaluación crítica de la reforma judicial federal zedillista", op. cit., p. 51.

ajenos a la inconstitucionalidad de la norma, esto es, el veto, previsto en el artículo 72 constitucional.

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 el propio órgano.

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

Los integrantes del poder revisor de la Constitución olvidaron en la última reforma, modificar este inciso para hacerlo congruente con el artículo 122 del propio ordenamiento, pues cambiaron de denominación al órgano legislativo del Distrito Federal de Asamblea de Representantes al de Asamblea Legislativa, al precisar que a partir de 1997 ya no se denominarán asambleístas, sino diputados. Pero de cualquier forma, entenderemos que se trata del mismo órgano aunque esté plasmado por error en este inciso con otro nombre.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La inclusión de este inciso en la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996, implica que ahora el Poder Judicial de la Federación dispone de un mecanismo para resolver por la vía jurisdiccional las posibles contradicciones entre una norma de carácter electoral y la Constitución General de la República.

El 3 de julio de 1995, integrantes de la Asamblea de Representantes promueven la primer acción de inconstitucionalidad

ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, combatiendo la inconstitucionalidad de la Ley de Participación por considerar que disposiciones de ésta violan los artículos 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Finalmente, el 31 de octubre de ese año la Corte resuelve en definitiva que la demanda es improcedente por ser asunto electoral<sup>143</sup>. Es importante puntualizar que a pesar del impedimento de la Suprema Corte para conocer de materia electoral en ese entonces, esta Ley efectivamente es inconstitucional al tenor de los artículos invocados.

Aunque en la actualidad, de acuerdo al precepto en estudio, la Suprema Corte ya puede conocer de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, no ha quedado precisado lo que implica el "rubro electoral", es decir, en qué momento del proceso electoral comienza y cuándo termina, lo que es innegable que comprende la jornada electoral, pero antes y después no hay definición alguna.

Con motivo de la primer acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió dos tesis que nos pueden ilustrar al respecto:

**"MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.-** De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquéllas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

<sup>143</sup> Para conocer más acerca de esta primera acción de inconstitucionalidad, ver: "Ley de Participación Ciudadana", Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, México, 1996.

**Acción de inconstitucionalidad 1/95.** Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal en Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguiñaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXVI/95 (9ª) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco<sup>144</sup>.

**MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VICENTE Y SEGUIR COMO METODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACION JURIDICA SISTEMATICA.-** Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo. El procedimiento interpretativo más adecuado a la índole judicial que es característico de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.

Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito

<sup>144</sup> Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª. Época, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P.CXXVI/95, p. 458.

Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal en Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXVII/95 (9ª) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco<sup>145</sup>.

### **C) PRESUPUESTOS Y EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES**

Una vez reunido el porcentaje requerido de acuerdo con el apartado anterior, estas acciones sólo podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

Recordemos que en el capítulo primero de este trabajo, al examinar los cambios que sufrió la iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal, se identificó uno en el sentido de que la propuesta pretendía que la acción de inconstitucionalidad se ejercitara treinta días naturales siguientes a la fecha de su iniciación de vigencia. Tal vez las razones reales de esta modificación nunca las sabremos, pero lo cierto es que, considerando que con frecuencia las leyes no inician su vigencia de manera uniforme, sino que dispersa, con esta nueva disposición se unifica el plazo para impugnar una norma de carácter general de inconstitucional.

De todo lo anterior se llegan a las siguientes conclusiones:

a) La acción de inconstitucionalidad la pueden ejercitar con el voto de un determinado porcentaje, las Cámaras de Diputados y de Senadores, los Congresos Locales, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además del Procurador General de la República. No es

<sup>145</sup> Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª. Época, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P.CXXVII/95, p. 459.

necesario que se cause agravio para que los sujetos titulares del derecho de acción de inconstitucionalidad lo ejerciten, bastará con que la norma reúna los requisitos de generalidad, abstracción e impersonalidad emitida por un órgano legislativo, además de que sea inconstitucional para que la acción prospere.

b) Las resoluciones que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inconstitucional una ley, tendrá efectos generales, lo que significa que dicha norma puede ser nulificada, sin efectos retroactivos, salvo en materia penal, cuando se beneficie al inculpaado.

c) Cabe hacer mención que los principales interesados en que se declare que una norma general es inconstitucional o anticonstitucional, y por tanto, que una sentencia de la Corte la nulifique, son los gobernados, a los cuales no se les concede una acción con las características anotadas. Sabemos que un gobernado puede interponer juicio de garantías solicitando se declare una norma inconstitucional, pero la sentencia se seguirá rigiendo por el principio de relatividad.

d) Es incongruente que del mismo órgano que emite una ley, sean los interesados sus integrantes en minoría, posteriormente la impugnen mediante esta acción, y por otro, no existe razón alguna para que el Procurador General de la República sea parte en estos procedimientos.

#### D) REFLEXIONES

Para formular una evaluación consistente sobre la idoneidad de la acción de inconstitucionalidad en el marco jurídico, conviene revisar el número de demandas, sobre qué materia han versado las leyes impugnadas, así como el sentido del fallo, mismas que se detallan en el siguiente cuadro:

146

| NO.   | PARTE ACTORA  | LEYES IMPUGNADAS  | RESOLUCIÓN DEFINITIVA  |
|-------|---|---|--|
| 1/95  | Integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.              | Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, secciones 3ª y 4ª que comprenden los artículos 60 al 68 y 71.  | Se declara improcedente y se sobreesce, 31 de octubre de 1995.   |
| 1/96  | Integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.                 | Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fracciones III y IV del artículo 12.   | Se declara procedente pero infundada y se reconoce la validez de los actos reclamados, 5 de marzo de 1996.   |
| 2/96  | Integrantes de la LI legislatura del Congreso del Estado de Colima.             | Decreto que autoriza al Gobernador para celebrar contrato con una empresa.  | Se desecha por notoriamente improcedente la demanda, 8 de marzo de 1996.   |
| 3/96  | Integrantes de la VIII legislatura del Congreso del Estado Baja California Sur. | Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur.   | En trámite.  |
| 4/96  | Integrantes de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Yucatán.           | Ley Orgánica de los Municipios de ese Estado, decreto por el que se reformó y adicionó.   | En trámite.  |
| 5/96  | Partido Acción Nacional   | Código Electoral del Estado de Colima   | Se declara improcedente, 2 de enero de 1997.   |
| 6/96  | Partido de la Revolución Democrática  | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas de sus disposiciones.                                      | Se declara procedente pero infundada; se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados, 7 de enero de 1997.                   |
| 7/96  | Partido Foro Democrático.   | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del .  | Se declara improcedente, 7 de enero de 1997.   |
| 8/96  | Partido Verde Ecologista  | Decreto de 22 de noviembre de 1996, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia electoral, así como la expedición de una ley relativa a la materia. | Se declara que es procedente pero infundada la acción, se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados, 9 de enero de 1997.  |
| 9/96  | Partido Acción Nacional   | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas de sus disposiciones.                                      | Se declara que es procedente pero infundada la acción, se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados, 9 de enero de 1997.  |
| 10/96 | Partido de la Revolución Democrática  | Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, artículos 12, 13, párrafo 3, y 15.  | Se declara que es procedente pero infundada la acción, se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados, 13 de enero de 1997. |
| 1/97  | Integrantes de la LXVII legislatura del Congreso del Estado de Michoacán.       | Ley de Obras Públicas del Estado de Michoacán, artículo 30, fracción VII.   | En trámite.  |
| 2/97  | Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo del Estado de Campeche.  | Código Electoral del Estado de Campeche, reformas.  | Se declara sobreescimiento, 13 de febrero de 1997.   |

146 Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, subsecretaría de acuerdos. Acciones de inconstitucionalidad tramitadas hasta el 17 de febrero de 1997.

En el cuadro anterior se advierten aspectos relevantes sobre las acciones de inconstitucionalidad tramitadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde su implantación hasta febrero de 1997. Por una parte ninguna de las acciones que se han resuelto ha sido declarada fundada; por la otra, de un total de trece demandas ocho son de contenido electoral, y no obstante que recientemente los partidos políticos adquirieron la legitimación constitucional para plantear la posible contradicción de una ley electoral con el texto de la Ley Suprema, ya superan en número a los legisladores, pues siete demandas provienen de los partidos políticos y seis de los integrantes de diversos órganos legislativos.

Lo anterior es preocupante para determinar la eficacia de esta figura de control constitucional, pues si continúa esa tendencia, se augura que se abusará de este instrumento para satisfacer los intereses de los partidos políticos en el afán de lograr mejorar sus condiciones en la contienda electoral anteponiendo sus objetivos próximos y olvidando el interés general de la ciudadanía<sup>147</sup>. Por tanto, no podemos dejar de reconocer que uno de los inconvenientes de la acción de inconstitucionalidad es que no sean los propios afectados quienes dispongan del derecho de acción, además de que existen otras razones, tales como la falta de preparación en los temas constitucionales por parte de los legisladores, pues como se ha visto, hasta en aquellos problemas que les afectan no son capaces de plantearlos adecuadamente para obtener una sentencia favorable.

Después de haber realizado una visión genérica respecto de la acción de inconstitucionalidad, es perceptible que en el escenario jurídico están presentes las siguientes inquietudes:

Una vez establecida la acción de inconstitucionalidad con objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y

<sup>147</sup> Héctor Fix-Fierro señala que debe tomarse en cuenta que las minorías parlamentarias no siempre están en condiciones de promover una impugnación, o lo que es más, no siempre está en su interés hacerlo, no obstante que el interés de la defensa del orden constitucional, el del ciudadano y el de la sociedad así lo demandan; en "La reforma constitucional de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *ARS IURIS*, op. cit., p. 127.

la Constitución, sería conveniente crear los mecanismos apropiados para que también se conozca en relación con los reglamentos expedidos por el Ejecutivo, pues éstos constituyen un gran número de ordenamientos que revisten el carácter de ley, quedando exentos de un examen de constitucionalidad por esta vía.

Si la verdadera intención del gobierno mexicano es evitar que existan leyes inconstitucionales, entonces no existe impedimento alguno para que dentro del proceso legislativo se refuercen las comisiones legislativas de puntos constitucionales, con apoyo de expertos en Derecho Constitucional, o bien, con la participación de algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia, con los debidos instrumentos jurídicos que permitan el libre desempeño de los legisladores, pero con la advertencia previa de la constitucionalidad de los ordenamientos a aprobar, de esta forma se evitaría expedir leyes inconstitucionales, en lo que Miguel Angel Alegre Martínez, jurista español, ha denominado "justicia constitucional y control preventivo"<sup>148</sup>, adaptándolo al modelo jurídico español.

Es prudente repensar si los sujetos activos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad son los propios legisladores que antes participaron en su discusión y aprobación, en lugar de los gobernados, quienes son los destinatarios naturales de las leyes que resienten en su perjuicio la contradicción de éstas con el texto constitucional.

Para una más sencilla comparación del mismo, plasmaremos las diferencias y similitudes esenciales de éstos, en un breve cuadro sinóptico.

---

<sup>148</sup> Para Miguel Angel Alegre Martínez, el control previo es "aquella modalidad del control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene carácter declarativo y abstracto, y que se ejerce por parte de los tribunales constitucionales cuando les es sometido (por vía de acción, o por estar previsto en el ordenamiento con carácter preceptivo), un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor". Sostiene además en su propuesta: "Por una parte, la impugnación se produce en virtud de una duda que, sobre la constitucionalidad de la ley, se plantea a alguno de los sujetos legitimados, independientemente de la aplicación de la ley. Ley que, al no estar en vigor, no ha sido aplicada en ningún caso, y que, de ser declarada su inconstitucionalidad, no llegará a entrar en vigor, y por tanto, no podrá llegar a aplicarse". "Justicia Constitucional y Control Preventivo", Universidad de León, España, 1995, pp. 101 y ss.

**DIFERENCIAS  
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

**1.- Actor: La federación.**

Cualquier entidad federativa.

El Distrito Federal.

Cualquier municipio integrante de una entidad federativa.

Alguno de los poderes de la Federación (con exclusión del Poder Judicial).

Alguno de los poderes de cualquier entidad federativa.

Algún órgano de gobierno del Distrito Federal

2.- Demandado: En el presente medio de defensa, puede ser cualquiera de los órganos mencionados con posibilidad de actores.

3.- Tercero: Cualquier órgano de los indicados que le asista un interés jurídico que pueda ser afectado por la sentencia.

4.- Plazos: 30 días tratándose de actos o normas generales.

60 días tratándose de conflictos de límites previstos por la fracción IV del artículo 73 constitucional.

5.- No existe la posibilidad de acumulación.

6.- Su principal finalidad es la defensa de las competencias otorgadas por el pacto federal a los órganos que tienen posibilidad de ser parte en el presente juicio.

7.- Contiene la posibilidad de generar un incidente de suspensión.

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

1.- Actor: El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados.

**El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores.**

**El Procurador General de la República.**

**El equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo de cualquier entidad federativa.**

**El equivalente al treinta y tres por ciento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

**2.- Demandado:** El órgano encargado de expedir la ley o tratado que se impugna de inconstitucional, dentro del ámbito en el cual participa el actor.

**3.- Plazo de 30 días para interponer el juicio de acción de inconstitucionalidad.**

**4.- Existe la posibilidad de la acumulación.**

**5.- Su principal finalidad es la impugnación de leyes o tratados que puedan ser inconstitucionales.**

**6.- No procede el incidente de suspensión.**

#### **SIMILITUDES**

**1.- Son juicios autónomos.**

**2.- Es parte en este juicio el Procurador General de la República.**

**3.- Son un medio de defensa constitucional.**

**4.- Reafirman el federalismo.**

**5.- Son conocidos en única instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**6.- Contienen similitud en las notificaciones en juicio.**

7.- Existe la posibilidad de reconvencción.

8.- Se incita al órgano de control constitucional mediante la interposición de un escrito de demanda, misma que se debe ser contestada por la parte demandada.

9.- La falta de contestación presume ciertos los actos reclamados.

10.- Existe la suplencia jurídica.

11.- Apoya el cumplimiento de sus sentencias en el procedimiento establecido por la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

#### EL JUICIO DE AMPARO EN RELACION CON LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

##### DIFERENCIAS JUICIO DE AMPARO

1.- Actor: Cualquier sujeto que de conformidad con la Constitución General de la República goce de las garantías que la misma otorga.

2.- Demandado: La autoridad responsable en los términos que señala el artículo 11 de la Ley de Amparo.

3.- Terceros: Cualquier sujeto que tenga un interés jurídico contrario al del quejoso o agraviado.

4.- Plazos: Quince días tratándose de actos de autoridad.  
Treinta días tratándose de leyes.

Noventa días tratándose de resoluciones definitivas en las que no se haya citado al quejoso para audiencia, si éste radica fuera del lugar del juicio, pero en el interior del país.

Ciento ochenta días tratándose de los casos previstos en el párrafo anterior, si el quejoso radica fuera de la República.

No existe término tratándose de actos prohibidos por el artículo 22 constitucional o la incorporación forzosa al servicio del Ejército o Armada Nacionales.

Tratándose del juicio de amparo en materia agraria, el plazo será de treinta días cuando éste se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población al que pertenezcan, y no habrá plazos para interponer la demanda tratándose de actos que tengan o puedan tener efecto de privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

5.- Es parte en éste el agente del Ministerio Público Federal en representación de la sociedad.

6.- Es conocido por Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios, Tribunales Colegiados y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea amparo directo o indirecto y la instancia de que se trate, siendo el primero de éstos generalmente uniinstancial y el segundo de los mencionados biinstancial.

7.- No existe reconvención por parte de la autoridad responsable.

8.- La suplencia jurídica no opera en todas las materias.

9.- Las sentencias dictadas en el juicio de amparo no tienen efectos generales.

**10.- Su principal finalidad es la defensa de la Constitución por encima de los actos de autoridad que afecten los derechos otorgados por ésta.**

### **SIMILITUDES**

**1.- Son juicios autónomos.**

**2.- Son medios de defensa constitucional.**

**3.- Reafirman el federalismo.**

**4.- Contienen similitud en las notificaciones en juicio.**

**5.- Contienen la posibilidad de generar un incidente de suspensión.**

**6.- Se incita al órgano de control constitucional mediante la interposición de un escrito de demanda.**

**7.- La falta de contestación por parte de la autoridad presupone ciertos los actos reclamados.**

**8.- Apoya el cumplimiento de sus sentencias en el procedimiento establecido por la fracción XVI del artículo 107 constitucional.**

A diferencia de las controversias constitucionales y en similitud con las acciones de inconstitucionalidad, en el juicio de amparo existe la posibilidad de la acumulación.

Respecto de la sentencia dictada en las acciones de inconstitucionalidad, ésta tendrá siempre efectos generales, siempre y cuando sea dictada de cuando menos por un mínimo de ocho votos, en las controversias constitucionales, algunas veces tendrá efectos generales y otras no, según sea el caso, y en el amparo, la sentencia nunca tendrá efectos generales.

**El juicio de amparo y las controversias constitucionales prevén la posibilidad de generar un incidente de suspensión, mientras que esto no sucede en las acciones de inconstitucionalidad.**

Olga Sánchez Cordero advierte las siguientes semejanzas y diferencias entre el juicio de amparo y los medios de control constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, de conformidad con las leyes que los rigen, en los términos siguientes:

#### **A. Semejanzas<sup>149</sup>**

1. Las dos leyes mencionadas (Ley de Amparo y Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional) son medios de control constitucional.
2. Una y otra adoptan como régimen supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles.
3. Existen reglas similares en cuanto a las normas relativas a la determinación de días hábiles, cómputos de plazos, notificaciones y nulidad de actuaciones.
4. Aun cuando con algunas diferencias, ambas legislaciones regulan figuras jurídicas tales como suspensión, improcedencia, sobreseimiento, prevención y el desechamiento de la demanda cuando es notoriamente improcedente.

#### **B. Diferencias<sup>150</sup>**

1. Mientras que en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege la Constitución, los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se conciben como instrumentos de protección directa a nuestra Carta Magna.

---

<sup>149</sup> SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, Olga. Breve Análisis Comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y de la Ley de Amparo, en *LEX: Difusión y Análisis*, 3ª época, año 1, octubre 1995, número 4, Torreón, Coahuila, México, 1995, pp. 22-23.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

2. Los particulares no tienen legitimación procesal para participar en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
3. Mientras que el amparo se promueve por la parte perjudicada, las controversias de constitucionalidad y de las acciones de inconstitucionalidad se promueven por los órganos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, con independencia de que se haya sufrido o no un agravio o afectación directa.
4. De las controversias mencionadas y de las acciones de inconstitucionalidad conocerá la Suprema Corte de Justicia; en cambio del amparo, por regla general, conocerán los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados; las partes difieren según el procedimiento que se trate.
5. En materia de suspensión, improcedencia, sobreseimiento y prevención, se establecen diferencias que derivan de los intereses protegidos por la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.
6. En las controversias constitucionales, constituyendo una verdadera litis, se establece el derecho de ampliar la demanda, de contestarla y de reconvenir, lo que no sucede en el juicio de amparo<sup>151</sup> ni en las acciones de inconstitucionalidad.
7. Mientras que en las controversias de constitucionalidad y en las acciones de inconstitucionalidad la suplencia de la queja es la regla general, en el amparo es la excepción, aún cuando con ciertas salvedades.
8. En el amparo la sentencia no tiene efectos erga omnes, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias puede tener efectos generales y no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal.
9. En materia de recursos y su contenido, la Ley de Amparo establece más medios de impugnación y son más numerosas las resoluciones que puedan recurrirse.

El anterior estudio fue realizado para justificar la emisión de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en la que se elogia la supresión de algunos tecnicismos procedimentales.

---

<sup>151</sup> Cabe hacer la aclaración que en el juicio de amparo indirecto sí es posible ampliar la demanda, siempre y cuando esté dentro del término legal para pedir amparo, mientras el informe justificado no se rinda o si de éste se desprenden hechos que desconocía el quejoso. Vid. Tesis de Jurisprudencia 69, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo VI, p. 44.

#### **FACULTAD DE ATRACCIÓN EN JUICIOS ORDINARIOS FEDERALES**

La fracción III del artículo 105 constitucional establece: “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 Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.

Esta fracción III se refiere a juicios ordinarios en los que la Federación sea parte y que, por ello, son de competencia federal. Dado que en estos juicios pueden darse circunstancias que por su interés y trascendencia ameriten que la sentencia definitiva sea dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se otorga a ésta una facultad de atracción para conocer, no de todo el juicio, sino únicamente del recurso de apelación, facultad de atracción que podrá ser ejercitada de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República.

Consideramos un acierto el que la facultad de atracción, sólo opere en el recurso de apelación pues otorgar a la Corte facultades para conocer del juicio en su integridad tiene inconvenientes. En primer lugar, el trámite de la primera instancia implicaría un trabajo excesivo para la Suprema Corte y, en segundo, es difícil pensar que un juicio biinstancial sea conocido únicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con el sistema actual del precepto, se logra lo que es deseable, que en casos especiales que puedan afectar a la federación, sea la Corte la que dicte la resolución definitiva.

#### **IV. JUICIOS CONSTITUCIONALES ELECTORALES**

Por más de un siglo prevaleció la tesis de que las cuestiones políticas no debían ser enjuiciables, pues lo contrario implicaba contagiar del apasionamiento político a los funcionarios judiciales en

perjuicio del crédito social que ameritaban. Así las cosas, el juicio de amparo quedó vedado para conocer de aquellas resoluciones y actos emanados de los órganos electorales. No sorprendió que en la reforma de diciembre de 1994 al intaurarse la acción de inconstitucionalidad y perfeccionarse la controversia constitucional tuvieran como limitación conocer de la materia electoral, la primera de ellas ya superada desde agosto de 1996.

El distinguido jurista Jorge Carpizo se manifestó de acuerdo con esa exclusión, argumentando 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 aun 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"*<sup>152</sup>. No transcurrió mucho tiempo para eliminar ese impedimento en las acciones de inconstitucionalidad, pero además para sentar las bases constitucionales de los juicios electorales.

Estos medios de defensa novedosos en nuestro sistema jurídico surgen a partir de la reforma a la Ley Suprema que materia electoral se publicó el 22 de agosto de 1996, y que derivó con su reglamentación requerida<sup>153</sup>. Para comprender su regulación se hace necesario remitirnos a lo que dispone el artículo 41, fracción IV, constitucional:

"IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar,

<sup>152</sup> CARPIZO, Jorge. "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 832.

<sup>153</sup> Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respecto de este rubro, así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

Por su parte el artículo 99 constitucional establece en lo conducente, que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre:

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;”

De la lectura de estos preceptos se advierte que existirán medios de impugnación constitucionales y legales para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, respectivamente, como se deduce del artículo 41, fracción IV, de la Constitución General. Por otro lado, en el artículo 99 del mismo ordenamiento prevé que se impugnen actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a las que se presenten en las elecciones federales de diputados, senadores y de presidente de la república, así como las que se susciten por los órganos electorales de las entidades federativas en los términos ahí dispuestos.

En este tema no se debe olvidar la disposición contenida en la fracción IX del artículo 99 constitucional, que faculta al Tribunal Electoral a resolver en forma definitiva e inatacable sobre aquellas impugnaciones que señale la ley. Sin lugar a dudas nos es muy útil esta fracción para resolver técnicamente la procedencia de los juicios

constitucionales en materia electoral asociados a las impugnaciones a que se refieren las fracciones III y IV del mismo artículo.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reproduce en su texto la atribución conferida al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre las controversias que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados, senadores y titular del Ejecutivo Federal, que violen normas constitucionales o legales<sup>154</sup>, y señala expresamente como competencia de la Sala Superior los juicios de revisión constitucional electoral<sup>155</sup> respecto de los órganos electorales de las entidades federativas, sin que lo haga sobre los demás juicios constitucionales en la materia contra la autoridad electoral federal.

Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé los distintos juicios constitucionales que versen precisamente sobre esta materia, los cuales son:

- a) El juicio de inconformidad.
- b) El recurso de reconsideración.
- c) El juicio de revisión constitucional electoral.

El juicio de inconformidad procede para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez. Su trámite se encomienda a la Sala Superior en la elección del titular del Ejecutivo federal contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético; y a las Salas Regionales respecto de la elección de diputados y senadores. Los sujetos legitimados para interponer este medio de

<sup>154</sup> Artículo 186, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>155</sup> Artículo 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

defensa son los partidos políticos y los candidatos, estos últimos exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. Los sentidos de la sentencia podrán ser confirmar el acto impugnado, declarar la nulidad de la votación emitida, de la elección de diputados y senadores, revocar determinaciones de declaraciones de validez u otorgamiento de constancias, o bien, hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando sean impugnados por error aritmético. Las sentencias que recaigan a los juicios de inconformidad presentados en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores podrán ser impugnados mediante el recurso de reconsideración<sup>156</sup>.

El recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo pronunciadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral; entre otros supuestos, cuando exista contravención a las reglas y fórmulas de asignación establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales. La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver estos recursos<sup>157</sup>.

El juicio de revisión constitucional<sup>158</sup> procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes.
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>156</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 49 al 60.

<sup>157</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 61 al 70.

<sup>158</sup> Ver Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 86 al 93.

- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios electos.
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El juicio de revisión constitucional electoral es ventilado ante la Sala Superior; los sujetos legitimados para interponerlo son los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

Se le da demasiada importancia al juicio de revisión constitucional en relación con el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, a diferencia de estos últimos que se promueven contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, aquél sienta las bases de su procedencia contra las autoridades de la materia en las entidades federativas.

Al quedar establecidos en el artículo 116 constitucional una serie de principios que deben regir los procesos electorales en los Estados, para garantizar la uniformidad o unidad de criterios en este renglón, se hace necesario disponer de los medios de defensa legales que velen por su cumplimiento y así evitar confrontaciones políticas y arreglos al margen de la ley, ello es correcto para hacerlo compatible con la observancia del Estado de derecho; sin embargo, el juicio de revisión constitucional confirma la vocación centralizadora del Poder Judicial de la Federación respecto de las resoluciones adoptadas por los órganos electorales locales, en cuyos requisitos de procedencia se advierte claramente la complejidad procesal para acceder al mismo, pues agotar los recursos previos, los plazos y condiciones establecidos auguran una

escasa utilización y poco eficaz de este juicio. En este tenor resulta cuestionable la intervención federal en los comicios de las entidades federativas cuando aún no ha sido superado el rezago del federalismo mexicano.

#### **NO ACEPTACION DE LITISCONSORCIO**

También se observa que en distintas fracciones se habla de controversias entre la Federación y un Estado, un Estado y otro, un Estado y el Distrito Federal, etc. A primera vista parecería que la Constitución considera que no puede suscitarse un conflicto entre la Federación y varios Estados, entre la Federación y varios Municipios, entre más de dos Estados, etc. Pero obviamente no es esa la interpretación que debe darse al precepto. La redacción que se analiza se explica simplemente por cuestiones de naturaleza procesal. Es cierto que puede producirse un conflicto entre más de dos entidades, pero, si ese conflicto múltiple se produce en un solo juicio, se daría la figura del litisconsorcio, con todas sus consecuencias, entre ellas, la de la necesidad de designar un representante común; pero ni el concepto de soberanía estatal ni de autonomía del Distrito Federal o de los municipios puede permitir que una de esas entidades sea representada por otras. Es decir, la representación común se justifica en juicios ordinarios en que intervienen particulares, pero no en un procedimiento en que las partes son las entidades mencionadas. Si por ejemplo, un Estado tiene conflictos con cinco municipios, deberá promover cinco demandas sin que los juicios correspondientes puedan ser acumulados. La interpretación propuesta, encuentra apoyo, además, en las disposiciones relativas de la Ley Reglamentaria que prohíbe la acumulación, seguramente por las razones indicadas.

#### **V. EL PODER DEL PODER JUDICIAL**

Por siglos los hombres buscaron una fórmula que impidiera los abusos de los gobernantes. Apareció claro que las principales actividades de un gobierno debían ser desempeñadas por personas distintas, ya que cuando una persona más poder tiene más tiende a abusar. Así se llegó a la idea de la separación de los poderes. Dichos

poderes se decantaron en tres: legislativo, elabora las reglas que rigen la sociedad; ejecutivo, cumple las leyes administrando la sociedad conforme a ellas; judicial, controla la juridicidad de todas las acciones dentro de la sociedad; es decir, que dichas acciones sean conforme a la constitución y las leyes.

El Poder Judicial, entonces, es el encargado de velar que la acción del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión se encuadre dentro de la Constitución y la ley y que las acciones de los particulares entre ellos sean de la misma forma. Algunos, equivocadamente, y entre nosotros, han entendido que la separación de los poderes significaría que cada uno de ellos es inmune a todo control, pudiendo hacer lo que quiera dentro de sus atribuciones aparentes. Esto es un gran error. Ningún poder escapa al control de la legalidad de sus actos, salvo el Poder Judicial, y la idea de la separación de los poderes precisamente indica que es un poder distinto el que debe velar por la juridicidad de los otros poderes, de sus actos, y por ello, es al Poder Judicial al que le corresponde esa labor fundamental.

El más rudimentario buen criterio señala que en una sociedad organizada jurídicamente todos deben actuar jurídicamente y alguien debe determinar cuando se actúa así<sup>139</sup>. Lo anterior, pues, es la idea que se ha desarrollado en los últimos siglos, y para verlo claramente basta leer los libros que se han escrito en los últimos treinta años sobre este problema. Todo el esfuerzo hecho en el mundo occidental ha estado encaminado, entonces, a evitar el abuso y a que la acción de la sociedad entera sea conforme a derecho.

La lucha por la separación de los poderes fue un camino para lograr el Estado de Derecho, aunque Estado de Derecho no significa necesariamente separación de los poderes. Mucho se habló y se habla sobre Estado de Derecho en México y con poca claridad. ¿Cuándo se puede decir que un Estado es un Estado de Derecho? Los ingleses inventaron la frase "rule of law", después otros han hablado del

<sup>139</sup> Cfr. NAVARRETE B., Jaime. "El poder del poder judicial" en Revista Chilena de Derecho, vol. 1, no. 1, febrero 1974, Santiago, Chile.

“imperio de la ley”; “estado de derecho”, es equivalente a esas frases. Si en un país el gobierno se rige por el derecho y no por el capricho de los hombres, si el sistema jurídico de dicho país reconoce libertades y derecho suficientes de acuerdo a los estándares de los países civilizados y si hay un sistema judicial independiente al cual puedan acudir las personas afectadas por un acto ilegítimo, se habla que dicho Estado es un Estado de Derecho.

Las condiciones necesarias para que haya un Estado de Derecho pueden no darse en un país con separación de poderes y puede darse en un país en que no haya separación total de poderes. Dos ejemplos pueden ilustrar lo dicho. En la Alemania del Tercer Reich había separación de poderes pero ciertamente no era un Estado de Derecho, ya que el parlamento aprobó leyes absolutamente repugnantes a un Estado de Derecho las cuales no reconocían libertades y derechos mínimos conforme a los estándares de los países civilizados, leyes aprobadas por una mayoría de cabezas duras en el parlamento, y el Poder Judicial no tenía la facultad, conforme a derecho, de declarar ciertas leyes inconstitucionales.

El elemento esencial de la separación de los poderes que integra un elemento del Estado de Derecho es la existencia de un Poder Judicial independiente; sin dicho poder y en la condición mencionada, el Estado de Derecho es imposible, ya que es el Poder Judicial, como va dicho, el que determina la jurisdicción de la acción o inacción del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo<sup>160</sup>. Y que la acción o inacción dentro de un Estado de Derecho sea conforme a derecho, es algo que parece innecesario señalarlo.

La idea de un sistema de tribunales administrativos independientes del Poder Judicial viene de Francia, donde el Poder Judicial no podía conocer de litigios contra la administración ni declarar inconstitucionales o contrarias a algún principio supraparlamentario las leyes del parlamento o su equivalente. Aún ahora, en general, es así.

---

<sup>160</sup> Cfr. *Ibidem*.

Joel Carranco Zúñiga

Napoleón creó esos tribunales administrativos, el Conseil d'Etat, formando parte de la Administración, para mayor garantía de los derechos de los ciudadanos, y como la materia que conocerían era ajena completamente a la tradición jurídica francesa, se crearon especialmente, aparte de la jerarquía de los tribunales del Poder Judicial. Igual fenómeno ocurrió en Alemania e Italia después de la Segunda Guerra Mundial con la creación de los tribunales constitucionales. Era completamente ajeno a la tradición jurídica de esos países que los tribunales ordinarios pudieran declarar inconstitucionales las leyes.

Por ello, cuando se adoptó del sistema jurídico norteamericano la mecánica de la declaración inconstitucional de las leyes por los tribunales, como era algo ajeno a la tradición de los poderes judiciales de esos países, se encontró del caso crear unos tribunales nuevos, los tribunales constitucionales. En Estados Unidos desde el fallo de *Marbury v. Madison* en 1804, fue claro que los tribunales podían declarar inconstitucional una ley, lo que fue una creación genial de la jurisprudencia, y dicho sistema fue adoptado por nosotros.

Los derechos que otorga la Constitución operan tan pronto la Constitución entra en vigencia, un derecho constitucional no puede quedar suspendido por no existir una ley que lo reglamente; todos los derechos contemplados en la Constitución rigen de inmediato, y las cláusulas que se refieren a que un derecho será reglamentado sólo significan que la ley puede reglamentar el modo de ejercer el derecho pero no su existencia, y si en esos casos no se dicta una ley, el derecho se puede ejercer conforme a las reglas generales.

Así se ha fallado en los países civilizados; en Francia el Preámbulo a la Constitución de 1946 establecía el derecho a huelga de los funcionarios públicos, derecho que se ejercería conforme a la ley que lo reglamentaría, lo que no se dictó. Llevado el asunto a los tribunales, éstos fallaron que aunque no se hubiera dictado la ley que reglamentaría dicho derecho a huelga, el derecho existía y se podía ejercer conforme a las reglas generales.

La Constitución consagra la supremacía del Poder Judicial en nuestro sistema jurídico sobre los otros dos poderes, pues dicho poder dictamina sobre la juridicidad de los actos y de la inacción del Poder Ejecutivo y controla la legitimidad de la actividad del Poder Legislativo, tanto declarando inconstitucional alguna ley, como pronunciándose sobre la juridicidad de cualquier acto del Congreso Nacional. Y ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo pueden cuestionar la juridicidad de los fallos judiciales. Declarar cuál es el derecho sólo le compete al Poder Judicial y en definitiva a la Corte Suprema. Lo anterior es el poder del Poder Judicial, poder que es fundamental en una sociedad libre y que ha sido ejercido con tino por la Corte Suprema a través de la historia pero a veces con un poquito de timidez”.

Partiendo de la distinción efectuada por los romanistas se han clasificado tradicionalmente las funciones judiciales en *cognotio*, *juditium* e *imperium*.

Tales facultades hacen referencia al poder de conocimiento de un asunto (*cognotio*), al poder de decisión sobre el mismo (*juditium*) y al de llevar a efecto, o ejecutar, sus propias decisiones.

Las dos primeras de las facultades no ofrecen duda alguna. Si el poder judicial debe pronunciarse sobre algún asunto a él sometido lo hará en una decisión (normalmente una sentencia) y para ello, lógicamente, debe conocer antes tal asunto.

Doctrinalmente el único extremo que ha sido controvertido, referente a las facultades antes indicadas, es el de ejecución de sus propias decisiones por el poder judicial.

Por algunos procesalistas se discutió la conveniencia de atribuir las funciones de ejercer de sus decisiones al poder judicial en vez de hacerlo al poder ejecutivo<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> José Manuel FERNANDEZ HIERRO, señala al respecto: "Hoy la postura que negaba al poder judicial las facultades de ejecución está ampliamente superada. Puede condensarse en la frase "jurisdicción non in sola

Además las soluciones legislativas se orientan unánimemente en el sentido de conceder al poder judicial la facultad de ejecución de sus decisiones.

Otra facultad, no siempre tenida en cuenta por los procesalistas, pero de suma importancia es la de interpretación legal. Como indica Duverger:

*"En la práctica, este poder de interpretación oficial rebasa ampliamente la interpretación propiamente dicha. Primero, porque muchos textos son oscuros o ambiguos y presentan de esta forma varios sentidos igualmente plausibles. Los jueces, al escoger uno de ellos crean el derecho tanto como lo aplican. Después, los textos no lo reglamentan todo: tienen muchas lagunas, no observan todos los problemas. Ahora bien, los jueces deben siempre decir el derecho, cuando se les presenta una petición con este motivo; no pueden refugiarse tras el silencio de los textos para negarse a juzgar. Por tanto, cuando los textos guardan silencio, los jueces están obligados a elaborar ellos mismos la solución jurídica ilustrándose en las tradiciones, en los trabajos preparatorios de los textos, y sobre todo en los principios generales del derecho. De esta manera, su jurisprudencia participa en la creación del derecho, es decir, en la toma de decisiones: no es solamente una interpretación"<sup>162</sup>.*

De hecho todas las facultades expuestas pueden reducirse en una: la "potestad". Potestad para conocer de un litigio, para resolverlo, para ejecutar la sentencia, para interpretar las leyes necesarias, para tomar una decisión, por lo que todas ellas forman una unidad inseparable. En definitiva potestad y poder serían lo mismo. El poder de decidir los conflictos existentes en la sociedad interpretando para ello las leyes.

---

notione consistit" ya que un poder judicial que no pudiera llevar a efecto sus decisiones quedará a merced de los otros y no será verdaderamente independiente, que es una de las características básicas -nunque no siempre respetada- que debe reunir", en "Algunas precisiones sobre el Poder Judicial", *Estudios de Deusto*, 2ª Época, Vol. 26/1, Fascículo 60, Enero-Junio 1978, Bilbao, España, p. 32.

162 DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ariel, Barcelona, España, 1970, p. 221.

### **A) CRITERIOS TEORICOS Y PRACTICOS QUE DESCALIFICAN EL ATRIBUTO DE "PODER"**

Es de derecho explorado señalar que el poder público es unitario, indivisible, por lo tanto no puede hablarse de una división de poderes si solamente hay un sólo poder, y en caso extremo de admitir que se pudiera dividir, sería entonces división del poder y no división de poderes. Lo que se intenta decir es que existen diversos órganos encargados de las principales funciones del gobierno, así pues, tenemos órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

Independientemente de esa disertación, cada uno de ese conjunto de órganos que se denominan "poderes", dispone de cierto poder para desarrollar sus atribuciones y contrarrestar el abuso de uno sobre otro. En esta tesitura, el poder del Ejecutivo, que es demasiado extenso, se sustenta esencialmente en la fuerza pública, debido a que es el titular de las fuerzas armadas y el mando de la fuerza pública de la localidad en que resida. Por su parte, el Legislativo es el encargado de interpretar el mandato del pueblo y establecer en leyes de carácter general, impersonal y abstracto las disposiciones que rigen la vida entre particulares y la organización, estructura y atribuciones de los órganos del poder público.

Ahora bien, el "poder" de los órganos judiciales, es mínimo comparado con el legislativo y ejecutivo, pues no tiene la fuerza material para hacer cumplir sus determinaciones, está sujeto a modificaciones legales que pueden hacer variar su actitud hacia los demás órganos públicos<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> "De los poderes federales, los dos primeros que establece la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley; el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquéllos otros dos poderes: no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos esclarecen la voluntad ajena contenida en la ley y está desprovisto de fuerza material. Estas características del Poder Judicial han hecho que la doctrina política y jurídica haya considerado, son consenso, que los órganos de éste no forman o no son realmente un poder. Al respecto debe señalarse que desempeñan en el juicio de amparo funciones especiales, las que fundamentan su reconocimiento como auténtico Poder creado por la Constitución para limitar a los otros dos poderes mediante la interpretación y aplicación de la norma constitucional". ORTEGA LOMELIN, Roberto. "El Nuevo Federalismo. La Descentralización", Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, pp. 179-180.

Lo anterior nos conduce a deducir que a pesar de que los juzgadores no poseen la facultad de decisión plena, en virtud de que obran conforme a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y su desacato en la tramitación del proceso o en la elaboración de la resolución puede ser revocada por las autoridades superiores, así como que además carece de la fuerza material para hacer cumplir sus determinaciones, en caso específico para ejecutar sus propias sentencias, el "poder" de este poder se centra precisamente en el juicio de amparo, el cual también está sujeto a las disposiciones que establezca el poder legislativo.

## **B) ¿AUTONOMIA O INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL?**

Se habla indiscriminadamente de la autonomía e independencia del Poder Judicial, como si fueran la misma cosa.

La mayor parte de los autores coinciden en que la independencia se concibe como un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus tribunales, al margen de presiones de los otros poderes, de las partes o grupos sociales, individuos y también de los propios miembros del Poder Judicial<sup>164</sup>. Esto es, la independencia implica la no sujeción de éste al Poder Ejecutivo y al Legislativo, así como a ningún otro ente estatal o fuerza extraestatal, de esta manera, los jueces no deben obedecer sino a la ley.

La independencia judicial se expresa en dos sentidos: externa e interna. La externa se refiere a las influencias provenientes de los otros poderes o particulares ajenos a los órganos judiciales, guarda una estrecha relación con el nombramiento, remoción, financiamiento,

<sup>164</sup> LOPEZ AGUILAR, J. F. "La independencia de los jueces". Claves de la Razón Práctica, número 51, Madrid, abril de 1995, p. 15.

opinión pública, pero sobre todo, al igual que la interna, depende de los valores y principios intrínsecos del juez o magistrado. Por su parte la independencia interna se presenta en el seno de dichos órganos. Jaime Cárdenas<sup>165</sup> sostiene que la independencia interna se traduce en que no cabe otra corrección que la que emerge de la interpretación y aplicación del derecho de un órgano judicial superior a otro inferior y en virtud de los recursos legalmente previstos.

La autonomía, por su parte, propone que los jueces realicen sus labores autogobernándose, tanto en lo que respecta a sus medios materiales como en sus medios personales, sin más referencia que la propia ley.

Las garantías de independencia y autonomía son el supuesto necesario para una justicia imparcial<sup>166</sup>. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé expresamente que los habitantes del país tendrán derecho a una justicia imparcial e independiente. Es imperativo inaplazable el mejorar el Poder Judicial para que sea garante moral, legitimado por el pueblo como autoridad última que confirma la legalidad.

Por ello, la preocupación en el sentido de que debe ser fortalecida la independencia de los juzgadores, a través de mecanismos de designación institucionales que garanticen que los mismos no supediten su función a compromisos ajenos a la misma, producto de los sistemas de designación y ascenso actuales, se ha reflejado en la demanda de la sociedad civil, que, manifiesta que tal cuestión debe ser integrada al programa de gobierno.

La independencia de la potestad judicial puede ser considerada a su vez con su propia actividad -funcional- y con los demás poderes, orgánica. La primera nadie la discute, es elemental en el ejercicio de su

<sup>165</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, op. cit. pp. 162-163.

<sup>166</sup> Para la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga María Sánchez Cordero, la autonomía y la independencia del Poder Judicial reside precisamente en la fuerza de sus resoluciones. "Lev de Participación Ciudadana", op. cit. p. 39.

**misión: ningún juez o magistrado puede recibir órdenes, ni indicaciones siquiera de otro poder, para aplicar las leyes; tampoco las puede recibir de los órganos superiores del mismo Poder Judicial. El juez y el magistrado tiene que ser soberano en el ejercicio de su potestad. Cualquier interferencia de otro poder o de sus superiores anularía por completo la soberanía. La segunda faceta de esta independencia, la que mira a su relación con los otros poderes, debe descansar en tres presupuestos: 1º. Que la organización administrativa del Poder Judicial - nombramientos- traslados, ascensos, etc. 2º. Que este poder no sea el que fije a su arbitrio la dotación jueces y magistrados, ni administre el presupuesto de justicia (independencia económica), y 3º. Que los jueces y magistrados no puedan desempeñar otros cargos simultáneamente ni sucesivamente con los judiciales.**

Los dos primeros presupuestos son consecuencia necesaria de la independencia funcional de que se acaba de hablar. La autonomía en el ejercicio de la potestad lleva aparejada la autonomía de la organización en sus dos aspectos, el administrativo y el económico. Poco importa que el Poder Ejecutivo y Legislativo, no interfiera directamente el amplio ejercicio de la potestad, si quienes la ejercen están vinculados a ese poder en sus nombramientos, ascensos y traslados<sup>167</sup>. Es cierto que en esto se ha adelantado bastante, que esos nombramientos están reglados en su mayoría e inamovilidad va extendiendo su campo, pero todavía retienen los otros dos poderes, con hegemonía del Ejecutivo, el nombramiento de los cargos más importantes: los ministros, y tres consejeros de la Judicatura Federal.

La independencia judicial no se logra plenamente, sin desconocer su importancia, con el diseño constitucional y legal que la hagan viable, existe un factor primordial que es el elemento humano. *"Para que la justicia sea realmente imparcial e independiente, el juez debe actuar por convicción y amar su labor. Debe también tener la valentía necesaria para defender sus propias convicciones, sin temer a las consecuencias; pero también sin encasillarse en un criterio*

<sup>167</sup> Cf. GONZALEZ DIAZ, José María. "¿Justicia Función? ¿Justicia Poder?". en Revista de Derecho Judicial. Año III, número 10, abril-junio de 1962; Madrid, España, p.93.

*equivocado. Es la disposición interior del juez para hacer justicia, para dar a cada quien lo suyo, lo que garantiza una justicia buena y razonable. Sin ello todo es inútil pues, a la postre, la justicia depende de los jueces*"<sup>168</sup>. En el ámbito interior, por razones obvias el Poder Judicial se estructura jerárquicamente, pero tampoco cabe la supeditación a intereses específicos de los superiores, porque como lo diría Arroyo Moreno, "cuando se trata de fallar, el juez, el más humilde de los jueces de paz, no tiene superiores"<sup>169</sup>.

### C) CARRERA JUDICIAL E INDEPENDENCIA FINANCIERA

Con las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución se fomenta la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Se prevén en la ley algunos mecanismos para perfeccionar la carrera judicial, paradójicamente no del más alto tribunal, pero sí de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, quienes ahora son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo a los criterios plasmados en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Antes de continuar con el estudio de la carrera judicial en los funcionarios judiciales así previstos, conviene hacer algunas reflexiones sobre la ausencia de una carrera judicial tanto para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>170</sup>, como para los Consejeros de

<sup>168</sup>ARROYO MORENO, Jesús Angel. "El Juez", en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1993, número 22, México, p. 81.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> José María GONZALEZ DIAZ, considera que mientras en los nombramientos judiciales intervenga la administración, la independencia de la potestad será un mito, aunque aquella obre en todos los casos con facultades regladas, porque ¿quién interpreta las reglas? ¿es la Administración la indicada para juzgar de la capacidad e idoneidad de los jueces y magistrados para llevarlos de un sitio a otro a darles puesto de mando? ¿qué se diría si los abogados del Estado, los ingenieros, o los mismos jueces licitasen los nombramientos de capitales generales, almirantes o coroneles? Pues eso es lo que sucede con el Poder Judicial y a nadie se le ha ocurrido protestar de tamaño dislate, op. cit. p. 93..

la Judicatura Federal, a quienes no se les exige la experiencia en el desempeño de impartición de justicia en el ámbito federal. Si tomamos en consideración que son ellos los que resolverán en definitiva los recursos de revisión en los amparos contra leyes para el caso de la Corte, y la actuación de los jueces y magistrados para el caso del Consejo, resulta entonces incongruente e ilógico pensar que puedan tener un desempeño adecuado sin la trayectoria previa en la judicatura.

El requisito de los diez años de haber obtenido el título de licenciado en derecho para el nombramiento de ministros y consejeros es irrelevante, ni una antigüedad mayor puede suplir la experiencia adquirida en los juzgados y tribunales para estar en capacidad de representar dignamente tan altos cargos de la judicatura.

El actual régimen financiero del Poder Judicial representa un régimen de tutela económica y administrativa, que debe desaparecer cuanto antes, si en verdad se quiere llegar a la independencia del Poder Judicial<sup>171</sup>.

## **VI. IMPACTO EN EL AMBITO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL**

El desempeño de los órganos judiciales es un factor que influye en el ánimo político, económico y social. Siempre se ha puesto de manifiesto que la actuación de los jueces y magistrados es determinante e integra un elemento en la vida cotidiana de la sociedad. Si las resoluciones son sólidas, imparciales y congruentes, afectará de inmediato en la confianza de la población. Si los jueces son independientes de intereses personales o de grupos al emitir sus fallos, se ganarán el respeto de gobernantes y gobernados.

---

<sup>171</sup> Vid. supra pp. 76-79.

En el ámbito político las relaciones intergubernamentales son decisivas para el Poder Judicial. Por la actual conformación, nos atrevemos a decir que el sistema político influye directamente en la vida interna de los órganos judiciales, ya que entre el legislativo y el ejecutivo residen las facultades para instrumentar cualquier cambio en la impartición de justicia u origen de sus titulares.

Para que se presente un punto de atención que pueda influir en la vida política, se requiere de un proceso judicial relacionado con el amparo, la acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional, pues los principales actores son precisamente los funcionarios públicos de los que se reclama actos en contra de la Constitución que ellos mismos respaldan. Y es aquí donde el "poder" del Poder Judicial se pone de manifiesto, pero depende de una actitud que va más allá de lo contemplado en la norma y radica en los valores del funcionario judicial. Si con la actitud enérgica se impide o al menos, se denuncian irregularidades que transgreden la ley, se ganará el respeto del Poder Judicial. Es urgente contar con un Poder Judicial que se consolide como la columna vertebral del sistema político al igual que ha sucedido en Italia.

En el ámbito económico una función satisfactoria del Poder Judicial genera confianza en los inversionistas nacionales y extranjeros, al garantizar que las reglas impuestas en las actividades comerciales serán respetadas en caso de presentarse una controversia.

Finalmente, en lo social<sup>172</sup>, al disponer de un aparato judicial competente, suficiente y ajeno a posiciones partidistas e ideológicas, contribuye a la consolidación de la armonía y seguridad jurídica de los particulares en sus más variadas interrelaciones cotidianas.

---

<sup>172</sup> Héctor FIX FIERRO elabora una teoría acerca de la relación existente entre la eficiencia del derecho y aspectos económicos, políticos y sociales. "La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)", en Cuadernos para la reforma de la justicia, número 1, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 22-41.

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y EL TRIBUNAL ELECTORAL, NUEVOS ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION**

**SUMARIO: I. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. A) EVOLUCION Y VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES, O MEJOR DICHO, DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS. B) NECESIDAD DE CONFORMAR UN ORGANO ADMINISTRATIVO CON FUNCIONES DE VIGILANCIA EN EL AMBITO JUDICIAL. C) EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL Y LOS CONSEJEROS DESIGNADOS POR EL SENADO Y EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. D) MARCO CONCEPTUAL Y ESTUDIO COMPARADO. E) ANTECEDENTES DE UN ORGANO SIMILAR EN MEXICO. F) LOGROS Y RETROCESOS RESPECTO DE ESTA FIGURA. II. EL TRIBUNAL ELECTORAL. A) BREVES ANTECEDENTES. B) ORGANIZACION Y ESTRUCTURA. C) LA POLITICA Y EL PODER JUDICIAL FEDERAL. 1.- LA CALIFICACION DE LA ELECCION PRESIDENCIAL POR LA SALA SUPERIOR. 2.- RIESGOS.**

#### **I. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

##### **A) EVOLUCION Y VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES, O MEJOR DICHO, DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS**

Por mucho tiempo ha sido aceptada la errónea denominación del principio de la división de poderes

Varios son los pensadores que nos obligan a remontarnos hasta la época clásica para dar paso a una exposición respecto de la división de poderes. Terminado este repaso estaremos en condiciones de determinar si realmente en estos tiempos de la historia podemos afirmar la existencia de este principio o no.

Sin duda con la bases dadas por Herodoto nos hablarían de las formas de gobierno Platón y Aristóteles. El primero con sus ideas respecto de la democracia y aristocracia y el segundo distinguiendo: monarquía, aristocracia y pliteias o “democracia constitucional”, en palabras de Loewenstein<sup>173</sup>. Pero Aristóteles no se detiene aquí ya que en su “Política” -en la cual muchos piensan encontrar el germen de la división de poderes- nos señala que todo régimen tiene tres elementos<sup>174</sup>: uno deliberativo; otro relativo a las magistraturas y por último un tercer elemento que se ocupaba de la administración de justicia.

El deliberativo por su parte trataba sobre los asuntos de la comunidad. Esta función según Aristóteles podía ocuparse de diversas cuestiones, por ejemplo: escuchar los decretos de los magistrados; establecer leyes; elegir magistrados; decidir sobre la guerra, la paz y la rendición de cuentas. La función que tratamos podía ocuparse de varias de las actividades mencionadas o de unas cuantas, dejando las demás actividades a los magistrados. Así la función deliberativa podía ocuparse de la rendición de cuentas y de los magistrados dejando las restantes funciones a éstos últimos.

La segunda función se ocuparía de decidir sobre cuestiones como: “el juzgar y el mandar”. Dentro de esta función se consideró que la fuerza del poder dependía de los asuntos a los cuales se tenía que ocupar.

En cuanto a la que se refiere a la administración de justicia el estagirita distinguió varias clases de tribunales: para la rendición de cuentas; delitos contra la comunidad; delitos contra la Constitución; para magistrados y particulares; de contratos privados; homicidios; para extranjeros y otros de cuantía menor.

Otros que contribuyeron con sus ideas a la formación de esta teoría fueron Cicerón y Polibio. La gran aportación se debió a la teoría de la forma mixta de gobierno, cuyo desarrollo no es sino un

<sup>173</sup> LOEWENSTEIN, Karl, “Teoría de la Constitución”, p. 43.

<sup>174</sup> Cfr. ARISTÓTELES, “Política”, libro IV, Cap. XIV.

encadenamiento que va creciendo conforme al tiempo -ya lo vimos desde Herodoto-.

Para Cicerón la autoridad podía ejercerse por uno solo - por un rey- y entonces el gobierno se llama monarquía; por algunos hombres escogidos, entonces se llama aristocracia; o por el pueblo, en el que éste dispone de todo. Cicerón consideraba la mejor forma de gobierno “aquella que se establece con la reunión de las tres... moderándose y templándose reciprocamente”<sup>175</sup>. Esta moderación de la que nos hablaba Cicerón nos la explica con nitidez Polibio quien señalaba que las tres potestades de la república romana-cónsul, senado y pueblo-podían oponerse unas a otras o auxiliarse mutuamente<sup>176</sup>. Trazando un ejemplo clarificaba lo anterior: el cónsul era la cabeza del ejército, sin embargo sin orden del senado, al ejército no se le pueden mandar víveres, vestuarios, sueldos; por otra parte el pueblo interviene con su autoridad que tiene para terminar la guerra sin la intervención de los cónsules<sup>177</sup>. Polibio además consideraba invencible la Constitución romana por el hecho de que al momento en que “una de las partes pretendía arrogarse más poder del que le competía... las otras podían contrarrestar y oponerse ambas a sus designios”<sup>178</sup>.

Desde Herodoto vemos la visión de distintas formas de gobierno. Estas formas de gobierno influirían en personas como Platón y Aristóteles y después en Cicerón y Polibio. Es con estos últimos donde se relaciona el tema de las formas de gobierno con el tema de la división de poderes, ya que Cicerón al establecer la forma mixta de gobierno y Polibio al señalar sus características, implícitamente incluyeron un sistema de frenos y contrapesos consistente en el auxilio y oposición de las tres potestades reciprocamente. En Herodoto también debemos manifestar otra iniciativa; en el sentido de ver desde entonces los peligros que corría un pueblo al adoptar la monarquía como forma de gobierno. -sobre todo en lo relativo a la inobservancia de la ley y el

<sup>175</sup> CICERÓN. “Tratado de la República”, libro I, p. 22.

<sup>176</sup> POLIBIO. “Historia Universal”, vol. VI, cita en Tamayo y Salmorán, op. cit. p. 126.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> *Idem*, p. 127.

**“pronunciar sentencia capital sin oír al acusado”- este peligro inminente veremos como impulsa a los ingleses a formar un importante antecedente en la formación del principio de la división de poderes.**

En cuanto al estagirita debemos detenernos en él un instante, ya que muchos piensan encontrar en él las primicias de una división de poderes. Aristóteles distingue en todo régimen las tres funciones que analizábamos, pero él mismo indica que la función deliberativa podía en un momento dado dejar la función de la elaboración de leyes en manos de las magistraturas. Por su parte a la función de las magistraturas se le asignaba la actividad de “juzgar y mandar”.

Por lo anterior no podemos atribuir a Aristóteles la creación de la teoría de la división de poderes ya que no debemos excluir los antecedentes ingleses, que veremos a continuación, que colaborarían a tal creación. Pensamos al igual que Loewenstein<sup>179</sup> en el sentido de considerar que Aristóteles realizó “un análisis de las funciones estatales según su substancia”, pero sólo eso. En cuanto a lo anterior existe disputa ya que personas como Paul Janet no dudan en atribuirle a Aristóteles la creación de la división de poderes, afirmando: “Aristóteles antes que nadie distinguió tres funciones en la sociedad y de aquí provino la célebre división de los tres poderes o potencias”<sup>180</sup>.

Con Echavarría coincidimos concluir que en el mundo clásico<sup>181</sup>:

a) Se alcanza una cierta idea de las funciones del Estado aunque con una visión limitada de la función deliberante, que no equivale a la legislativa -en Aristóteles sobre todo-.

b) Se acepta la conveniencia de un gobierno equilibrado o mixto en el que los diversos sectores sociales tienen asegurada su participación; pues temen las posibilidades opresoras del gobierno ejercido por una sola clase social, y nosotros agregáramos c) un

<sup>179</sup> LOEWENSTEIN, Karl, op. cit. p. 57.

<sup>180</sup> JANET, Paul, “Historia de la Ciencia Política”, p. 364.

<sup>181</sup> Cf. SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. “El principio de la separación del poder”, en Revista de Estudios Políticos, p. 217.

incipiente sistema de frenos y contrapesos que se adjudica Polibio, pero sin ver en su sistema la inconveniencia del conocimiento de varias materias -legislativa, ejecutiva y judicial- en un solo cuerpo de funcionarios. Quizá lo anterior se deba al hecho -señalado por Loewenstein- de que “en realidad existió poco interés en el constitucionalismo clásico por la libertad, centrándose todo en la igualdad ante la ley y el Estado de Derecho”<sup>182</sup>.

No obstante las ideas vanguardistas señaladas en la época clásica, durante los años que le seguirían parecería que nunca se hubieran concebido. Pasando al constitucionalismo griego y romano apareció la época absolutista en la que el ejercicio del poder, con sus tres funciones, se reunían en una sola persona aunque por cuestiones prácticas se delegaban a funcionarios subordinados. Quizá como excepción a lo anterior podemos señalar a Marsiglio de Padova (1324) quien ya fijaba un límite entre las funciones legislativas y ejecutivas del gobierno<sup>183</sup>.

## ANTECEDENTES INGLESES

### 1. Situación existente antes de Cromwell.

Antes de Cromwell observamos que ya estaban preparando los campos en Inglaterra para sentar antecedentes en la teoría de la división de poderes<sup>184</sup>.

Primero la corona tuvo su enfrentamiento con los tribunales ingleses. Uno de los más vivos ejemplos nos lo narra Tena Ramírez<sup>185</sup>, en el que el rey Jacobo I se creía con facultades para “fallar personalmente cualquier causa, sustrayéndola del conocimiento de los

<sup>182</sup> LOEWENSTEIN, Karl, op. cit. p. 56.

<sup>183</sup> Cfr. PADUA, Marsigilio, “Defensor de la paz”, cita en Garfield, Raymond, “Ciencia Política”, tomo II, p. 357.

<sup>184</sup> Algunos sostienen que estos hechos fueron los creadores de la división de poderes y no los tratados teóricos que dieron Locke y Montesquieu, ya que al realizarlos, la división de poderes era común en Inglaterra. Sobre lo anterior, Cfr. Ratnapalia, Suri, “John Locke’s Doctrine of the Separation of Powers”, en American Journal of Jurisprudence”, p. 190.

<sup>185</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 211 y 212.

jueces ordinarios, a quienes consideraba sus delegados"<sup>186</sup>. El justicia Coke se opuso tajantemente a la concepción de Jacobo I argumentando que el "rey no puede juzgar causa alguna, ya que de todos los asuntos civiles y penales tendrían que fallarse en algún tribunal de justicia de acuerdo con la ley y la costumbre del reino"<sup>187</sup> -a esto, el rey respondió- "Creo que la ley se funda en la razón; y yo y otros poseemos tanta razón como los jueces"<sup>188</sup> - Coke a su vez argumentó - en el sentido de considerar que "los casos que atañen a la vida, herencia, bienes o al bienestar de los súbditos de su majestad, no pueden decidirse por razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un "arte" que requiere largo estudio, antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo"<sup>189</sup>. Lo anterior ofendió al rey, el cual respondió: que ello equivaldría a que el rey estuviese sometido a la ley - a lo que Coke contestó- "el rey no está sometido a ningún hombre, pero sí está bajo Dios y la ley"<sup>190</sup> (Quod rex non debet esse sub homini, sed sub deo et lege).

La supremacía absoluta de la ley según Tena, engendró en los años sucesivos, el absolutismo regio, el absolutismo parlamentario y la dictadura de Cromwell. Es con este personaje con el que nos vamos a detener un instante.

## 2. La era de Cromwell

Cromwell no sólo da la pauta para la concepción de esta teoría, sino que además, sus "Instruments of Government" (1653) componen uno de los primeros ejemplos de una moderna constitución escrita; esto a diferencia de lo que sucedía en la Edad Media en la que se fijaban por escrito convenios entre el príncipe y sus vasallos, escritos que se denominaban "charts", por ello el ejemplo famoso de la "Magna Charta"<sup>191</sup>.

---

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> Cfr. SCHMITT, Carl. "Teoría de la Constitución", p. 45.

Para entender las ideas de Cromwell tenemos que repasar un poco los acontecimientos revolucionarios ingleses<sup>192</sup>.

Cromwell en principio estaba con el “Parlamento Largo” que había adquirido vital importancia en esos momentos en que no existía rey ni cámara de los lores, junto con estos Cromwell logró salir adelante en una lucha que emprendían ambos. De esta forma se convirtió en “gran coronante”. El parlamento en esos momentos se dedicaba a arreglar cuestiones religiosas, confiscar haciendas, etc., lo que en Cromwell encontró un descontento manifestando “esos políticos de mente mundana no se cuidaban en absoluto del interés del pueblo y de Dios”, por lo que los disolvió. Y así continuaron las luchas entre el rey y el parlamento.

Cromwell en esos momentos expidió sus “Instruments of Government”, y en ellos, lógicamente por los acontecimientos relatados, manifiesta sus deseos de una separación entre el poder ejecutivo y legislativo. En estos “Instruments” se manifestaba como ideal el sostener una política balanceada, por lo que en ellos observamos disposiciones como: la necesidad de que el protector (ejecutivo), recabara el consentimiento del Consejo (legislativo), en todas las decisiones importantes en la política, además se sostenía la necesidad de que todos los proyectos aprobados por el parlamento deberían ser presentados al “Lord Protector” (ejecutivo) para que les diera su aprobación dentro del plazo de 20 días; igualmente observamos que se preveía la necesidad de elegir parlamento cada tres años.

Tres años más tarde (1656), Harrington escribiría su “República de Océana”, una utopía acerca de la formación de un nuevo gobierno para la república ficticia de Océana<sup>193</sup>.

Harrington partiendo de la forma mixta de gobierno de Cicerón y Polibio, establece la necesidad de que intervinieran todas las clases sociales en la dirección del país. De tal forma que propone que la labor

<sup>192</sup> Sobre lo anterior Cfr. KAPLAN, Lawrence. “Revoluciones”, pp. 160 y ss.

<sup>193</sup> Cfr. HARRINGTON, James. “La República de Océana”.

legislativa sea realizada por un senado integrado por la autocracia (ya que aquí es donde está la sabiduría del pueblo) que propondría las ideas<sup>194</sup>. También veía la necesidad de contar con una asamblea, que sería la que decidiría sobre las propuestas del senado. Esta se integraría por el pueblo, quedando representada de esta forma la democracia.

Pero en virtud de que la ley “no es más que palabras y papel sin las manos y las espaldas de los hombres”<sup>195</sup> sería necesaria la intervención de una magistratura, la que ejecutaría las leyes hechas por el senado y aprobadas por la asamblea. En estas magistraturas quedaría representada la monarquía. Para Harrington la función judicial no requería órgano especial ya que éste se la encomendó al puesto.

De lo anterior se corrobora que los antecedentes ingleses abrirían camino para la concepción de la división de poderes. Estos nos dan la pauta comenzando con la lucha de la función judicial con el rey y posteriormente con el parlamento. Harrington por su parte sigue básicamente las líneas trazadas en la época clásica por Cicerón y Polibio.

Podemos concluir que en esta parte del pensamiento político-constitucional no vemos aún una división de poderes “strictu sensu”, ya que no nos indican los autores la necesidad de la independencia entre las funciones que desempeñan las autoridades. Además de brillar por su ausencia la independencia del poder judicial.

#### LA DIVISION EN LOCKE Y MONTESQUIEU A. CONTENIDO DE LA TEORIA DE JOHN LOCKE

Todo parte en Locke de la autodeterminación que hace un pueblo al trasladarse del estado de naturaleza a la creación de un orden normativo para su vida en sociedad. Locke alcanza distinguir entre poder legislativo, ejecutivo y federativo. Veamos el trato que da a cada uno de ellos.

---

<sup>194</sup> Idem, p. 67.

<sup>195</sup> Idem, p. 65.

I. El poder legislativo en Locke es el “poder máximo de la comunidad política”<sup>196</sup>. Este es el encargado de hacer las normas generales. Empero este poder goza de ciertas restricciones:

a) En primer término “no puede ser absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas”<sup>197</sup>, sino que debe respetar el estado de naturaleza que los individuos vivían antes de entrar en sociedad.

b) Otra restricción ligada con la anterior es la prohibición de gobernar mediante decretos improvisados y arbitrarios, siendo necesario ceñirse a la justicia y gobernar por medio de leyes fijas y promulgadas.

c) Por otra parte, el legislativo no puede “arrebatar ninguna parte de las propiedades de un hombre sin consentimiento de éste”<sup>198</sup>. Esta prohibición Locke la visualiza desde el punto de vista tributario, en el sentido de aportación al gasto público, pero con el consentimiento del pueblo.

d) La última restricción consiste en la imposibilidad de transferir el poder de hacer leyes.

II. Locke ve entonces la necesidad de confiar las tareas de ejecutar las leyes a una persona distinta del legislativo ya que “sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tiene n la misión de hacerlas”<sup>199</sup>. Debido a ello Locke ve la existencia de un poder ejecutivo que tendría la labor de cuidar de la ejecución de las leyes mientras estuvieran vigentes.

III. Otro poder que existe en toda comunidad política- según Locke- es el “natural”<sup>200</sup> o federativo y es el encargado de la guerra y de la paz; de constituir ligas y alianzas; y de llevar todas las negociaciones con las personas y comunidades políticas ajenas.

<sup>196</sup> LOCKE, John. “Ensayo sobre el gobierno civil”, p. 163.

<sup>197</sup> Idem, p. 155.

<sup>198</sup> Idem, p. 160.

<sup>199</sup> Idem, p. 165.

<sup>200</sup> Idem, p. 166.

Las diferencias entre el ejecutivo y federativo consistían en que el primero abarcaba la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior y a todas las que la integran; el federativo por su parte tenía a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicables.

Las preguntas que saltan a la vista respecto de esta rápida observación de la “Lockean Theory” son las siguientes: ¿Por qué Locke nos habla en repetidas ocasiones de una supremacía del poder legislativo? ¿Acaso concibió que estos tres poderes deberían depositarse en manos distintas? y ¿Qué pasa con el poder judicial?

En cuanto a la primera interrogante. Así es, Locke nos habla en algunos casos de la supremacía del poder legislativo, llegando a sostener que realmente los poderes ejecutivos y federativos “vienen a ser poderes delegados, subordinados al poder legislativo”<sup>201</sup>. Respecto de lo anterior existe controversia, ya que algunos ven un desequilibrio en los poderes descritos por Locke, mientras que otros lo interpretan en el sentido de determinar que no se hablaba del órgano legislativo como tal, sino del resultado de su actividad, “la ley”<sup>202</sup>. En otro sentido Ratnapala<sup>203</sup> nos hace ver que en Locke la supremacía del poder legislativo radicaba en el hecho de considerarlo como el depositario originario del poder para la creación del Estado. Es esta última postura la que nos parece más adecuada, ya que, como se señaló, para Locke todo parte del estado natural del ser humano quien confía en ese poder legislativo para constituirse normativamente. Sin embargo, sabemos que se trata de una interpretación del texto de Locke, que en ningún momento puede ser una verdad absoluta.

En cuanto a la segunda interrogante. ¿Estos poderes deberían depositarse en manos distintas? Resulta que no, pues aunque Locke sugiere que el legislativo y el ejecutivo se encuentren separados, no se

---

<sup>201</sup> *idem*, p. 173.

<sup>202</sup> VILE, M.J.C. “Constitutionalism and the separation of powers”, p. 63, cita en Ratnapala, Suri, *op. cit.*, p. 206.

<sup>203</sup> RATNAPALA, Suri, *op. cit.* p. 207.

determina categóricamente la necesidad de depositarlos en entes distintos. Con respecto al ejecutivo y al federativo el mismo Locke nos dice: “es difícil separarlos y ponerlos en manos distintas ya que la fuerza pública se hallaría colocada bajo manos diferentes, lo cual acarrearía más pronto o más tarde desórdenes y desgracias”<sup>204</sup>. Por lo anterior sostenemos que en Locke no vemos esa característica de la división de poderes, es decir, la necesidad de que los ostentadores de los tres poderes recaigan en personas distintas.

¿Y el poder judicial? En este punto igualmente se sostienen interpretaciones distintas. Algunos ven en “El Ensayo” la existencia de un poder judicial independiente de los demás, otros discrepan. Los que discrepan<sup>205</sup> señalan que lo único que le importó a Locke fue la distinción entre poder legislativo y ejecutivo y un federativo, pero no ve la necesidad de un poder judicial. Ratnapala<sup>206</sup> por su parte, insiste en atribuirle a Locke la visión de un poder judicial al hablar en “El Ensayo” del poder ejecutivo en el sentido de “fuerza de la comunidad”. Por nuestra parte pensamos que Locke en ningún momento muestra tal intención de la que habla Ratnapala, pues el mismo Locke habla del poder ejecutivo en el sentido de tomar el papel jurisdiccional; por otra parte si Locke hubiese querido distinguir un poder judicial independiente, lo hubiese hecho, pues bastaría repasar sus propios antecedentes “ingleses” que poseía para mostrar la evidencia del tema de aquella época.

#### MONTESQUIEU: SU CONCEPCION<sup>207</sup>

Cabe recalcar que hasta ahora no hemos visto estrictamente una división de poderes como es la que conocemos en la actualidad, desde Polibio y Cicerón, con su sistema de frenos y contrapesos, pasando por los antecedentes ingleses, hasta llegar a Harrington y Locke. Esto se afirma debido a que los anteriores pensadores se ocupan más bien de las

<sup>204</sup> LOCKE, John, op. cit. p. 168.

<sup>205</sup> Cfr. PLAMENATZ, J. “Man and society”, p. 283, cita en Ratnapala, Suri, op. cit. p. 204.

<sup>206</sup> RATNAPALA, Suri, op. cit. p. 205.

<sup>207</sup> Su nombre completo es Charles Louis de Sécondat, Barón de la Brède y de Montesquieu. El nombre Montesquieu es de origen latino y parte inglés, significa monte salvaje e inculto. Para un interesante esbozo biográfico, Cfr. Vallet de Goytisolo, Juan. “Montesquieu: Leyes, gobiernos y poderes”, pp. 15-21.

Joel Carranco Zúñiga

funciones y relaciones que guardan los órganos, que en su caso, cada uno menciona.

Es hasta Montesquieu donde podemos encontrar lo anterior, ya que su misión esencial era precisamente esa: dividir o separar el “ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes”<sup>208</sup>.

El punto de partida que para Locke fue el estado natural o de naturaleza del ser humano, para Montesquieu lo es la libertad. Este es el eje en torno al cual gira la doctrina del francés.

La doctrina, como lo anuncia Carré<sup>209</sup>, ya se prepara en el capítulo IV del libro X del “Espíritu de las Leyes”. En él, Montesquieu señala: “Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas”<sup>210</sup>, es decir, que “le pouvoir arrete le pouvoir” (que el poder detenga al poder). Pero en el famoso capítulo VI es donde el Barón de la Bréde nos desarrolla el principio objeto de este apartado.

El capítulo se denomina “De la Constitución de Inglaterra”, por que se pudiera pensar que se quiso hablar únicamente de la “lex fundamentalis” de ese país, pero no es así, sino que se trató en realidad, como lo indica Carré<sup>211</sup>, de establecer un tipo ideal aplicable “a cada Estado”, ya que con estas últimas palabras inicia el capítulo Montesquieu.

Montesquieu parte de que en cada Estado existen tres clases de poder: el poder legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil<sup>212</sup>. A este último poder después lo llama poder judicial, que es el encargado de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares; el legislativo es el encargado de hacer leyes o derogar las

<sup>208</sup> Carre De Malberg. “Teoría General del Estado”, p. 743.

<sup>209</sup> Idem, p. 744.

<sup>210</sup> MONTESQUIEU, “Del Espíritu de las Leyes”, op. cit. p. 104.

<sup>211</sup> CARRE De Malberg, op. cit., p. 748.

<sup>212</sup> MONTESQUIEU, op. cit. p. 104.

existentes; y el ejecutivo por su parte, sería el encargado de hacer la paz, la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y encargarse de las invasiones<sup>213</sup>.

Para asegurar la libertad de los individuos puesta en riesgo por una autoridad ilimitada y así evitar la opresión de los ciudadanos, Montesquieu señaló que era necesario separar el poder legislativo del ejecutivo y éstos del judicial.

Se deben separar el legislativo del ejecutivo ya que si se reúnen, puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente. El judicial debe separarse del legislativo porque si no se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos. También el judicial debe apartarse del ejecutivo ya que si no fuere así, el juez podría tener la fuerza de un opresor<sup>214</sup>.

Respecto del poder judicial señala la necesidad de encomendárselo a personas de la masa popular. En cuanto a la composición de los otros dos, indica que el legislativo se le deje también la masa popular, pero por medio de sus representantes; la función del ejecutivo, se la designa al monarca<sup>215</sup>.

Sin lugar a dudas Montesquieu si previó un tercer poder, el poder judicial. Sin embargo, las palabras obscuras utilizadas por el propio Montesquieu en algunas de las partes del texto del “Espíritu de las Leyes” han dado lugar a diversas confusiones. Algunos creen encontrar en el mismo libro XI la independencia del poder judicial con respecto al legislativo. Uno de esos es Van Dunné quien ve lo anterior en la metáfora “bouche de la loi”, empleada por Montesquieu, la cual en términos castellanos se tradujo en la forma siguiente: “Pero los jueces de la nación como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley”<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>216</sup> MONTESQUIEU, op. cit. p. 108.

Por otra parte, sobre todo en los Estados Unidos de América, no se ve en Montesquieu ni en los pensadores anteriores un verdadero poder judicial, con plena independencia<sup>217</sup>. Kurland nos dice que no es sino hasta John Adams cuando “el poder judicial perdió su status de inferioridad”<sup>218</sup>.

Por nuestra parte, sostenemos que sin encogimiento el Barón de la Brède previó la creación del poder judicial y la necesidad de que se encontrase separado de los otros dos poderes, empero esas palabras oscuras siembran en cualquier lector de la obra de Montesquieu la semilla de la duda. A la siguiente frase es la que hago ilusión: “de los tres poderes que hemos hecho mención el de juzgar es casi nulo”<sup>219</sup>. Como ya lo mencionamos Montesquieu si prevé la existencia del poder judicial, sin embargo los norteamericanos algo tienen de razón, pues por una parte esas palabras oscuras dan lugar a que sostengan eso; además de que en los Estados Unidos es donde el poder judicial se ostentaría verdaderamente independiente, como lo veremos al finalizar este trabajo.

#### DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE LOCKE Y MONTESQUIEU

- Locke parte del estado natural de las cosas y el traspaso de la voluntad de los individuos al poder legislativo para ordenarse normativamente; en Montesquieu la idea que prevalece es la de garantizar una cosa: la libertad.
- Mientras Locke señala la inconveniencia de que el ejecutivo y el legislativo se encuentren en una misma persona, Montesquieu tajantemente explica y desarrolla que con la reunión de éstos dos la libertad no existiría.

<sup>217</sup> KURLAND B., Philip. “The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers”, en “Michigan Law Review”, p. 595.

<sup>218</sup> Ibidem.

<sup>219</sup> MONTESQUIEU, op. cit. p. 106.

- Mientras en Locke vemos la supremacía del poder legislativo, en Montesquieu los tres poderes son independientes en sus funciones<sup>220</sup>.
- El poder federativo de Locke se junta con el ejecutivo de Montesquieu y a su vez separa, este último, del ejecutivo la función jurisdiccional que Locke incluye en la función ejecutora.

#### **ESTADO ACTUAL DE LA DIVISION DE PODERES: DESDE SUS CRITICAS HASTA NUESTRA EPOCA. CRITICAS A LA DOCTRINA EN CONTRA**

Básicamente todas las duras y diversas críticas de las que ha sido objeto la teoría de la división de poderes están centradas sobre la obra de Montesquieu<sup>221</sup>. En este apartado veremos algunas de ellas que sobresalen por sus argumentos.

En primer lugar están tratadistas de la ciencia política como Jellinek y Carré de Malberg. Carré por su parte trata de demostrar por qué la doctrina es inaceptable desde el punto de vista político. Este argumenta que la división de poderes al dividir el poder, constituye un principio restrictivo y creador de impedimentos, “condenando a sus titulares a vegetar en estado de penuria, equivaliendo esto a una impotencia”<sup>222</sup>. En otro sentido, señala que con esta división de disminuye la potestad de acción del Estado, aunque por otra parte salga gananciosa la libertad pública.

Por otra parte Jellinek indica que el “poder del Estado no se deja fraccionar”<sup>223</sup>, de tal suerte que se puede hablar de una división entre las funciones de los diversos órganos. Precisamente en este último sentido va dirigida una de las principales críticas a la teoría en cuestión, ya que se alega que atenta contra el principio de la unidad del Estado, descomponiéndolo y dejándolo con una capacidad insuficiente<sup>224</sup>.

<sup>220</sup> Respecto de lo anterior también han surgido dos corrientes interpretativas, la política y la esencialmente jurídica. Para ello Cfr. VALLET DE GOYTISOLO, Juan, op. cit. pp. 390-392.

<sup>221</sup> Mientras muchos autores se muestran indecisos en cuanto a la originalidad de la obra de Montesquieu, cuando elaboran sus críticas no dudan en señalar al propio Barón de la Brède como responsable del principio de la división de poderes.

<sup>222</sup> CARRÉ DE MALBERG, op. cit. p. 757.

<sup>223</sup> Jellinek, G. “Teoría General del Estado”, p. 495.

<sup>224</sup> Cfr. ECHAVARRIA SOLOZABAL, Juan José, op. cit. p. 227.

Además contra Montesquieu se señala que es imposible que cada órgano del Estado realice sus funciones propias aislado de los demás, pues el ejecutivo entraña en las funciones del legislativo-veto, iniciativas de ley, por ejemplo, y las autoridades administrativas en ocasiones realizan labores jurisdiccionales.

En estos mismos términos se manifiestan Duguit al empezar por establecer la indivisibilidad de la soberanía, y así siendo la soberanía indivisible no se puede hablar de tres entes con poderes independientes<sup>225</sup>. Para explicar con mayor nitidez lo anterior, Duguit hace una comparación bastante curiosa, en el sentido de rechazar la idea del poder soberano "uno y trino a la vez"<sup>226</sup>, esta idea, agrega, "es un concepto metafísico análogo al misterio cristiano de la trinidad, inadmisibles cuando se trata de una constitución verdaderamente positiva..."<sup>227</sup>. A lo que hoy se denomina separación de poderes, para Duguit, es una colaboración de órganos de representación y una repartición de funciones, en tono sarcástico añade Duguit, ya si los autores quieren seguirle llamando división de poderes, allá ellos.

#### A FAVOR

Entre los que siguen sosteniendo la aplicabilidad de esta teoría se encuentran personas como Esmein<sup>228</sup> quien sostiene que los ataques a ella han sido por las consecuencias exageradas que a veces se dedujeron de ella. A Esmein, en el mismo sentido, se añaden personas como Michoud y Aucoc<sup>229</sup>.

Friedrich, también sostiene su actual vigencia, con ciertas modificaciones, ya que piensa que las tres funciones: creación, aplicación y decisión de controversias, deben confiarse a cuerpos

<sup>225</sup> Cfr. DUGUIT, León. "Manual de Derecho Constitucional", p. 150.

<sup>226</sup> Ídem, p. 155.

<sup>227</sup> Íbidem.

<sup>228</sup> Cfr. ESMEIN, "Elements", pp. 467 y ss. cita en Carré de Malberg, op. cit. p. 750.

<sup>229</sup> Cfr. CARRE DE MALBERG, op. cit. p. 752.

Joel Carranco Zúñiga

diferentes y personas distintas, añadiendo que tal división “tiene un fundamento psíquico sólido”<sup>230</sup>.

Green sigue viendo la necesidad de separar los poderes entre ejecutivo y legislativo aunque estemos en la era de la creación de leyes por el presidente<sup>231</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, día tras día sigue aplicando, en dos sentidos, uno estricto y otro flexible<sup>232</sup>, el principio de la división de poderes en casos concretos que interesan a todos, por ejemplo: *INS v. Cadha*; *Boswsher v. Synar* y muchos más<sup>233</sup>.

#### PROPUESTAS DE MODIFICACION A LA TEORIA

A raíz de la concepción tripartita de Montesquieu, surgieron varias propuestas para su modificación. Veamos algunas de ellas.

Sin duda uno de los principales pensadores que pusieron a reflexionar a los demás sobre la teoría de la división de poderes fue Benjamin Constant con su propuesta de un poder neutral. Este cuarto poder tendría por objeto hacer posible el correcto funcionamiento de los demás poderes sin que se cruzaran entre sí, conservando a cada cual en su lugar. Este poder neutral lo concebía como necesario, pero siempre y cuando estuviese al margen de los demás<sup>234</sup>, es decir, no incluido en uno de ellos. La acción de este cuarto poder debería ser “reparadora y preservadora”<sup>235</sup>, sin ser hostil.

Si bien este poder neutral, Constant lo discurría para un régimen parlamentario, éste se adoptó en países como Brasil en la Constitución Imperial de 1824<sup>236</sup>.

<sup>230</sup> Cfr. FRIEDICH, Carl. op. cit. p. 185.

<sup>231</sup> Cfr. GREENE, Abner. “Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking”, en University of Chicago Law Review, p. 135.

<sup>232</sup> WEIGAND L., William. “*Morrison v. Olson: Renewed Acceptance forma Functional Approach to Separation of Powers*”, en Hastings Constitutional Law Quarterly, pp. 603-621.

<sup>233</sup> Cfr. por ejemplo Kurland, Philip, op. cit. esp. pp. 603-607, Weigand, William, op. cit.

<sup>234</sup> Cfr. GARCIA PELAYO, Manuel. “Derecho Constitucional Comparado”, p. 135.

<sup>235</sup> *Idem*, p. 136.

<sup>236</sup> Cfr. IZAGA, P. Luis. “Elementos de Derecho...”, p. 274.

Pero no vayamos tan lejos, en 1836 los conservadores en México crearon un Supremo Poder Conservador en lo que fue la fundamentación constitucional de su victoria política, la cual culminó con la expedición de las “Siete Leyes Constitucionales”. En esta, concretamente en la segunda de ellas, se establece este cuarto poder con atribuciones como las de: a) Declarar la nulidad de leyes o decretos a iniciativa del poder ejecutivo o de la Corte de Justicia. b) Declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo a iniciativa de los otros dos poderes y c) Nulificar los actos de la Suprema Corte a iniciativa de los otros dos poderes<sup>237</sup>.

Cabe mencionar que este exótico Supremo Poder Conservador sólo era responsable ante Dios y la opinión pública (artículo 17). De lo anterior se infieren las consecuencias, nada buenas, que en México tuvo la doctrina de Constant, al crear este poder neutral. Bustamante en su época lo calificó como un monstruo devorador, soberano d cinco cabezas, tiránico y despótico además de omnipotente<sup>238</sup>. La crítica más severa que recibió esta doctrina fue la imposibilidad de percibir a un cuarto poder con facultades para disponer de todo el gobierno.

También hay otros que ven en el electorado un poder distinto de los otros tres. Hauriou era uno de los principales personajes que sostenía lo anterior, afirmando que el nombrar a uno para un puesto político del Estado es conferirle un poder jurídico y por consiguiente, es crear en determinada medida, ese poder jurídico<sup>239</sup>. Por nuestra parte coincidimos en apuntar que no vemos al electorado como una función esencial a la vida del Estado, además de ignorarlo como un verdadero poder.

---

<sup>237</sup> Esto corresponde al artículo 12, de la Segunda Ley de la Constitución de 1836. Para ello Cfr. Tena Ramírez, Felipe. “Leyes Fundamentales de México (1808-1989)” 15ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pp. 210-211.

<sup>238</sup> Sobre lo anterior y además un desarrollo histórico de los antecedentes y la creación de este Supremo Poder Conservador. Cfr. NORIEGA, Alfonso. “El pensamiento conservador y el conservadurismo en México”, p. 246.

<sup>239</sup> HAURIOU. “Precis de Droit Constitutionnel”, Cap. III, pp. 601 y 607, cita en Izaga, P. Luis, op. cit. pp. 273 y 274.

Otros establecen, regresando un poco a la concepción de Locke, que en "lógica estricta" sólo existen dos funciones de gobierno: la legislativa y la administrativa. La legislativa consiste en formular y expresar la voluntad del Estado. La administrativa por su parte, la dividen en tres clases: Ejecutiva-encargada de la supervisión y dirección; Administrativa, encargada de subsanar detalles técnicos; y judicial; encargada de aplicar la ley al caso concreto<sup>240</sup>.

Nosotros no podemos ver con buenos ojos esta concepción debido principalmente a la necesaria y absoluta independencia del poder judicial. Las mismas críticas hechas al inglés Locke se pueden trasladar a esta teoría.

#### **BREVES REFLEXIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL DE LA TEORIA**

Tomando en consideración los embates hechos a la doctrina de Montesquieu podemos expresar lo siguiente:

En palabras de Carré ¿Han vegetado en estado de penuria los Estados por la adopción de este principio? ¿Acaso se disminuye la potestad de actuación de un Estado?

Respecto a lo anterior pensamos que en ninguna de las dos interrogantes podemos coincidir con las críticas sostenidas, ya que la adopción de la división de poderes en un Estado determinado no disminuye, como palpablemente lo podemos percibir, su actuación, pues no se trata de suprimir del todo, el poder coactivo del que es titular el Estado, sino sólo de depositarlo en entes distintos. Además de ser la principal misión de este principio precisamente ese, el limitar el poder del Estado de una manera positiva no negativa, pues como lo hemos podido constatar, esta teoría se debe precisamente a la lucha contra el absolutismo de la edad media.

---

<sup>240</sup> Cfr. GARFIELD GETTEL, Raymond. "Ciencia Política", Tomo II, pp. 362 y ss.

En este sentido, nos preguntaríamos ¿Después de la consagración de este principio en la constitución francesa y americana de 1787, y en general por la mayoría de las constituciones modernas, hemos visto un Estado débil por la consagración de esta teoría? pensamos que no, de ahí el porqué no estamos de acuerdo con esta crítica.

En segundo término, pensamos que si puede parecer fundada la crítica en el hecho de considerar inexplicable la prohibición que tienen entre sí los poderes para realizar actividades que le corresponden a otros, empero esta objeción es resultado de una de las interpretaciones que se le hacen a Montesquieu, ya que otra corriente, como se señaló, admite la flexibilidad de la teoría en el sentido de permitir a otros la realización de funciones que formalmente no le corresponden. Un ejemplo que nos ilustra, respecto de lo anterior, es el caso de los tribunales administrativos; mientras en Francia los actos del ejecutivo, por ejemplo los impuestos, se juzgan por un tribunal contencioso administrativo, en Estados Unidos estos actos son de competencia del poder judicial. Esto debido a una interpretación distinta respecto de la división de poderes, pues mientras Francia sostiene que el judicial no debe intervenir porque violentaría la división, en los Estados Unidos se piensa que si el ejecutivo juzga estará entonces quebrantando la división de poderes.

En un tercer aspecto, ¿podemos seguir hablando del funcionamiento de la división de poderes como medio para garantizar la libertad de los individuos? pensamos que en parte sí y por otra no. Lo anterior debido a que los tres órganos que la conforman, sólo uno sobresale para realizar tal misión tan esencial de “garantizar la libertad”, este es poder judicial, debido a que en la mayoría de las constituciones modernas la libertad se plasma en la llamada parte dogmática de la constitución y ¿A quién acudimos si las autoridades llegan a invadir esa esfera? lógicamente al poder judicial; por nuestra parte difícilmente vemos en el legislativo o ejecutivo la “voluntad” de ellos para el aseguramiento de nuestra libertad.

Lo anterior nos lleva a reflexionar brevemente la situación de nuestro país. Nadie duda del matrimonio inaceptable que existe en la actualidad, no sólo en México sino en la mayoría de los países<sup>241</sup>, entre el ejecutivo y el legislativo. Pues esta conjunción pone en mayor relieve la actuación impecable que debe tener el poder judicial ya que en él nosotros debemos ver seguridad y confianza para el aseguramiento de la libertad ¿Acaso en nuestro país el poder judicial toma ese papel tan importante como debiera ser? Pensamos que sí, pero no en la dimensión que se requiere, ya que asuntos como: a) El consejo de la judicatura, donde el presidente nombra un consejero para determinar sobre negocios internos, b) Ciertas resoluciones jurisprudenciales absurdas que son a todas luces inconstitucionales que se decretan inexplicablemente, c) La insistencia en considerar al poder judicial incapaz de decretar resoluciones “erga omnes” de inconstitucionalidad; todos estos casos dejan mucho que desear.

Sin duda lo anterior revive, si acaso estuvo muerta, la división de poderes, ya que si bien luchamos contra ese matrimonio que existe entre el ejecutivo y legislativo con mayor razón nos opondríamos a la mezcla de los tres poderes. Lo anterior nos obliga a traspasar una de las frases de Montesquieu al hablar sobre la doctrina: *“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes”*<sup>242</sup>.

## **B) NECESIDAD DE CONFORMAR UN ORGANO ADMINISTRATIVO CON FUNCIONES DE VIGILANCIA EN EL AMBITO JUDICIAL**

Resulta innegable que ante el gran cúmulo de actividades jurisdiccionales que tiene que resolver el poder judicial, cada día se incrementan más las necesidades en el ámbito administrativo, esto es,

<sup>241</sup> Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, op. cit. p. 475, y también Green, S. Abner, op. cit. pp. 123 y ss.

<sup>242</sup> Montesquieu, op. cit. p. 104.

**todas aquellas que no guardan una relación directa con la solución de controversias, entre ellas podemos citar:**

- **El nombramiento de jueces, magistrados, secretarios, y demás personal de los órganos judiciales.**
- **La administración de los bienes y presupuesto destinado a cubrir los requerimientos.**
- **La vigilancia y correcciones disciplinarias impuestas a los servidores públicos del poder judicial.**

El desarrollo de estas tareas distrae la atención de los juzgadores en detrimento de la principal función del poder judicial. Sin embargo, no podemos soslayar que es parte esencial del "poder" la administración, disciplina y vigilancia de la judicatura, por ello, surge la necesidad de diseñar un órgano judicial con funciones administrativas, que organice y vigile desde dentro del poder, sin la injerencia de agentes externos que tiendan a vulnerar su independencia.

De acuerdo con las ideas de Mauro Cappelletti<sup>243</sup>, en un acucioso estudio comparativo referente a la responsabilidad judicial, los sistemas modernos han luchado contra dos tipos posibles de degeneración de la responsabilidad disciplinaria; primero, convirtiéndose en el instrumento para la subordinación judicial que las ramas políticas, especialmente de la ejecutiva, de ahí que, últimamente se ha convertido en una responsabilidad política y segundo, que está siendo monopolizada por el poder judicial como un instrumento puro de control corporativo.

El primer tipo de degeneración ha sido contraatacado en algunos países por instrumentos tales como: reducir o suprimir el rol del ejecutivo desde el principio y/o la prosecución y decisión del proceso disciplinario. El segundo tipo de degeneración ha crecido

<sup>243</sup> CAPPELLETTI, Mauro. "¿Quién vigila a los vigilantes? Un estudio comparativo sobre la responsabilidad judicial", en Externado, Revista de la Universidad Externado de Colombia, abril, Número 1, Bogotá, Colombia, 1983, p. 82

frecuentemente como una reacción a la primera y es una expresión más peligrosa que la anterior: la separación del poder judicial, se ha convertido en un cuerpo aislado e irresponsable de todo el sistema de gobierno y de la sociedad<sup>244</sup>. Una expresión de esta degeneración es la enfocada al interés disciplinario sobre una concepción abstracta corporativa del "prestigio" del poder judicial en vez de ser un acto delicado e eficiente de una función al servicio de la ciudadanía.

Es imprescindible señalar que dentro de la exposición de motivos del decreto de reformas constitucionales que da origen al Consejo de la Judicatura Federal, se mencionan como argumentos para justificar su creación los siguientes:

"desde 1928 a la fecha se han ido concentrando en el Tribunal Pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de distrito y magistrados de circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial, la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre otras muchas más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un poder judicial cada vez más grande y complejo"<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> *Ibidem*.

<sup>245</sup> Iniciativa de decreto que reforma varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1994.

### **C) EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL Y LOS CONSEJEROS DESIGNADOS POR EL PRESIDENTE Y EL SENADO**

El artículo 49 de la Constitución General de la República dispone que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo los casos ahí previstos.

La designación que realiza el Presidente de la República y los senadores, de uno y dos consejeros respectivamente, parecería inofensivo, propio de un sistema de colaboración de poderes<sup>246</sup>. Más no es muy bien recibida esta intervención<sup>247</sup> por las siguientes razones:

1. El Presidente y el Senado designan a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. La designación de los referidos consejeros contraviene una de las funciones del propio Consejo, consistente en vigilar el acatamiento a la carrera judicial, cuando éstos evidentemente carecen de la formación judicial.

3. No es admisible la idea de que por tratarse de atribuciones administrativas requieren del apoyo o auxilio de órganos administrativos ajenos, si tomamos en consideración que para el desempeño de actividades que originalmente no corresponderían al Poder Legislativo y Ejecutivo, éstos no son asistidos por integrantes del Poder Judicial como podría ser el caso de los tribunales administrativos o el procedimiento de desafuero.

---

<sup>246</sup> El maestro Ignacio Burgoa sostiene que la actual integración del Consejo de la Judicatura Federal afecta el principio de la división de poderes, calificándolo de un cuerpo antidemocrático, en "Evaluación crítica a la reforma judicial zedillista", op. cit. pp. 43-58.

<sup>247</sup> Muchos son los que han calificado la integración del Consejo de la Judicatura Federal como una invasión de los otros poderes en el Judicial, entre ellos: REYES ESTRADA, Ramón. "Breves Comentarios a la Reforma del Poder Judicial Federal", en *IUS*, Nueva Epoca, número 8, enero-febrero 1995, Durango, Dgo., México, p. 32.

4. Las atribuciones del Consejo de la Judicatura constituyen una parte muy importante de ese "poder" que le corresponde al Poder Judicial.

Mario Melgar Adalid<sup>248</sup>, consejero de la judicatura federal nombrado por el Senado, realiza una defensa en el sentido de que una vez nombrados los consejeros dejan de tener cualquier vínculo con el órgano designante, afirma que no hay intromisión de dos poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones porque las designaciones se hacen para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo, y agrega que se trata de una colaboración entre poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del poder judicial y consecuentemente con el principio de división de poderes.

#### **D) MARCO CONCEPTUAL Y ESTUDIO COMPARADO**

Previo al estudio del concepto, en la acepción que nos interesa, trataremos de establecer los distintos significados que tiene la palabra consejo, la que proviene del latín "consilium". Si volvemos la vista al mundo que nos rodea podemos encontrar con facilidad que este vocablo ha sido utilizado en muy diversos capítulos de la vida diaria, lo encontramos en la historia, en un Consejo de Castilla, un Consejo Real y Supremo de Indias, Consejo de Cruzada, Consejo de Flandes, Consejo de la Inquisición, Consejo de Ordenes Militares, Consejo Real de España, Consejo de Ministros, Consejo de Guerra. En el ámbito internacional lo hallamos en el Consejo de Seguridad de la O.N.U., el Consejo para la Asistencia Económica Mutua (COMECOM), en el Consejo de Administración Fiduciaria Internacional. En lo político un Consejo General del Instituto Federal Electoral, un Consejo de Ciudadanos del Distrito Federal. Ya en lo jurídico lo encontramos en los Consejos de Administración, Consejos tutelares para menores, Consejo local de tutelas, sólo por citar algunos.

---

<sup>248</sup> MELGAR ADALID, Mario, et. al. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". tomo II, 8ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 986.

Ahora bien, al observar que se utiliza en muy diversos temas, es importante interrogarnos sobre el significado del término.

El diccionario para juristas de Luis Palomar de Miguel nos da varios significados para este vocablo, por un lado expone que el consejo es “un dictamen o parecer que se forma para hacer o dejar de hacer una cosa”<sup>249</sup>, y por el otro nos da una lista de diversos órganos a los que se les denomina consejo, comprendiendo que por consejo debe entenderse un conjunto de individuos que delibera sobre algún asunto, el vocablo jurídico nos señala que es la “Asamblea de personas encargadas de deliberar sobre ciertos intereses o juzgar determinados litigios”<sup>250</sup>.

Al leer lo anterior podemos comprender que un consejo es un concepto demasiado amplio, pues cualquier conjunto de individuos que se reúnen para decidir sobre determinadas cuestiones, sean de cualquier materia, podrán ser denominados como consejo, de ahí que el Consejo de la Judicatura no escape de pertenecer a esta categoría.

Ya una vez analizados los conceptos de judicatura y consejo, nuestro siguiente paso es conjuntarlos para lograr encontrar de una manera clara, la naturaleza de esta nueva institución.

El Consejo de la Judicatura (de cualquier país), en su naturaleza es un *órgano colegiado de composición heterogénea en su origen, con las funciones de gobierno del tercer poder integrante del gobierno*<sup>251</sup>.

Estimamos oportuno para una mejor comprensión de la institución, que demos una breve revisión de los diferentes países del mundo donde se ha puesto en práctica el sistema de establecimiento de un órgano de gobierno del Poder Judicial.

<sup>249</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan. “Diccionario para juristas”, op. cit., o. 304.

<sup>250</sup> CAPITANT, Henri. “Vocabulario jurídico”, trad. Aquiles Horacio Guaglianone, octava reimpresión, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 146.

<sup>251</sup> Esta concepción es la que comparten diversos países donde existen órganos de gobierno para el Poder Judicial, puede éste no encuadrar completamente en la realidad de nuestro país, por lo cual abordaremos el Consejo de la Judicatura de México en su oportunidad.

Los antecedentes más remotos de la institución en comento, se encuentran en Italia con su Consiglio Superiore della Magistratura, y en la Francia de la Posguerra<sup>232</sup>, con la Constitución de octubre de 1946, donde al parecer se centra el detonante para la creación de los variados consejos que existen en el mundo, si bien es cierto que no son iguales, y que se pueden apreciar grandes diferencias tanto en integración, número, forma de designación y facultades, en esencia la idea es la misma, o va encaminada a cumplir un fin común que es la de gobernar al Poder Judicial con un órgano diferente, esto es, a través de un cuerpo independiente de las funciones jurisdiccionales, implicando en esencia funciones administrativas.

Expuesto lo anterior, detallaremos de la forma más sencilla posible las principales características de algunos de los Consejos de la Judicatura que existen en Europa por ser éstos el antecedente doctrinal del Consejo de la Judicatura en México; así como de los consejos de mayor relevancia de América Latina, por tener estos países similitudes tanto en lo social, económico y cultural con nuestro país.

En los países europeos como veremos, el número de integrantes es superior a diez, en cambio en los consejos de Latinoamérica la tendencia es que sean cuerpos compactos para no perder la "agilidad"<sup>233</sup>.

#### A) ITALIA

El Consejo Superior de la Magistratura de Italia<sup>234</sup> se encuentra integrado por el Presidente de la República, el Presidente del Tribunal Supremo, el Fiscal General, dos terceras partes designados por la totalidad de los magistrados, una tercera parte de sus miembros nombrados por el Parlamento de entre los catedráticos con más de quince años de antigüedad, estos integrantes durarán en su encargo cuatro años.

<sup>232</sup> MELGAR ADALID, Mario, et al. "Reformas al Poder Judicial". "El Consejo de la Judicatura Federal a la Luz del Derecho Comparado", por José Luis Soberanes Fernández, Editorial UNAM, México, 1995, p. 215.

<sup>233</sup> Idem, p. 216.

<sup>234</sup> Idem, p. 218.

**B) FRANCIA**

El Consejo de la Magistratura de Francia<sup>255</sup>, es uno de los ejemplos más seguidos en el mundo, para la adopción de una figura de gobierno del Poder Judicial, este Consejo Superior se encuentra integrado por once ministros, entre los cuales se encuentra el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y nueve miembros nombrados por el Presidente de los cuales tres provienen del Tribunal de Casación, un abogado general, tres magistrados, uno del Consejo de Estado y dos personas de prestigio que no pertenezcan a la función jurisdiccional, estos integrantes permanecerán en su función cuatro años.

**C) PORTUGAL**

El Consejo Superior de la Magistratura de Portugal<sup>256</sup>, se compone por el Presidente del Supremo Tribunal, dos vocales designados por el Presidente, siete por la Asamblea de la República y siete electos por los miembros de la Magistratura, mediante el sistema de representación proporcional.

**D) ARGENTINA**

En América tenemos en primer lugar el Consejo de la Magistratura de Argentina<sup>257</sup>, que entre sus principales funciones tiene la de seleccionar a los magistrados, la administración de los recursos y presupuesto que se le asigne a la administración de justicia, el control disciplinario de los miembros del Poder-Judicial, así como dictar las medidas necesarias, a través de reglamentos, para la adecuada organización de este Poder Judicial del país andino.

Este Consejo de la Magistratura de Argentina está reglamentado por una ley especial y se integra por miembros de carácter judicial como son jueces y magistrados, así como por personas relacionadas con la docencia e investigación jurídica, en el número y forma que indique la ley especial correspondiente.

---

<sup>255</sup> *Ibidem*.

<sup>256</sup> *Idem*, p. 216.

<sup>257</sup> *Idem*, p. 220.

### E) COLOMBIA

Su similar colombiano se integra por trece miembros<sup>258</sup>, cuya duración en el cargo será de ocho años, este Consejo se divide en dos salas; una llamada administrativa compuesta por seis magistrados electos dos por la Suprema Corte de Justicia; uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados electos por el Congreso Nacional entre temas enviadas por el gobierno.

### F) PARAGUAY

El artículo 262 de la Constitución Paraguaya<sup>259</sup>, establece que el Consejo de la Magistratura de ese país se integra por siete miembros los cuales son: un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta, un representante del Poder Ejecutivo, un Senador y un Diputado, ambos nombrados por su respectiva Cámara; dos abogados de la matrícula por medio de elección directa de sus colegios y un profesor de las facultades de Derecho que tenga más de veinte años de actividad docente en las universidades privadas, el cual será electo por éstas.

### G) PERU

El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú<sup>260</sup>, se compone por siete miembros, pudiéndose aumentar dos más, estos integrantes serán nombrados de la siguiente manera: un primero electo por la Corte Suprema; el segundo electo por los miembros de los colegios de abogados; un tercero electo por la Junta de Fiscales Supremos; dos más electos por los miembros de los demás Colegios de Juristas; un penúltimo electo por los rectores de las universidades públicas y un último electo por las universidades privadas del país.

Entre otras de las funciones principales de este Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, destacan, el desarrollo del control disciplinario, de nombramiento y ratificaciones de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público; además establece un interesante

---

<sup>258</sup> Idem., p. 217.

<sup>259</sup> Ibidem.

<sup>260</sup> Ibidem.

sistema de concurso público de mérito, para la selección de los aspirantes a jueces y fiscales de todos los niveles.

#### H) VENEZUELA

El Consejo de la Judicatura de Venezuela<sup>261</sup>, se erigió según lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país, como un órgano administrativo independiente, con autonomía en el desarrollo de sus funciones, se encuentra integrado por nueve miembros de los cuales cinco son designados por la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, dos designados por el Congreso de la República y dos designados por el Ejecutivo Nacional, durarán en su encargo cinco años, este cuerpo colegiado tiene la misión de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, así como garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial; este Consejo de la Judicatura, elegirá anualmente a su Presidente y a un Vicepresidente; cada periodo constitucional designará a los jueces que inspeccionarán y vigilarán en funcionamiento de los tribunales, ejerciendo la facultad disciplinaria a los miembros del poder judicial, tiene además, una facultad administrativa, para la reparación del proyecto de presupuesto del Poder Judicial venezolano.

#### I) ESPAÑA

Deliberadamente se dejó al final el caso del Consejo General del Poder Judicial de España<sup>262</sup>, por ser el órgano que, posiblemente es el mejor antecedente del proyecto de iniciativa que creó el Consejo de la Judicatura Federal en México.

#### A) Concepto e integración.

La Constitución española en sus artículos 122.2 y 112.3, establece el concepto legal del Consejo General del Poder Judicial, al señalar que es el órgano de gobierno del Poder Judicial con jurisdicción en todo el territorio nacional; el Consejo de integra por el Presidente del Tribunal

---

<sup>261</sup> *Idem.*, p. 219.

<sup>262</sup> SAINZ DE ROBLES, Federico, et. al. "Estudios sobre la Constitución Española", tomo IV, Ed. Civitas, España, 1991, pp. 3007 y ss.

**Supremo que presidirá el Consejo General del Poder Judicial; y por veinte miembros, nombrados por el Rey; doce serán de entre los jueces y magistrados de todas las categorías; cuatro entre los abogados y otros juristas propuestos por la Cámara Baja; los cuatro miembros restantes, a propuesta de la Cámara Alta.**

El contenido del párrafo anterior nos explica que es un cuerpo colegiado de composición plural, en la que existe reciprocidad en la colaboración de poderes. En este sentido, podemos dividir en los términos que señala la propia Constitución española, la naturaleza de la procedencia de los miembros que forman este Consejo, en integrantes de origen judicial y meta judicial.

Los integrantes del Consejo General del Poder Judicial en España reciben el nombre de vocales.

En el ámbito de las leyes reglamentarias el Consejo General del Poder Judicial ha evolucionado de la siguiente forma: la Ley Orgánica del 10 de enero de 1980, fue el ordenamiento que reglamentó en su origen al nuevo Consejo General del Poder Judicial, iniciando éste sus funciones el 23 de octubre del mismo año. Pero esta ley fue abrogada por la de 1985, que desarrolló el texto constitucional, distinguiendo el carácter o naturaleza de los vocales, en vocales de origen judicial y no judicial.

Doce vocales de origen judicial electos entre los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; ocho vocales de origen no judicial, electos cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y juristas de reconocida calidad y experiencia mayor a quince años en el ejercicio de su profesión.

La integración del Consejo General del Poder Judicial según la ley de 1985 es la siguiente:

- El Presidente del Consejo, quien como es la tendencia lo es también del Tribunal Supremo, quien será elegido por el propio Consejo.

- Doce vocales electos por el Congreso, seis por cada Cámara y por mayoría de tres quintos de entre los jueces y magistrados en activo de todas las categorías judiciales.

- Ocho vocales electos del mismo modo, cuatro por cada Cámara, de entre los abogados y juristas de reconocida calidad y con más de quince años en el ejercicio de su profesión.

Cabe hacer la anotación, que con el inicio de la vigencia de la Ley Orgánica de 1985 se creó una polémica, toda vez que en la anterior ley, los miembros de la judicatura elegían a los vocales de origen judicial, mientras que en la nueva ley orgánica, los vocales serían nombrados por las Cámaras legislativas y no por los propios jueces y magistrados, lo anterior dio origen a un sinnúmero de opiniones, críticas y debates, así como a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 29 de julio de 1986, fue dictada como consecuencia al recurso de inconstitucionalidad promovido por los diputados contra la totalidad de la ley orgánica del Poder Judicial de 1985, por considerar que no interpretaba correctamente el texto constitucional, al determinar el órgano que debiera hacer la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, de origen judicial. Según los recurrentes la ley orgánica se extra limitó al señalar el órgano que debiera hacer la elección, pues esa facultad por derecho pertenece a los jueces y magistrados, siendo que el alcance de la citada ley sólo se debe limitar a regular los términos de la elección, criterios de representación y la organización del proceso.

La sentencia mencionada, desestimó el recurso por entender que el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución, y no impone actuaciones contrarias a ésta, es decir, que la nueva ley orgánica puede interpretar la Constitución siempre que no establezca disposición en contra de ésta.

#### b) Finalidad del Consejo General del Poder Judicial

El Consejo General del Poder Judicial en España, como lo señala el autor peninsular José Luis Albacar<sup>263</sup>, es un órgano que entraña una modalidad ordenada a garantizar la independencia; el que es un principio rector de la postura constitucional de los jueces y magistrados.

#### c) Funciones principales.

Ahora bien, expuesto lo anterior veamos rápidamente algunas de las principales funciones del Consejo General del Poder Judicial:

- Aplicación del estatuto de jueces y magistrados incluida la potestad disciplinaria.
- Inspección de juzgados y tribunales.
- Organización del Centro de Estudios Judiciales.
- Elaboración de la memoria anual, señalando el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial, juzgados y tribunales, así como las necesidades del propio poder.
- Potestad reglamentaria.
- La elaboración de una relación anual que suministre al gobierno los datos sobre los medios que necesitan los órganos jurisdiccionales para el desarrollo de sus funciones con independencia y eficacia.
- Informes de anteproyectos de leyes y disposiciones generales que versen sobre normas orgánicas, procesales y penitenciarias.

#### d) Estructura orgánica interna.

La estructura orgánica de este Consejo, se conforma por: un Presidente, un vicepresidente, comisión permanente, comisión disciplinaria y comisión de calificación, quedando abierta la posibilidad de que por vía reglamentaria se establezcan más comisiones que según el caso se estimen necesarias<sup>264</sup>.

<sup>263</sup> ALBACAR, José Luis. "Naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial". Editorial Nacional, España, 1983, pp. 113-115.

<sup>264</sup> Vid. Artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

El Presidente del Consejo lo es del Tribunal Supremo como ya hemos dicho, es nombrado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y electo por el Congreso General, entre los miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida calidad y competencia, con más de quince años de antigüedad, durará en su encargo según coincida con el del Consejo, pudiendo ser reelecto sólo por una vez.

Sin embargo, se puede presentar el caso que el Presidente no fuese miembro del Poder Judicial, pues existe la alternativa para los juristas provenientes del exterior del poder en mención.

- Funciones principales del Presidente del Consejo General del Poder Judicial:

- Representación.
- Presidir las sesiones y convocatoria, iniciativa y propuesta.

Es preciso señalar que el Presidente del Consejo General del Poder Judicial del país ibérico, puede ser removido de su cargo por el Pleno del propio Consejo, por notoria incapacidad o incumplimiento grave de su función.

Como anotación marginal al presente punto, es de aclararse que dentro de la estructura del Consejo General del Poder Judicial, existe la figura del vice presidente, quien sustituye en sus funciones al presidente del Consejo en sus ausencias.

Con respecto al pleno, éste estará compuesto por todos los vocales del Consejo, requiriéndose para su funcionamiento la presencia de por lo menos catorce de sus integrantes<sup>265</sup>.

La Comisión Permanente como su nombre lo indica es para los periodos de receso del Pleno y se encuentra integrada por el Presidente y cuatro vocales electos anualmente por mayoría de tres quintos por el

---

<sup>265</sup> Vid. Artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

**Pleno del Consejo, debiendo ser dos de carrera judicial y dos no pertenecientes a ésta.**

**Además de lo anterior, tendrá el Consejo un secretario general y servicio de inspección, a los que se les denominará órganos técnicos, el primero como una figura de apoyo en las funciones del pleno y el segundo en la labor de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la administración de justicia.**

**Asimismo cuenta con las siguientes comisiones:**

- De disciplina y**
- De calificación.**

Estas comisiones tienen a su cargo la elaboración y control de los expedientes de jueces y magistrados, así como la inspección de sanciones a estos funcionarios judiciales y la selección sobre los nombramientos que son competencia del Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

De lo expuesto en la síntesis de este apartado, nos podemos formar una clara y precisa idea de la estructura jurídica, orgánica y funcional de los distintos órganos encargados en general de la administración de los Poderes Judiciales de los países aquí analizados; que sin duda alguna sirvió de antecedente y fuente de información al espíritu del autor de la iniciativa, en un principio y posteriormente en el legislador, para conformar esta novísima institución en el orden jurídico federal mexicano.

## **E) ANTECEDENTES DE UN ORGANO SIMILAR EN MEXICO**

### **EN EL DERECHO COLONIAL**

Como lo expone el maestro Acosta Romero<sup>266</sup>, los tribunales ordinarios de la Nueva España se dividían en superiores y menores, en tres escalas: El Real y Supremo de Indias, Reales Audiencias, los Tribunales de Primera Instancia y los Tribunales Especiales como la Acordada, los Eclesiásticos, la Santa Inquisición, etc.

El virrey era el encargado del gobierno de la Nueva España y comprendía las dos funciones que hoy llamaríamos administración pública y de justicia.

En noviembre de 1527, se erigió la Real Audiencia y Chancillería de México. En 1557, se creó la Real Sala del Crimen integrada por cuatro alcaldes de casa y corte.

En 1680, surge el derecho indiano como consecuencia de la promulgación de la recopilación de leyes de los reinos.

Sin embargo, en realidad la Real Chancillería de Valladolid, el antecedente más importante de la organización jurídica de la Nueva España.

#### **A) La Audiencia y Real Chancillería.**

La Audiencia y Real Chancillería de México se integró por el virrey que a su vez era el presidente, ocho oidores, cuatro alcaldes de casa y corte, dos fiscales que actuaban como magistrados, además de los subalternos que eran: un alguacil mayor, teniente, relatores, escribanos, abogados, trazadores, repartidores, intérpretes y un portero, esto de 1680 1812.

---

<sup>266</sup> ABASCAL ZAMORA, José María, et. al. "Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987", "La evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", por Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, pp. 257 y ss.

**b) Funciones.**

La Audiencia y Real Chancillería de México desarrolló funciones múltiples tanto administrativas como jurisdiccionales, pues sustituía al virrey cuando el puesto estuviere vacante, nombraba comisiones y dictaba el real acuerdo y la jurisdicción ordinaria y extraordinaria por territorio, materia y cuantía. En cuanto al territorio, éste abarcaba lo comprendido en la Nueva España con la limitación de las Audiencias de Guadalajara y Guatemala. En 1789, Coahuila y Texas pasaron a la jurisdicción de la Audiencia de Guadalajara.

Por la materia de los negocios se atendían civiles, penales y administrativos, y se organizó en tres salas, dos llamadas de justicia y la otra del crimen.

Las Salas de justicia conocían de la apelación cuando algún interés particular sufriese agravio alguno, en embargo en 1778, la Audiencia dejó de conocer de apelaciones en materia hacendaria pues se ventilaban los conflictos en la Junta Real de Hacienda.

La Audiencia conocía de apelaciones en materia civil si el monto fuese superior a 60,000 maravedíes, pero si era mayor a 6,000 pesos le correspondía al Real Supremo Consejo de Indias a través de la Sala de justicia.

Asimismo, recibía en segunda instancia los recursos de apelación y conocía de los conflictos competenciales entre tribunales inferiores, y en el caso de que fueran autoridades superiores, era de conocimiento de una Sala de Competencia o Junta Especial que presidía el Virrey; si eran disputas entre las audiencias y los Tribunales del Santo Oficio de la Inquisición, se reunían un oidor decano y trataba de lograr un arreglo amigable, el inquisidor proponía a tres preladados para que el virrey escogiera al que presidiría las Salas de Competencia. Los conflictos entre la Audiencia y el Virrey eran resueltos por el Rey a consulta del Consejo de Indias.

Por otra parte, se desarrolló un complejo sistema jurisdiccional menos, en la ciudad de México los alcaldes del crimen podían conocer de asuntos civiles en primera instancia, el Gobernador tenía jurisdicción de su capital en asuntos civiles y penales, aunque en la realidad el teniente del Gobernador era quien trataba dichos asuntos, estas sentencias podían ser apeladas ante la Real Audiencia.

Posteriormente los juzgados de provincia que conocían de causas civiles y penales de sus ciudades, fueron sustituidos por la Real Sala del Crimen en el año de 1568.

En 1603, se estableció que en cada lugar existiera una Real Audiencia, un tribunal de la Bula de la Santa Cruzada, que conocería de asuntos con motivo del privilegio eclesiástico, esta figura desaparecería un siglo y medio más tarde en el año de 1752.

Los medios para impugnar las resoluciones de los tribunales eclesiásticos ante los tribunales reales se denominaron los recursos de fuerza.

Ya en este periodo se practicaban las visitas a los tribunales para supervisar su adecuado funcionamiento.

### C) EL REAL ACUERDO.

El Real Acuerdo era integrado por el virrey, un oidor de la Real Audiencia y un fiscal. Este cuerpo selecto acordaba los asuntos de mayor gravedad de la Nueva España como era la de promulgación de disposiciones reales, la emisión de acuerdos para sustituir al virrey en caso de ausencias definitivas.

La reforma liberal de 1812 modificó la composición de estos órganos, con la Constitución Política de la Monarquía Española de 18 de marzo de ese año en Cádiz. Y muy especialmente el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, donde en su artículo primero, fracción VI, establecía: "VI. Las Audiencias de Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, Granada, Lima,

México, Navarra, Sevilla, Valencia y Valladolid, tendrían cada una un regente, doce ministros y dos fiscales; y constarán de dos salas civiles y una para lo criminal, compuesta de cuatro ministros cada una<sup>267</sup> (sic).

Con lo anterior podemos darnos una idea rápida de este periodo de ala historia, para pasar ahora al análisis de la turbulenta etapa del México Independiente.

## 2. EN EL ORDEN JURIDICO DEL NUEVO ESTADO MEXICANO

Hablar de la historia del Poder Judicial en una centuria de grandes cambios y giros violentos como la pasada en unas cuantas páginas, es una labor de titanes, por lo mismo expondremos en este punto lo referente a la historia del poder judicial federal a la luz de los ordenamientos jurídicos más importantes que le han dado el sustento de vida legal.

Consumada la independencia de la nueva República, y establecida jurídicamente en el acta que se signó el 28 de septiembre de 1821, la nación entró en una etapa de consolidación como nueva nación, razón por la cual el Congreso republicano expidió el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en la que se señaló que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales que se establecerían en cada Estado, reservándose marcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

### A) ORDENAMIENTOS JURIDICOS

a) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, dio la estructura orgánica y jurídica a la nueva república, que adoptó según su artículo cuarto la forma de república representativa popular federal.

---

<sup>267</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. "La Suprema Corte de Justicia sus Leyes y sus Hombres". Ed. S.C.J.N., México, 1985, P. 21.

En lo tocante al Poder Judicial es el título V de la Constitución en mención, Del Poder Judicial de la Federación, el que en su sección primera denominada “De la naturaleza y distribución de este Poder”, establece en el artículo 123: “El Poder Judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito”.<sup>268</sup> Esta Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, según lo dispone el artículo 124 del ordenamiento señalado.

Es importante destacar lo que establecía el artículo 126, que se refería a que los individuos que componían este órgano, los que serían perpetuos, sólo pudiendo ser removidos con arreglo a las leyes, siendo esto el antecedente de la inamovilidad de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales en la actualidad.

El modo de designación correspondía a los legisladores estatales, siguiendo un procedimiento especial establecido, de los artículos 127 a 136, el cual era calificado por el Congreso. Los jueces de distrito y los de circuito, eran designados por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna de la Corte Suprema de Justicia, estas disposiciones de la Constitución de 1824 fueron reglamentadas por la Ley del 14 de febrero de 1826, denominada Bases para el Reglamento de la Corte Suprema de Justicia. La primera Corte Suprema se instaló en diciembre de 1824, e inició sus labores el día 26 de marzo siguiente.

La vigencia de la Constitución de 1824 se vio interrumpida al triunfo del Partido Conservador, el cual expidió las bases constitucionales que establecían una república central (15 de diciembre de 1835), y en 1836 se publicó el bando que contenía las llamadas Siete Leyes, la quinta de ellas en su artículo primero rezaba: “El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia por los juzgados de primera instancia”. La Corte Suprema, en ese año, quedaba integrada por once

<sup>268</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes fundamentales de México (1808-1982)”, 15ª ed., Editorial Porrúa, S.A. México, 1989, p. 186.

Joel Carranco Zúñiga

ministros y un fiscal, y se establecía un control constitucional ejercido por el Supremo Poder Conservador.

c) El 12 de junio de 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en su título VI, establecía la integración y atribuciones de la Corte Suprema; es con este cuerpo normativo, donde no se reconoce más el control constitucional ejercido por un órgano distinto del Poder Judicial. Ya en tanto don Manuel Crescencio Rejón establecía las bases del control constitucional en el proyecto de Constitución yucateca de 1840.

Por su parte Mariano Otero expresaba que el control constitucional debería de corresponder al Poder Judicial y así se inscribió en el Acta de Reformas de 1847.

- Es en 1855 cuando la Ley sobre Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios de 23 de noviembre de 1855, que crea el Tribunal Superior de Justicia del Distrito, acto que separa las dos jurisdicciones; la federal de la local.

Previo a la Constitución de 1857, se encuentra el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, que le dedicaba la sección Séptima al Poder Judicial.

d) Ya en la Constitución del 5 de febrero de 1857, es la Sección III, Del Poder Judicial de la Federación, la que establece en el artículo 90 que: "Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito". Los cargos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo eran renunciables por causa grave que calificara el Congreso, ante quien debería presentarse la renuncia quedando la organización de los tribunales de circuito y de distrito a la ley correspondiente, según lo establece el artículo 96.

La Constitución de 1857 invierte el nombre del máximo tribunal al mencionar: La Suprema Corte de Justicia, además por sí fuera poco se

establece el Juicio de Amparo, para garantizar el control de la constitucionalidad.

- En 1862 se expide el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Posteriormente en el Imperio se establece el Estatuto Provisional del Imperio (10 de abril de 1865).

- Es el Código de Procedimientos Federales (14 de noviembre de 1895), en su capítulo primero, que en su artículo uno establece que: "El Poder Judicial de la Federación se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito", este primer órgano estuvo compuesto por once ministros propietarios y cuatro supernumerarios; un fiscal y un procurador general.

Pero es hasta el año de 1900, cuando se integró la Suprema Corte por quince ministros, posteriormente prosiguió el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 20 de abril de 1901.

Es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 16 de diciembre de 1908, la primera ley orgánica para el Poder Judicial Federal de este siglo, y en el artículo primero establece que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por el Ejecutivo, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, y los empleados subalternos de los órganos jurisdiccionales federales, los nombraría la Suprema Corte.

c) Principales atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

En el capítulo VII se establecen las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte, entre las que destacan las siguientes:

- Nombramiento de empleados subalternos de los tribunales y juzgados.
- Propuesta de la terna al Ejecutivo.
- Conocimiento de la suspensión y renunciaciones.

- Recepción de las quejas.
- Propuesta al Ejecutivo el cambio de residencia de los órganos jurisdiccionales dependientes del Poder Judicial de la Federación; y la
- Práctica de las visitas a los mismos.

## **EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN MEXICO**

### **1. Integración y estructura orgánica**

El Consejo de la Judicatura no es, como pudiera pensarse, una desconocida y total innovación del derecho mexicano, ya que desde el año de 1988, esta figura existe en los Estados de Sinaloa y Coahuila, si bien es cierto que las funciones que desarrollan no son del todo similares, si son indudablemente las semillas previa al Consejo de la Judicatura Federal.

#### **a) Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa.**

En Sinaloa, es el decreto número 433, de 24 de marzo de 1988, publicado en el periódico oficial estatal, el viernes 25 del mismo mes y año, que reforma el artículo 97 de la Constitución del Estado de Sinaloa, el que instituye el Consejo de la Judicatura del Estado, otorgando a una ley orgánica la organización del propio consejo.

#### **b) Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila.**

Unos meses después, en Coahuila es a través del decreto que reforma diversos artículos de la Constitución del Estado, que crea el Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila, estableciendo su mención en el título Quinto -Poder Judicial- de la organización y atribuciones.

Es el artículo 143 en su primer párrafo el que nos da el concepto, naturaleza y delimitación general de funciones d este consejo de la judicatura del Estado de Coahuila.

A diferencia de la Constitución sinaloense, en Coahuila el texto constitucional estatal, expresa la integración de este consejo

coahuilense, introduciendo una novedosa e interesante fórmula en la que concurren los diversos sectores del mundo jurídico coahuilense.

“Artículo 143.- El Consejo de la Judicatura del Estado es un órgano de gobierno honorario que tendrá como funciones exclusivas intervenir en el nombramiento, ascenso, inspección y régimen disciplinario del personal al servicio del Poder Judicial. Estará integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, por el Procurador General de Justicia, por un representante designado por el Congreso que cuente con título de abogado y haya ejercido la profesión de cinco años por lo menos; por el Magistrado del Tribunal Unitario de Distrito y el Juez de Primera Instancia que tenga mayor antigüedad en el ejercicio del cargo y por los decanos de los Notarios y Abogados de la Capital del Estado que estén en activo.

En el caso de que haya dos o más Magistrados Unitarios de Distrito, o dos o más Jueces de Primera Instancia que tengan mayor antigüedad en el ejercicio del cargo y por los decanos de los Notarios y Abogados de la Capital del Estado que estén en activo.

En el caso de que haya dos o más Magistrados Unitarios de Distrito, o dos más Jueces de Primera Instancia con la misma antigüedad, integrará el Consejo de la Judicatura el de mayor edad, según corresponda”<sup>269</sup>.

Es importante señalar que la Constitución del Estado de Coahuila otorga al Consejo de la Judicatura del Estado, entre una de sus funciones, la de intervenir en la designación de los magistrados del Tribunal Supremo del Estado, como lo señalan los artículos 143 y 146 de la Constitución estatal.

c) Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Antes de entrar al estudio del Consejo de la Judicatura Federal, veamos a su similar en el Distrito Federal.

---

<sup>269</sup> Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, Tomo XCV, No. 49, 7 de junio de 1988.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es creado por disposición constitucional de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y se encuentra integrado por siete miembros a saber:

- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien es el Presidente del Consejo;
- Un magistrado,
- Un juez de primera instancia.
- Un juez de paz (electo por insaculación).
- Dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes, y
- Un consejero designado por el Jefe del Distrito Federal.

d) Consejo de la Judicatura del Estado de México.

No dejaremos pasar la oportunidad para mencionar al Consejo de la Judicatura del Estado de México, el que fue creado por el decreto número 72, de febrero de 1995, el cual reforma, adiciona y deroga diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado de México; este Consejo de la Judicatura del Estado de México tiene una peculiaridad especial que lo hace diferente de los demás consejos existentes en la República.

En primer lugar es un órgano que se encuentra integrado solo por servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se compone en términos del artículo 107 de la Constitución estatal, por un Presidente, que será al mismo tiempo del Tribunal Superior de Justicia del Estado; dos Magistrados y dos jueces de primera instancia, electos por insaculación por el propio Consejo; además es el mismo consejo mexicano, el que, funcionando en Pleno, resolverá la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces del Poder Judicial del Estado de México.

Como podemos ver, es este Consejo de la Judicatura del Estado de México, una institución que rompe con el molde que tienen los demás

consejos de la judicatura del país, pues desvincula al Poder Judicial de los otros dos poderes, tanto en la designación de los magistrados, como en la de los consejeros integrantes del mismo.

La separación por un lado y la concurrencia de los poderes en el origen de sus integrantes por el otro, es uno de los puntos de debate entre los integrantes de la judicatura, foro y académicos de la ciencia del derecho.

Por otra parte, ya el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio<sup>270</sup> mencionaba las bondades de la idea de la creación de un Consejo de la Magistratura o Consejo Judicial el cual estaría integrado por representantes de los órganos judiciales en su mayoría, pero así mismo por los miembros de los otros dos poderes.

La intención con este trabajo, al estudiar el Consejo de la Judicatura Federal, es primeramente dar a conocer lo que es y cómo se encuentra integrado orgánicamente, además de ver cuál sería la mejor forma que coadyuvará en el mejoramiento de la administración de justicia que requiere y demanda nuestra sociedad.

## **EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

Ya una vez visto brevemente que sí hay precedentes de la figura del Consejo en el derecho de nuestro país, pasemos a estudiar el Consejo de la Judicatura Federal, el que fue creado por la reforma constitucional de diciembre de 1994, quedando instalado formalmente el 2 de febrero de 1995<sup>271</sup>.

### **a) Naturaleza.**

Podemos distinguir su naturaleza, en un sentido amplio y uno estricto, para una más fácil comprensión, en el primero entendemos al

<sup>270</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos", op. cit., pp. 44 y ss.

<sup>271</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 1/1995, publicado en el D.O. el 20 de febrero de 1995.

Consejo de la Judicatura como un órgano de gobierno del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte, en un sentido estricto es un órgano colegiado de conformación heterogénea en su origen, cumpliendo las funciones como lo son la de administrar el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte; teniendo además, las facultades de nombramiento, adscripción y remoción de los integrantes de la Judicatura Federal.

El hoy consejero de la judicatura, Mario Melgar Adalid lo denomina (al consejo) como "un órgano que forma parte del Poder Judicial, pero no tiene la función jurisdiccional sino una función administrativa"<sup>272</sup>, es pues un órgano de naturaleza administrativa, con rango constitucional, perteneciente orgánicamente al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el acuerdo general número 1/1995 del Pleno del propio Consejo, lo señala como un órgano independiente, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Aquí nos salta una pregunta ¿Es el Consejo de la Judicatura Federal el administrador del Poder Judicial Federal?, al respecto no podemos decir con libertad que el Consejo en mención sea el órgano que administra al Poder Judicial de la Federación en forma integral, ni mucho menos mencionar que es un órgano de gobierno del mismo Poder, puesto que el propio texto constitucional excluye a la Suprema Corte de Justicia, la cual tendrá su propia administración interna. No obstante lo anterior, la iniciativa de reforma constitucional, señala que uno de los motivantes de esta reforma es no distraer a los señores ministros, los que tienen una misión eminentemente jurisdiccional, con asuntos administrativos, los mismos asuntos que siguen teniendo aunque en menor número en lo referente al máximo tribunal de la nación, la misma iniciativa da como explicación, que se establece así para que la Suprema Corte de Justicia no pierda su autonomía.

<sup>272</sup> MELGAR ADALID, Mario. et. al. "Reformas al Poder Judicial" "El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes", por Mario Melgar, op. cit., p. 120.

En este orden de ideas, consideramos que el Consejo de la Judicatura Federal (con toda su infraestructura) es el órgano idóneo para administrar a todo el Poder Judicial de la Federación, evitando la posible duplicidad de cuerpos administrativos que únicamente engrosan la nómina con cargo al presupuesto del Poder Judicial Federal, además siendo el Consejo de la Judicatura Federal el administrador único de todo el Poder Judicial, tendría un perfecto control y, además se concretaría con esto a un método de balance, pues los señores ministros se dedicarían ciento por ciento a sus labores jurisdiccionales, no interviniendo en la administración del Poder Judicial Federal y el Consejo, por su parte únicamente se dedicaría a la administración de esta tercera parte del gobierno federal.

En lo concerniente a la disciplina y vigilancia, creemos que los ministros sí deben estar excluidos del campo de acción del Consejo de la Judicatura, por la simple razón de que su método de designación es diferente a los demás miembros de la judicatura y su vigilancia y disciplina por consecuencia distinta. En lo referente a los funcionarios de la Suprema Corte que no sean ministros, éstos sí debieran entrar en la competencia del Consejo, pues muchos de ellos inclusive, forman parte de la carrera judicial.

#### b) Integración.

Entendemos la integración como verbo, esto es la acción de integrar, al respecto el artículo 100 de la Constitución señala expresamente la conformación de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal; siete sus integrantes, uno es el Presidente de la Suprema Corte quien también lo es del Consejo, dos magistrados de Circuito, uno de Tribunal Colegiado y el otro de Tribunal Unitario de Circuito; y un juez de Distrito.

Los magistrados y el juez serán electos mediante el método de insaculación. Pero ¿qué entenderemos por este vocablo?, al respecto Juan Palomar de Miguel da claramente su significado "*Insaculación F. Acción y efecto de insacular.- Insacular (Lat. in, en, y saculus,*

*saquito*), Tr. *Poner en un saco, urna o cántaro, boletas o cédulas con números o nombres de personas o cosas, con el fin de sacar una o más por suerte*<sup>273</sup>. Pero ¿será el mejor sistema, el de dejar a la suerte la designación de una parte importante de los integrantes del Consejo?, en este sentido Alonso Lujambio<sup>274</sup> comenta que la insaculación obstaculiza que las coaliciones del Poder Judicial penetren en el interior del Consejo de la Judicatura; en este sentido consideramos que podría modificarse este sistema para que fuera el método que originalmente planteaba la iniciativa presidencial, el que era la elección por ellos mismos, misma que sería mejor acogida por los propios jueces y magistrados, pues reflejaría la voluntad de éstos, además de que estos consejeros electos serían sus representantes, siendo que esos funcionarios conocen en verdad la vida y problemática de la judicatura federal.

Dentro de los consejeros de origen judicial, proponemos que se modifique el requisito de la edad para el consejero que provenga de los jueces de distrito, que por lógica razón son personas jóvenes los cuales siguiendo el texto actual de la ley, quedan relegados para ser consejeros por una causa natural no imputable a ellos, la edad.

Hasta aquí se ubicaría lo que la legislación española denomina integrantes de origen judicial, lo que se adoptó para el caso de nuestro país, sólo para una mayor facilidad de identificación didáctica.

En lo relativo a los integrantes no judiciales, son dos consejeros designados por el senado y uno por el Presidente de la República. En lo que respecta a los dos consejeros designados por el senado, consideramos que no se debe discriminar a la Cámara de Diputados siendo ésta la representante del pueblo, a nuestra consideración debe intervenir en la designación de los consejeros, proponemos que sea uno designado por el senado y el otro designado por la Cámara de Diputados, mediante el método que las propias cámaras determinen

<sup>273</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan. "Diccionario para juristas", op. cit., p. 725.

<sup>274</sup> MELGAR ADALID, Mario, et. al. "Reformas al Poder Judicial", "Las Reformas al Poder Judicial, una aproximación desde la Ciencia Política", por Alonso Lujambio Irazabal, op. cit., p. 177.

dándole así la libertad al Poder Legislativo en lo referente a la citada designación, estableciendo requisitos de capacidad intelectual y moral; referente al consejero designado por el Presidente de la República, creemos que debe señalarse al igual que al Judicial un método de designación, éste podría ser que el Ejecutivo lo designara de entre una terna presentada por una Comisión.

Hemos analizado en el primer capítulo de este trabajo algunos de los diversos significados de la expresión judicatura, encontramos que puede conceptualizarse desde dos puntos de vista a saber: En un a) estricto sentido y en uno b) amplio como lo señala el prestigiado procesalista español don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, la primera acepción se refiere al conjunto de juzgadores, considerando como tales a los jueces de primera instancia o menores, creándose así un concepto diferente, la *magistratura*, para referirse a los magistrados o jueces de segunda instancia, y el segundo que de manera universal engloba tanto a jueces como a magistrados, siendo éste el más utilizado por los países que cuentan con un consejo, como ejemplo podemos citar al Consejo de la Magistratura de Paraguay, en el que se usa el término en su sentido amplio.

En nuestro país la judicatura se puede dividir para fines didácticos en una judicatura federal y en una judicatura de los poderes judiciales de las entidades federativas, que unidas forman la judicatura mexicana. La primera se encuentra conformada por los miembros adscritos a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, la segunda por los integrantes de los poderes judiciales de cada uno de los Estados de la república y del Distrito Federal.

Surge el cuestionamiento de que si los consejeros forman parte de la judicatura, al respecto se desahoga nuestra inquietud al precisar que los consejeros de la judicatura, tanto federales como del fuero común son miembros de la judicatura en tanto su calidad de jueces, magistrados o ministros, pues la esencia de la judicatura es la función de la administración de justicia y la misión propia de los miembros del Consejo de la Judicatura es eminentemente administrativa.

Sabemos ya de dónde proviene el vocablo y sus acepciones, y en el caso de la judicatura mexicana, que se puede dividir en dos grupos, pero ahora para satisfacer la curiosidad intelectual planteada en este apartado he de anotar que para ser miembro integrante de la judicatura, podemos observar que a lo largo de la historia se han utilizado varios métodos para el ingreso y promoción de sus integrantes, de estos métodos solo mencionaremos brevemente los que a nuestro juicio son los más importantes, siguiendo el modelo expresado en su obra del hoy consejero de la judicatura del Distrito Federal, Cipriano Gómez Lara<sup>275</sup>:

#### MÉTODOS DE ACCESO A LA JUDICATURA

a) Designación por sufragio universal, elección directa por el pueblo.

Este es un método con un tinte eminentemente político, su principal argumento es que si el pueblo elige a los autores de la ley, debe también hacerlo con sus intérpretes. Sin embargo, compartimos la idea del maestro Gómez Lara en el sentido de que si se aplicara este sistema en nuestro país tendría resultados nefastos pues vincularía y obligaría al futuro juzgador con los siempre creados compromisos de partido, pudiendo tener una visión parcial al impartir justicia.

b) Nombramiento por el Poder Ejecutivo.

Es utilizado este sistema en las regiones dictatoriales y absolutistas, siendo el rey, primer ministro, presidente o jefe de Estado, quien hace las designaciones de los miembros de la judicatura. Al respecto opinamos en el mismo sentido que un sinnúmero de autores que reprueban la intromisión del Ejecutivo en el pleno y absoluto nombramiento de los integrantes del Poder Judicial vulnerando la independencia de éste, Alcalá-Zamora y Castillo “opina que se debe sustraer totalmente el nombramiento de los funcionarios judiciales de la injerencia del ejecutivo...”<sup>276</sup>; el maestro Gómez Lara expresa: “El nombramiento de jueces por parte del Ejecutivo, es un problema común

<sup>275</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso”, 7ª ed., UNAM, México, 1987, pp. 183-185.

<sup>276</sup> Citado por CARPIZO, Jorge. “El Presidencialismo Mexicano”, 9ª ed., Editorial Siglo XXI, México, 1989, p. 183.

de todos los países con regímenes presidencialistas; por ello lo señalamos como uno de los principales males de la administración de justicia<sup>277</sup>.

**c) Nombramiento por el Poder Legislativo.**

A partir del inicio de vigencia del decreto que reforma diversos artículos de la Constitución, publicado el 31 de diciembre de 1994, en nuestro país contamos con este sistema para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es el Senado quien “designa” a los miembros de nuestro más alto tribunal, a propuesta de una terna presentada por el Ejecutivo.

Con beneplácito vemos que la mencionada reforma es un avance positivo para desvincular al Ejecutivo del Poder Judicial, pero no podemos ocultar que sigue siendo el Presidente quien da los nombres de la citada terna, por otro lado los miembros del Poder Legislativo no son técnicos sino políticos, con lo que al ser políticos no nombrarán al que con un criterio jurídico sea el más capacitado, sino al que con un sentido puramente político “crean” los legisladores que es el mejor candidato de la terna para ser seleccionado a desarrollar dicho cargo. Asimismo el artículo 96 de la Carta de Querétaro establece que cuando el Senado no resolviera en un plazo mayor a treinta días, el Presidente nombrará al futuro ministro de entre la terna propuesta por él mismo, y en el caso de que la Cámara Alta rechace toda terna, el Presidente someterá una nueva y si ésta segunda fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de esta terna designe el Presidente de la República, con lo que volvemos y caemos en los inconvenientes y vicios del método citado en el punto que antecede. Debemos anotar que por la experiencia en los Poderes Judiciales de otras latitudes, y en nuestro país, la política debe estar lo más alejada del procedimiento de nombramiento y promoción de los ministros de la judicatura, llamémosle federal o local, por el bien de la trascendental función encomendada a los integrantes de ésta.

---

<sup>277</sup> GOMEZ LARA, Cipriano, op. cit., p. 185.

**d) Nombramiento por el Poder Judicial.**

Hasta antes de la reforma constitucional, el nombramiento de magistrados y jueces federales era hecho por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hoy en día, la Constitución General de la República, en su artículo 97 establece, que es el Consejo de la Judicatura Federal, perteneciente al propio Poder Judicial, pero teniendo su composición un origen basado en la designación de una parte de sus miembros por los otros dos poderes. Siendo este consejo quien tiene la atribución, previo el cumplimiento de los procedimientos de selección establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el encargado de hacer los nombramientos de los servidores del Poder Judicial de la Federación, creando con esto un sistema de designación, al que llamaremos mixto.

Debemos tomar en cuenta el sentido que el legislador le quiso dar al concepto de judicatura, el cual, consideramos no se limita sólo a los titulares de los órganos jurisdiccionales, sino además de éstos, incluye al *Personal Profesional Jurisdiccional*<sup>278</sup>, pues el texto de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 110 establece:

“Artículo 110.- La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:

- I. Magistrados de circuito;
- II. Jueces de distrito;
- III. Secretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- IV. Subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- V. Secretario de estudio y cuenta de ministro;
- VI. Secretario de acuerdos de sala;
- VII. Subsecretario de acuerdos de sala;
- VIII. Subsecretario de tribunal de circuito;
- IX. Subsecretario de juzgado de distrito; y

---

<sup>278</sup> Entendiendo al Personal Profesional Jurisdiccional como el integrado por los actuarios y secretarios de dichos órganos jurisdiccionales.

#### X. Actuario del Poder Judicial de la Federación”.

Lo expuesto nos da la pauta al señalar cuáles son las categorías que se encuentran englobadas por la carrera judicial, que es el método de nombramiento y promoción de los servidores del Poder Judicial de la Federación. Cabe destacar que los secretarios técnicos adscritos al Consejo de la Judicatura Federal no se encuentran previstos por el numeral transcrito, punto que se analizará con detalle, en el capítulo correspondiente.

Dicho lo anterior pensamos que se puede elaborar un concepto sencillo, que se encuentre apegado a los propósitos de este trabajo, por lo tanto, aunque en un sentido vulgar la judicatura sólo abarque a los titulares de los órganos del Poder Judicial, para nosotros la judicatura puede ser conceptualizada como:

A diferencia del Distrito Federal, en donde se impuso la institución del Consejo de la Judicatura, (que bien pudo reservarse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal diseñar su organización, estructura y funcionamiento), en los Estados no es un imperativo su existencia, de conformidad con el artículo 116 constitucional en que no se aborda este tema, aunque sí lo sugiere el artículo 110 y 111 del mismo ordenamiento legal.

Desde antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal ya funcionaba un órgano similar en Coahuila y Sinaloa, hasta hoy las entidades que cuentan con un consejo de la judicatura son: Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, México, Morelos, Nayarit y Sinaloa.

## **F) LOGROS Y RETROCESOS RESPECTO DE ESTA FIGURA**

### **LOGROS**

1. La existencia de un órgano encargado precisamente de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Estas tareas no distraen a los Ministros en su trascendente función jurisdiccional.
3. Propicia un mejor control de la administración de los bienes y presupuesto destinado al Poder Judicial.
4. Procedimientos transparentes y objetivos en la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito.
5. Evaluaciones permanentes de las actividades jurisdiccionales que se presentan en los juzgados de distrito, tribunales colegiados y unitarios de circuito.

### **RETROCESOS**

1. La designación de dos consejeros por parte del Senado y uno del Presidente de la República.
2. En general, el procedimiento de selección de todos sus integrantes se opone al principio de la carrera judicial, situación que los coloca en una debilidad moral para calificar los ascensos y nombramientos. Sobre todo, es muy notorio que aún los integrantes de la judicatura, como lo son los jueces de distrito y magistrados de circuitos se tengan que someter a la insaculación para ocupar estos cargos, lo que impide que el mejor o con más aptitudes ocupe ese lugar de tal jerarquía<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> Esta insaculación, que comprende a todos los funcionarios judiciales ya mencionada, puede originar que los nombramientos del aludido Consejo recaigan en jueces de Distrito y magistrados de Circuito ineptos.

3. El engrosamiento del aparato administrativo en el Poder Judicial de la Federación.
4. El descontento por parte los auténticos integrantes de la judicatura de que extraños al poder revisen el trabajo jurisdiccional del cual poco conocen.

## **II. EL TRIBUNAL ELECTORAL**

### **A) BREVES ANTECEDENTES**

No es de reciente creación el Tribunal Electoral, aunque sí lo es su incorporación al Poder Judicial de la Federación, durante mucho tiempo el conocimiento de las controversias en materia electoral estuvo vedado para el Poder Judicial<sup>280</sup>. En 1987 se crea el Tribunal Federal Electoral fuera de la órbita judicial.

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, y después de un intenso periodo de consenso entre los diferentes partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, dio frutos con varias modificaciones en la Ley Fundamental en materia electoral.

Ante la falta de confianza y credibilidad al anterior Tribunal Federal Electoral y preparando el escenario para las próximas elecciones federales de 1997, el Tribunal Electoral es alejado de la decisión del ejecutivo por lo que hace a la pertenencia orgánica y por supuesto, de designación de sus magistrados.

---

desonestos, pusilánimes y sin reputación alguna...". BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Evaluación crítica a la reforma judicial federal zedillista", op. cit., p. 56.

<sup>280</sup> Las elecciones y la supervisión de la legitimación política han sido objeto de gran debate desde 1873... Valtorta sentó jurisprudencia en el sentido de que la judicatura no debe revisar las cuestiones políticas, basado en el famoso caso americano Luther vs. Borden (1849), decidido por la misma Suprema Corte que legitimó la esclavitud en aquel país. GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "El desafío de la Justicia...", p. 18.

## **B) ORGANIZACION Y ESTRUCTURA**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Esta forma de designación de los magistrados electorales es ampliamente aceptada dentro del foro político y académico. Al quedar a disposición de los ministros de la Corte formular la terna para que el Senado elija quiénes ocuparán el cargo se rompe favorablemente con una tradición que concentró el Ejecutivo Federal de nombramiento y propuesta, además la mayoría calificada de dos terceras partes alienta a que la decisión sea tomada por senadores de más de partido político ahí representado.

Sin embargo sería conveniente revisar a fondo ésta y otras atribuciones de selección que realiza la Cámara de Senadores dentro del sistema político, toda vez que con la reciente reestructuración de este órgano legislativo está en desventaja respecto de la Cámara de Diputados<sup>281</sup> que ofrece mayor pluralidad y por consiguiente, el debate necesario para decidir a conciencia los nombramientos.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser

---

<sup>281</sup> SALDAÑA HARLOW, Adalberto. "Ensayos para una teoría política de la Constitución". Segunda Parte, Nueva Constitución, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, México, 1996, p. 73. El autor coincide en que es más conveniente en que sea la Cámara de Diputados y no la de Senadores la que haga la elección, así como otras ratificaciones atribuidas por la Constitución.

menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

De lo anterior se puede advertir que quedan comprendidas una gama muy amplia de atribuciones conferidas al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre los diversos conflictos que pudieran suscitarse en el proceso electoral federal y excepcionalmente en el ámbito local. Destaca además la resolución en

**los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus servidores, así como entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.**

La inusitada disposición que faculta al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre "las demás que señale la ley", deja al descubierto una peligrosa indefinición al respecto. Si se toma en consideración el principio de distribución de competencias entre la federación y los estados, así como que en el texto constitucional generalmente han quedado expresas las atribuciones de los órganos que integran el poder público, (Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y de Senadores, Comisión Permanente, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación), esa facultad con sus consecuentes efectos se amplía irrazonablemente hasta la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el

proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Sobre el presupuesto del Poder Judicial existen dos preceptos constitucionales que conducen a una confusión. Por una parte se establece en el artículo 100, en su último párrafo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación; en un principio queda claro que el Tribunal Electoral, es al menos para estos efectos, parte del resto del Poder Judicial. Sin embargo, en el artículo 99 prevé que dicho tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de Corte para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. De nueva cuenta estamos en presencia de un error de técnica legislativa; bien pudo haberse modificado el artículo 100 constitucional para hacerlo compatible con el artículo 99 del mismo ordenamiento legal, y reiterar la excepción del proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Electoral.

Se establece además que el personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señala la ley.

### **C) LA POLITICA Y EL PODER JUDICIAL**

Por mucho tiempo se ha tratado de deslindar al Poder Judicial de la vida política nacional. Durante el siglo pasado la influencia de la actividad política en la Suprema Corte fue notoria, al grado que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia era considerado el Vicepresidente.

"Muchas veces en nuestra historia constitucional se ha discutido la conveniencia de que la Suprema Corte intervenga en la resolución de asuntos de carácter político. Sea durante los debates de un congreso constituyente, o en los años en que la vida pública ha adquirido cierta

densidad y los partidos contienen en condiciones relativamente normales por el poder, surge periódicamente la idea de que la Corte, actuando como una instancia equilibradora, al margen de las pasiones y los intereses que se agitan en los hechos políticos, debe de intervenir para regular dichos intereses y pronunciar la palabra que apacigüe a los derrotados y legitime a los vencedores. Esta pretensión es perfectamente explicable, pues como el pueblo ha aspirado a constituir un Estado de derecho desde que en 1814 se dio en Apatzingán su Constitución constituyente, es razonable imaginar que al más elevado tribunal del país corresponda también resolver, conforme a derecho, las contiendas que versan sobre el poder y sus titulares. A pesar de este justo razonamiento, sin embargo, puede decirse en términos generales que ha triunfado en nuestro medio la idea de que ni la Corte, ni los tribunales federales que le están subordinados, deben inmiscuirse en asuntos de carácter político pues, para decirlo en palabras de Tena Ramírez: "Si la Corte interviniera en la política electora con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla". Quienes han integrado nuestro supremo tribunal en el curso del tiempo, por su parte, tampoco han sido muy partidarios de asumir esta responsabilidad, prefiriendo dejar el arbitraje de los problemas de la política a los propios políticos y luchando por mantener a la corte dentro del perímetro estricto de lo jurídico".

"La tendencia extrema en cuanto a que la corte debe intervenir en las cuestiones de carácter político está representada por José María Iglesias, para quien, en rigor, y conforme al texto que acabamos de citar, ningún conflicto de este tipo o de cualquier otro que ocurriera en la república era ajeno a la Corte Suprema. La corriente contraria la encabeza Ignacio L. Vallarta, quien la expuso contundente en ocasión del amparo pedido por el licenciado León Guzmán contra actos de la legislatura del estado de Puebla, por considerar que este órgano no era otra cosa que una asamblea de usurpadores que el tribunal debía desconocer".

En el Congreso Constituyente de 1916-17, ambas tendencias volvieron a manifestarse nitidamente, ahora representadas por los

diputados Paulino Machorro Narváez e Hilario Medina, respectivamente. El motivo, es cierto, no fue en materia electoral, pero sí en materia política. Se discutía el proyecto de Carranza, en el punto que se confiaba a la Suprema Corte "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado", lo cual era una novedad que el primer jefe quería introducir en la Constitución, ya que el conocimiento de estos conflictos estaba reservado al Senado desde que éste se restableció en 1874; pues bien, no obstante provenir esta posición del Jefe del Estado, la Primera Comisión de Constitución la desechó, pasándola otra vez a las facultades del Senado, donde, por cierto, quedó en definitiva. Pero al hacer la presentación del tema a la Asamblea Constituyente, uno de los miembros de la Comisión, el licenciado Machorro Narváez, presentó un voto particular defendiendo la propuesta de Carranza.

"Las circunstancias de tratarse de conflictos políticos, decía Machorro, no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como los que surgen entre dos estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los estados, y las usurpaciones por los estados de facultades federales..."

Ganó, sin embargo, el criterio de la comisión tal y como propuso el texto a la asamblea, esto es, transfiriendo al Senado la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado.

El concepto política adolece, como tantos propios de las disciplinas humanas, de una definición precisa. Desde Aristóteles hasta nuestros días, la pregunta sobre lo específicamente político dentro de la sociedad se plantea con idéntica ansiedad y se responde con igual imprecisión<sup>282</sup>.

---

<sup>282</sup> GONZALEZ AVELAR, Miguel. "La Suprema Corte y la Política". 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 31 y ss.

## **I.- LA FACULTAD DE INVESTIGACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y EL CASO DE "AGUAS BLANCAS".**

El párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución General de la República dispone:

*"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal".*

De acuerdo con esta atribución constitucional la Corte puede investigar por conducto de sus integrantes u otro funcionario designado, algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual<sup>283</sup>. En contraste con el juicio de amparo que tiene por objeto destruir actos o leyes que violen garantías individuales, la investigación que practica la Corte en los términos señalados procede contra violaciones consumadas de modo irreparable, y así ambas se complementan en su finalidad de protección de los derechos humanos<sup>284</sup>.

Jorge Carpizo precisa que esta investigación constitucional la Corte puede cuando la violación ha producido un clamor y escándalo nacionales, cuando exista un verdadero malestar e inquietud sobre determinados

<sup>283</sup> Sobre este punto Héctor FIX-ZAMUDIO, sostiene que el citado procedimiento investigatorio no se inspira en el derecho constitucional de los Estados Unidos, sino que es una creación original de la carta de 1917, pero inclusive sus antecedentes nacionales -si los tiene-, son bastante imprecisos, por lo que se ha dificultado de manera considerable el análisis de la estructura jurídica y de las finalidades de la institución, ya que lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió establecer un instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional. En *La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano*, "Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 138.

<sup>284</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales", op. cit., p. 209.

acontecimientos como ocurrió en el caso de Veracruz en 1879 o más recientemente con los sucesos del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México, y agrega sobre la exitativa de los otros órganos de gobierno, que también por lo delicado de la situación puede acontecer que alguno de los poderes facultados solicite la investigación para dar confianza al pueblo de que algo se está haciendo al respecto y por un órgano de la jerarquía de la Suprema Corte<sup>283</sup>.

Un acontecimiento que conmovió a la opinión pública, fue el ocurrido el 28 de junio de 1995, cuando aproximadamente 120 integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur distribuidos en dos camiones se dirigían a la cabecera municipal de Coyuca de Benítez, Guerrero, a un mitin donde exigirían la aparición de su compañero Gilberto Romero Vázquez, quien fuera arrestado semanas antes y la entrega de enseres agrícolas y abono que les prometiera el gobierno estatal. En el trayecto aparecieron 200 elementos policíacos, y de repente comenzó la masacre que culminó con 17 muertos y 21 heridos, la tragedia fue filmada en uno de los sucesos que más han lastimado e indignado la conciencia nacional e internacional.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tomó cartas en el asunto, también Amnistía Internacional. El segundo fiscal especial en el caso concluyó tajante que los únicos culpables fueron los policías desconociendo la responsabilidad de los altos funcionarios estatales que según versiones oficiales habían actuado en defensa propia, esta declaración fue desacreditada con la difusión del video que revelaba otra realidad.

El 5 de marzo de 1996, el Presidente de la República solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación investigar sobre la masacre de Aguas Blancas, situación que puso en juego el prestigio del máximo tribunal; ocho días después renuncia el gobernador del Estado que se vio envuelto en serias dudas sobre su participación. El 23 de abril de ese año los Ministros designados, Humberto Román Palacios y Juventino V.

---

<sup>283</sup> *Ibidem*.

Castro, dan a conocer sus conclusiones asegurando que en las investigaciones de Aguas Blancas hubo ocultamiento, engaño y maquinación, y que la responsabilidad recala además en el gobernador y sus principales colaboradores<sup>286</sup>. Tras recibir las investigaciones de la Corte, la Procuraduría General de la República el 2 de mayo se declaró incompetente para ver el caso y lo turno a las autoridades estatales, mismas que tras valorar los hechos exoneraron al ex gobernador Rubén Figueroa.

A juicio del jurista Ignacio Burgoa Orihuela, la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el caso Aguas Blancas y el dictamen que rindieron los ministros Humberto Román Palacios y Juventino Castro, no tiene validez porque viola la Constitución, al estimar el maestro que el artículo 97 de la Constitución, en el cual la Corte se basó, a petición del presidente Zedillo, establece que la averiguación realizada solamente versará sobre si hubo o no violación de garantías individuales, y de acuerdo a la petición correspondiente.

El maestro emérito calificó esta averiguación como "totalmente inútil, superflua y absurda. La averiguación que practicaron los ministros comisionados para descubrir si en la matanza de Aguas Blancas hubo violación a las garantías individuales es tan ilógica como tratar de descubrir el Mediterráneo, o como si les hubieran ordenado: Vayan a averiguar si la Catedral está en el Zócalo de la Ciudad de México. Yo, en ese caso hubiera dicho: señor presidente, no procede esta averiguación; como en el caso Aguas Blancas, la violación de garantías es patente y todo el mundo lo sabe, la investigación del caso es inútil e innecesaria, tanto como descubrir el hilo negro o el agua tibia... se excedieron en la averiguación porque hicieron el papel de Ministerio Público, y esto significa una violación grave a la Constitución, ya que de acuerdo a sus artículos 20 y 21, la investigación y persecución de los delitos, y en su caso, la determinación de la presunta responsabilidad de

---

<sup>286</sup> Un ensayo al respecto lo ofrece COSSIO DIAZ, José Ramón, "La Suprema Corte y el Caso Aguas Blancas", en *Reforma*, 9 de junio de 1996, pp. 8-10, el autor considera que los Ministros comisionados actuaron con gran celeridad y poco cuidado, prefiriendo pronunciarse sobre la cultura política del país que enfrentar un trabajo jurídico detallado y riguroso.

sus autores, solo compete al MP, ... Desde mi punto de vista estrictamente jurídico, el llamado dictamen de la Suprema Corte sobre el caso Aguas Blancas no tiene validez por violar la Constitución. Podría tratarse de una opinión meramente moral, pero proviene del desempeño de una actividad de la Suprema Corte o de sus comisionados, y es contraria a la Constitución... un tribunal no tiene derecho a acusar"<sup>287</sup>.

## 2.- PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL

El artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución General de la República, dispone que la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Esta disposición constitucional no faculta a la Corte para calificar la validez del resultado de una elección federal, sea de diputados, senadores o presidente de la república, ni mucho menos a hacer de esa calificación sobre bases de tal generalidad, que los presupuestos tendrían que ser necesariamente vagos y, en consecuencia, engendrarían conclusiones sencillamente arbitrarias. *"Sus resultados carecen de efectos jurídicos, por no ser estrictamente una sentencia. Sin embargo, la sola participación de la Corte tendría importancia considerable en la opinión pública"*<sup>288</sup>.

No existe reglamentación a esta disposición constitucional, más sin embargo, se advierte de inmediato que no se requiere de solicitud,

<sup>287</sup> "La Corte viola la Constitución: Burges". *La Extra*. Año XXXIV, número 1675, 16 al 22 de junio de 1996, México, p. 12.

<sup>288</sup> RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, *"Mexicano: ésta es tu Constitución"*. Miguel Angel Porrúa/Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1996, p. 97.

sino que opera de oficio, además que solamente puede intervenir en los casos que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión, obviamente se refiere a la elección de Presidente de la República, y al Congreso de la Unión. Por lo tanto, se deduce que no podrá investigar la legalidad de algún distrito electoral, entidad federativa o circunscripción plurinominal, ya que estaríamos ante una duplicidad de funciones con los órganos del Instituto Federal Electoral.

En relación a esta facultad de la Corte, Rafael Quintana Miranda afirma: "En defensa de la posición de la Corte como máximo órgano judicial de control constitucional y desde un punto de vista jurídico estricto, o sea prescindiendo de la trascendencia moral o ética que los resultados de las investigaciones pudiesen tener en el ánimo colectivo o en la opinión pública, es evidente que la disposición constitucional que consagre en su favor dicha facultad como está concebida actualmente, debe suprimirse"<sup>289</sup>.

Al no existir especificación alguna, queda abierta la interpretación de si existe o no la posibilidad de averiguar la legalidad de todo el proceso de elección de diputados o de senadores, o bien, únicamente del Congreso de la Unión en su conjunto.

Esta facultad de la Corte, desde su creación (Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1997) no ha sido utilizada, hemos tenido procesos electorales bastante cuestionados como el de 1988, en que el propio presidente Carlos Salinas de Gortari manifestó su inquietud en la transparencia de los procesos electorales<sup>290</sup>. Se puede

<sup>289</sup> QUINTANA MIRANDA, Rafael, et. al. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación en procesos electorales", en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 432.

<sup>290</sup> En el discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 1º de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari expresó: "*Propongo: Primero, un acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática... tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos, modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno. Al administración dará respuesta a la exigencia ciudadana de respeto a la pluralidad y efectiva participación. La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales. Comparto esa inquietud ciudadana*".

afirmar que las leyes electorales han sido inequitativas en beneficio del partido en el poder, de ahí que la facultad analizada no haya tenido la eficacia esperada.

### **3.- LA CALIFICACION DE LA ELECCION PRESIDENCIAL DE LA SALA SUPERIOR.**

Desde la promulgación de la Constitución en vigor y hasta la pasada elección presidencial, la Cámara de Diputados conservó la facultad de erigirse en colegio electoral para calificar la elección del Presidente de la República. Después de setenta y nueve años, se transfiere esta primordial función al Tribunal Electoral, en específico a la Sala de Segunda Instancia.

La actual disposición entrará en vigor a partir del año 2000 en que se elija al próximo presidente de la república, con ello se piensa que dará mayor confiabilidad al proceso electoral federal, pretendiendo que a través de una seguridad jurídica sin la intromisión partidista sea un medio eficaz para legitimar al vencedor y apaciguar a los derrotados.

Analizando en los puntos anteriores, se tiene que esta calificación presidencial aunque es absoluta será apoyada por la calificación parcial que se hagan en cada una de las entidades federativas por los órganos internos del Instituto Federal Electoral.

Se rompe así con una larga tradición en que el sistema político sustentaba su legitimidad en una especie de complicidad al obtener simultáneamente mayoría en la cámara de diputados, no era difícil advertir que ante una serie de irregularidades tanto en proceso previo, posterior y obviamente durante la jornada electoral, los diputados que salían vencedores en las elecciones que se celebraban simultáneamente con el presidente de la república, se jugaban su propia legitimidad.

## CAPITULO QUINTO

### IMPERFECCIONES DEL PODER JUDICIAL

**SUMARIO: I. LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS. A) LA PRONTITUD; B) DISMINUCION DEL NUMERO DE MINISTROS QUE INTEGRAN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. II. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y LA UNIDAD JURISDICCIONAL. III. FEDERALISMO O CENTRALISMO JUDICIAL. A) CONSIDERACIONES PREVIAS; B) ANTECEDENTES DEL AMPARO JUDICIAL; C) VIGENCIA DE ESTE PRINCIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL. IV. EXCLUSION DEL FUERO CONSTITUCIONAL PARA LOS MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. V. OTRAS. VI. LA JUSTICIA COMO FINALIDAD DEL PODER JUDICIAL.**

Cuando nos referimos a las imperfecciones del Poder Judicial, antes que denostar la noble función de la judicatura, pretendemos exponer aquellos aspectos que enrarecen y desfavorecen su desarrollo en perjuicio de los propios órganos, funcionarios judiciales, y principalmente de los particulares afectados por las políticas impuestas. Es innegable que muchos de estos rubros son decisiones políticas asumidas como consecuencia de un intenso debate en momentos históricos cruciales de la configuración del sistema jurídico mexicano, algunos de ellos carecen la vigencia y es apremiante una revisión cuidadosa en beneficio del fortalecimiento a las instituciones.

#### I. LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS

##### A) LA PRONTITUD

Por mandato constitucional, de acuerdo con el artículo 17 de la Carta Magna<sup>291</sup>, toda persona tiene derecho a que se le administre

<sup>291</sup> Para profundizar sobre este precepto en la práctica judicial, vid. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El artículo 17 Constitucional y la Práctica Judicial", en Revista de la Facultad de Jurisprudencia, año 1, número 3, octubre-diciembre de 1980, Toluca, México, pp. 13 y ss.

justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta<sup>292</sup>, completa e imparcial.

El tiempo para emitir las resoluciones, así como el punto de referencia para computarlo solamente está previsto en el texto constitucional para los juicios penales, que según la fracción VIII, del artículo 20, es garantía del inculcado en el proceso penal ser juzgado antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excede de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. Se estima que los plazos aludidos comienzan a contar a partir de que está a disposición de la autoridad judicial.

Por su parte, el artículo 155, de la Ley de Amparo, establece que una vez celebrada la audiencia constitucional, acto continuo se dictará el fallo que corresponda, esto es, de inmediato. Este precepto parece ser congruente con lo ordenado por el artículo 17 constitucional, sin embargo, en este caso concreto, se está hablando de una sentencia de amparo, en cuyo plazo para resolver se advierte una intolerancia que puede ir en demérito de la calidad de la resolución.

Se llega a la conclusión de la imposibilidad de someter a tasa el tiempo la actividad de jueces y magistrados. Puede y debe establecerse un tiempo y un horario para las audiencias, celebración de juicios, acceso al público, etc., pero la actividad "creadora" no puede someterse a tasa; ¿cuánto tiempo se necesita para pronunciar una sentencia?. Habrá quien la pueda dictar al terminar una vista o al leer el último escrito de las partes; quien necesite varias horas o varios días. Todos los casos no requieren el mismo esfuerzo intelectual, ni todos los jueces y magistrados tienen la misma rapidez y agilidad mental. La aplicación de la ley, la creación de la norma que regule el caso enjuiciado no es una

<sup>292</sup> "La garantía de seguridad jurídica establecida en favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas". BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 27ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 638.

función mecánica; es una operación de la inteligencia, y ésta trabaja no sólo cuando los sentidos actúan captando lo dicho en los informes o el contenido de los documentos, sino principalmente después<sup>293</sup>. Diríase que los sentidos proporcionan los elementos, la materia, sobre la que después actúa el intelecto; y éste trabaja desde el instante mismo en que termina aquella función sensitiva hasta el hallazgo de la idea que cristalice la norma de justicia que se busca.

## **B) DISMINUCION DEL NUMERO DE MINISTROS QUE INTEGRAN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

Se ha cuestionado lo acertado de la decisión de haber disminuido de veintiuno a once el número de ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hasta antes de 1995, este máximo órgano del Poder Judicial Federal quedaba integrado por cuatro salas especializadas en las ramas civil, penal, administrativo y labora, integradas por cinco ministros cada una.

De acuerdo con la nueva estructura, la Corte se integra por dos salas una de ellas conoce de asuntos civiles y penales, y la otra, de asuntos laborales y administrativos. El maestro Burgoa opina al respecto: *"Esta competencia desvirtúa la especialización material con que operaban las anteriores desaparecidas cuatro Salas, circunstancia que convertirá a los ministros componentes de las dos nuevas Salas en pretendidos especialistas en las citadas materias, lo que implicará un obstáculo para el conocimiento cabal de los casos que a cada una de ellas se adscriban. Es innegable, en efecto, que las materias civil y penal tienen una connotación jurídica esencialmente diferente en cuanto a sus principios, normas, doctrina y jurisprudencia, fenómeno que evidentemente también se registra en las materias laboral y*

<sup>293</sup> José María GONZALEZ DIAZ, sostiene al respecto: ¡Y cuántas veces esa idea surge durante las horas de descanso, en un paseo y hasta en un recreo o esparcimiento, en que el pensamiento se concentra sobre aquel caso que le preocupa! De aquí que no pueda limitarse la actividad creadora del Juez, que es la esencia y lo sublime de su misión al horario de cualquier oficina pública. Esa actividad es constante, permanente, mientras quede un asunto civil o criminal que resolver.,” op. cit., p. 96.

*administrativa. Por lo demás, creemos innecesaria la división de la actual Suprema Corte en Salas, en atención a la muy reducida actividad ad futurum que dicho Tribunal desempeñaría conforme a la competencia asignada por las reformas zedillistas..."<sup>294</sup>.*

Las explicaciones en favor de la disminución de los ministros de la Corte radican en que al trasladar anteriormente facultades a los Tribunales Colegiados en los amparos casación, y fortalecerse la idea de un tribunal constitucional, no era necesario la integración de 21 numerarios y hasta 5 supernumerarios.

## II. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y LA UNIDAD JURISDICCIONAL

Últimamente han proliferado órganos del Estado que tienen como principal misión resolver controversias en asuntos ordinarios como lo son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunal de Justicia Militar, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Agrario, y el recientemente incorporado al Poder Judicial, Tribunal Electoral.

Estos tribunales situados fuera de la órbita del Poder Judicial tienen su origen en Francia<sup>295</sup> con una realidad que lo justifica en un espacio y tiempo determinado para conciliar armónicamente las relaciones entre el poder ejecutivo y el judicial, debido a que este último gozaba de gran presencia y su actuación obstaculizaba las tareas de aquél.

---

<sup>294</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Evaluación crítica de la reforma judicial federal zedillista", op. cit., p. 44.

<sup>295</sup> Jorge CARPIZO, al respecto señala que el nacimiento de los tribunales administrativos en Francia se debió no sólo al respeto teórico a la idea de separación de poderes sino a la desconfianza hacia los tribunales judiciales en lo que respecta a su actitud frente a la Administración; se pensó que esos tribunales judiciales persistirían en su tendencia hostil hacia el ejecutivo, tal y como había sucedido frente al poder del monarca y a los administradores locales, oponiéndose a cualquier reforma de índole administrativa o financiera. "Estudios Constitucionales", op. cit., p. 177.

Joel Carranco Zúñiga

En México sus antecedentes datan desde el siglo pasado, cuando en 1853 Teodosio Lares recomienda la creación de los tribunales administrativos, a los cuales se les atribuyó el poder de resolver las disputas generadas por el funcionamiento de la administración pública, basados en el principio de que enjuiciar a la administración sería controlar a la administración<sup>296</sup>.

En 1924 al resolverse el asunto de Guillermo Cabrera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el carácter de tribunales a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, éste fue el principio de la jurisdicción social que posteriormente repercutiría en la administrativa. En aquella época preveía la desconfianza del movimiento laboral hacia la administración regular de justicia<sup>297</sup>, porque a su entender, no puede ser llevado por los causes procesales ordinarios, en vista de que el juzgador está habituado a pensar como jurista y aquí había que pensar como un mediador en un problema laboral<sup>298</sup>.

Recordemos como al inicio de la exposición de este trabajo aludíamos a la función esencial del Poder Judicial, sin embargo, poco a poco, ante la creciente necesidad de solución de conflictos surgidos con motivo del engrosamiento de la actividad administrativa, se han creado nuevos órganos administrativos con funciones jurisdiccionales.

Conviene, sin embargo, afirmar que la potestad jurisdiccional corresponde a los jueces y magistrados en cuanto tales, y la ejercitan con el proceso, indagar las notas conceptuales definitorias de lo que es "poder judicial", de lo que es "el juez", en cuanto es a éste (a todos y cada uno de los jueces) al que corresponde la titularidad de la potestad jurisdiccional, que ejercita en el proceso, y mediante el proceso cuando juzga.

La independencia es un principio de multiplicidad de contenidos, que en nuestro régimen constitucional y en la Ley Orgánica del Poder

<sup>296</sup> Cfr. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "El Desafío de la Justicia...", op. cit. p. 17.

<sup>297</sup> Ibidem.

<sup>298</sup> Vid. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El artículo 17 Constitucional y la Práctica Judicial", op. cit., p. 46.

**Judicial de la Federación, como desarrolla el principio constitucional de independencia, se proclama frente a los otros poderes (independencia externa) y frente a la propia organización, tanto en lo que se refiere a los órganos judiciales como a los órganos del ejecutivo y legislativo.**

La independencia se asegura, ante todo, para el juez en cuanto tal, como titular de la potestad jurisdiccional. Si en un sistema constitucional, como es el caso del nuestro, se instituyen órganos autónomos de juzgadores en su sentido material, no es porque tal cosa esté en el concepto mismo de independencia, sino porque tales modelos pueden servir de instrumento para combatir dependencias de hecho.

El principio de la unidad de jurisdicción y aun en el de exclusividad jurisdiccional (o de reserva de jurisdicción), son distintos conceptualmente, aunque confluyan en la aspiración de un modelo judicial de plenitud jurisdiccional. Los sistemas que no aseguran la independencia de los jueces en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, no responderán a las exigencias del Estado de Derecho, pero garantizada la independencia, son legítimos modelos jurisdiccionales y organizativos propios, según el régimen de cada país, sin quebranto para el Estado de Derecho<sup>299</sup>.

En estos días son comunes los tribunales administrativos, lo que resta participación al Poder Judicial, se ha dicho en su defensa que es conveniente no saturar a dicho poder para realice las atribuciones que inicialmente se le encomendaron oportuna y acertadamente, pero los mismos argumentos pueden ser aplicados al poder del que dependen orgánicamente.

---

<sup>299</sup> Ver SAINZ DE ROBLES, Federico. "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA de Enterría", tomo IV: Del Poder Judicial. Organización territorial del Estado. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991, pp. 3023 y ss.

### **III. FEDERALISMO O CENTRALISMO JUDICIAL**

#### **A) CONSIDERACIONES PREVIAS**

Durante los últimos años se ha intensificado la defensa del federalismo<sup>300</sup>, entendido éste como la distribución del poder en su sentido vertical por medio de acciones que conllevan a reservar a las entidades federativas todas aquellas facultades que no le son indispensables a la federación, para así de este modo procurar el gobierno interno autónomo de los Estados.

No es difícil encontrar a menudo los reclamos que se formulan en contra del centralismo por parte del Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, al concentrar demasiadas atribuciones innecesarias que impiden el libre desarrollo de las diversas regiones del país, sea a través de la legislación que de conformidad con el artículo 124 constitucional es excluyente para los Estados, o bien, con otras decisiones gubernamentales que atentan contra la autonomía local.

En el caso del poder judicial, recientemente se ha reabierto la discusión en torno a si debe prevalecer el amparo judicial, como último recurso de los gobernados para ventilar su inconformidad ante las instancias legales.

#### **B) ANTECEDENTES DEL AMPARO JUDICIAL**

Durante el gobierno de don Benito Juárez, Ignacio Mariscal, Ministro de Justicia, influyó en el contenido esencial de la Segunda Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, que prohibió en su artículo 8º el amparo en cuestiones judiciales, mismo que sería declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta disposición que prohibía lo que se denomina "amparo judicial" fue el más controvertido, desde las discusiones legislativas,

---

<sup>300</sup> Para conocer a detalle el origen del federalismo ver: GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "El Federalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995; y: BARRAGAN BARRAGAN, José, "Introducción al Federalismo (la formación de los poderes en 1824)", Universidad de Guadalajara, México, 1994.

hasta su aplicación; y en un juicio promovido por Miguel Vega<sup>301</sup>, cuya sentencia fue pronunciada el 29 de abril de 1869, la Corte Suprema estimó inconstitucional la prohibición total del amparo judicial<sup>302</sup>.

En este sentido Héctor Fix Zamudio señala: *"Esta decisión de la Suprema Corte de Justicia inició una etapa esencial en lo que se ha calificado como 'consolidación' y por otros 'degeneración' del juicio de amparo; pero de todos modos significó una transformación definitiva de nuestra máxima institución procesal, en virtud de que se aceptó la posibilidad de acudir al juicio de amparo contra resoluciones judiciales, primero sólo por violaciones constitucionales directas, pero posteriormente respecto de la aplicación 'exacta' de las disposiciones legislativas ordinarias"*<sup>303</sup>.

Contra la propuesta limitante de Mariscal se levantó la tesis de Vallarta quien defendió la ampliación del juicio de amparo a todas las contiendas judiciales de índole penal. Posteriormente otros distinguidos juristas fueron involucrando el juicio de amparo en toda clase de controversias civiles o penales, e inclusive las promovidas contra la administración pública, argumentando que el concepto de garantías individuales implicaba el concepto de persona jurídica y ésta comprendía tanto a las personas físicas, como a las morales<sup>304</sup>.

<sup>301</sup> "... la Suprema Corte tuvo que enfrentar el problema, precisamente con el amparo promovido por el licenciado Miguel Vega en contra de actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa. La historia es la siguiente: el mencionado Tribunal Superior impuso al quejoso la pena de un año de suspensión en el ejercicio de su profesión de abogado, por lo cual recurrió a la vía de amparo impugnando esa resolución, denuncia que no fue admitida por el juez de distrito del estado de Sinaloa en auto de 27 de marzo de 1869, con fundamento en el artículo 8° de la Ley de Amparo, providencia que fue revocada por la Suprema Corte, con fundamento en el artículo 101 constitucional, por ejecutoria de 29 de abril del mismo año, ordenando sustanciar y sentenciar el asunto. La autoridad responsable se negó a rendir su informe y el juez de distrito negó el amparo solicitado, elevándose el asunto a la Suprema Corte en revisión para su resolución definitiva". SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (Notas para su estudio)", 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p. 145.

<sup>302</sup> "El extinto jurista don Manuel Dublán, abordó el estudio de dicha cuestión, concluyendo enfáticamente que el mencionado precepto secundario no era inconstitucional y que, en consecuencia, la prohibición de que el amparo procediese en negocios judiciales era conforme a la naturaleza de esta institución". BURGOA, Ignacio. "El Juicio de Amparo", op. cit. p. 138.

<sup>303</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, p. 138.

<sup>304</sup> Vid. CHAVEZ PADRON, Martha. "Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano", Editorial Porrúa, S. A., México, 1990, p. 77.

El 14 de diciembre de 1882 se expidió otra ley de amparo; la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal, que derogó la de 1869, en la cual se suprimía la prohibición del amparo judicial, criterio que se mantiene en la actualidad.

A pesar de que esta institución no estaba comprendida dentro del espíritu de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, se cree que fueron varias las causas de carácter político y social que llevaron a la aceptación del amparo en materia judicial. Al prologar la edición facsimilar del libro "Errores Constitucionales" del jurista Miguel Mejía<sup>305</sup> en que se realiza una apología del amparo judicial, Héctor Fix-Zamudio al manifestar su desacuerdo, sostiene que el contenido de esa obra contiene las opiniones imperantes entre los miembros del foro y de la judicatura de su época, los que tenían una confianza ilimitada y al mismo tiempo ingenua, en las bondades del juicio de amparo para corregir todos los errores y arbitrariedades de jueces imprevistos y carentes de independencia.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1917, en lo relativo a este tema, los diputados Jara y Medina presentaron un voto particular al discutirse el artículo 107, manifestándose contrarios al proceso de centralización de la justicia en los tribunales federales, que en su concepto nulificaba la labor de los jueces comunes, sosteniendo que éstos deberían sentenciar definitivamente todos los litigios y las causas criminales, porque de otra manera los Estados perderían su soberanía<sup>306</sup>. Históricamente justificaron su criterio fundándose en el artículo 60 de la Constitución de 1824 y en la doctrina propia del sistema federal, y resumiendo así sus argumentos:

---

<sup>305</sup> MEJIA, Miguel. "Errores Constitucionales". (Las arbitrariedades judiciales y los juicios de amparo. Refutación de los muchos errores que han invadido la jurisprudencia constitucional y exposición de los buenos principios. Examinense en primer lugar las cuestiones constitucionales que surgen de la aplicación de las leyes en la administración de justicia)", prólogo de Héctor Fix-Zamudio, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, p. XIV.

<sup>306</sup> Cfr. CABRERA, Lucio. "El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917", op. cit. pp. 77-81-

I. En las reglas del artículo 107 del proyecto se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta;

II. Los Estados, por sus atribuciones, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resulta curioso que un Estado que se llama soberano no pueda impartir justicia;

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal; pero que hoy sirve para mostrar lo que debe ser la justicia en un Estado. Este artículo dice así:

Artículo 160.- El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

IV. No es en vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia local; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acuda siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias definitivas, y así los juicios en realidad tienen cuatro instancias: la primera, la segunda, la súplica y el amparo.

Estas condiciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local han obligado a los suscritos miembros de la comisión a formular el presente voto, proponiendo a la aprobación de esa honorable asamblea el artículo 107 en los términos siguientes:

Artículo 107.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior (sic, se refieren al 103), se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare\*.

Pese a la brillante defensa que del voto particular hicieron sus autores, la asamblea aprobó el artículo 107 del proyecto, que admitía el amparo por inexacta aplicación de la ley. Los diputados Alberto González, Lizardi y José Natividad Macías entre otros, hablaron en apoyo del proyecto y en contra del voto particular; su tema central de defensa se sustentó en la capricho de los jueces de los Estados.

### **C) EVALUACION DE ESTA FIGURA EN EL SISTEMA FEDERAL**

Principalmente son dos las razones que nos motivan a sugerir una revisión seria y urgente a la permanencia del amparo casación; una de ellas es el centralismo generado por ser los tribunales federales quienes tienen el control último de las decisiones judiciales de las entidades federativas al elevar los particulares su petición de garantías contra un asunto competencia de los tribunales locales. La segunda razón radica en que muchas veces se ha abusa del amparo en detrimento de una justicia ágil, ya lo diría el maestro Eduardo Pallares que: *"Debido a la inmoralidad que impera en el ejercicio de la abogacía, el juicio de amparo se ha degenerado hasta convertirse muchas veces en grosera chicana, lo que causa la acumulación de expedientes en los Tribunales Federales"*<sup>307</sup>.

#### **FORTEALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL. DESCENTRALIZACION JUDICIAL Y CREACION DE LAS SUPREMAS CORTES DE JUSTICIA LOCALES**

La esencia del estado federal mexicano radica en la distribución, en forma equilibrada, de los asuntos entre el orden federal y el orden local.

El control de la constitucionalidad se encomendó correctamente al Poder Judicial de la Federación, pero por otro lado, erróneamente en el siglo pasado, quizás por la necesidad de consolidar al poder central se le otorgó también el control de la legalidad, en base a una interpretación desorbitada del artículo 14 constitucional, en perjuicio de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Pero lo más grave es que ahora parece ser se insiste, por una minoría, en ese criterio que no visualiza la transformación del país y el ya inminente siglo XXI, queriendo permanecer en el marco judicial del virreinato.

---

<sup>307</sup> Citado por ARRELLANO GARCIA, Carlos. "El Rezago del Poder Judicial de la Federación y sus causas", en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, quinta época, número 2, abril-junio de 1996, Ciudad de México, p. 73.

El control de la legalidad, a nivel de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, es criticado por funcionarios judiciales estatales y abogados postulantes, porque se ha burocratizado a extremos alarmantes, las mayorías de las veces no resuelven los juicios, sus sentencias son sólo para efectos o los asuntos sometidos a su conocimiento son sobreesidos.

La competencia que en materia federal tienen dichos Tribunales Federales resultaría viable, conveniente y vital descentralizarla a los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal.

Bajo esta alternativa, en esta materia, el Pacto Federal tendría más sentido y vigencia y no como actualmente sucede, que la justicia local está supeditada a la decisión del Poder Judicial Federal, ya que todos los asuntos que se refieren a cuestiones internas de los habitantes de los Estados, por mínimos que estos sean, generalmente terminan resolviéndose en el ámbito federal. Esta centralización perniciosa ha producido lentitud en la justicia y otros efectos negativos que en los últimos años se han incrementado, a tal grado que la Justicia Estatal se encuentra relegada y menospreciada y no es independiente como lo manda la Constitución.

Las circunstancias actuales nos permiten pensar que ha llegado el momento de fortalecer a los poderes judiciales de los Estados, retornando a la fuente primigenia de nuestro federalismo, modernizando el sistema de impartición de justicia en bien del perfeccionamiento del Estado democrático de derecho.

Por ello proponemos la creación de las Supremas Cortes que conocerán de amparo en única instancia contra sentencias, resoluciones definitivas o laudos que pongan fin al juicio, dictados por Tribunales Judiciales, Administrativos, de Trabajo o Contenciosos Locales, con base en un sólo procedimiento para todos los asuntos, siempre que no se planteen cuestiones de constitucionalidad.

Los Juzgados de Amparo Locales, dotados de competencia para conocer exclusivamente del Amparo Bi-instancial, por violaciones en el procedimiento o contra actos ejecutados fuera del juicio o dentro de él, cuando tales actos tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

El conocimiento del Amparo Local no dará lugar a una tercera instancia, se trata de un juicio de amparo ventilado ante las Supremas Cortes Locales y Juzgados de Amparo Locales y de acuerdo con una Ley de Amparo Local con disposiciones sencillas, fáciles de comprender y aplicar, dejando atrás el tecnicismo rebuscado y burocrático del Amparo Federal actual que es muy difícil de entender y aplicar haciéndolo inaccesible a las clases desprotegidas.

El amparo propuesto conservaría los principios ya reconocidos de instancia de parte, relatividad de la sentencia, definitividad y otros.

El conocimiento de las cuestiones de constitucionalidad, seguirían estando reservados al Poder Judicial Federal, y sin en el trámite de un Juicio de Amparo Local (sobre legalidad) también comprendiera cuestiones de constitucionalidad, se resolvería primero en la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo relativo a la constitucionalidad y posteriormente, en su caso, lo que respecta al principio de legalidad.

## **D) DECLARACION DE QUERETARO**

Una propuesta que resulta demasiado interesante, en gran parte por su contenido, pero además por provenir de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y por el contexto histórico en que se presenta, es la Declaración de Querétaro<sup>308</sup>, que recoge el sentir generado a partir del centralismo judicial. En este documento se exponen las razones, condiciones y diagnóstico de la impartición de justicia en México, que culmina con un proyecto de reforma

<sup>308</sup> Emanada del Décimo Octavo Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, celebrado en el Teatro del República, Querétaro, Qro., 10 de noviembre de 1994.

constitucional con el propósito de remediar la insatisfacción de los órganos judiciales locales, caracterizada por enfatizar aspectos jurídicos, políticos y de técnica procesal. Por su importancia, nos permitimos transcribirla, para al final abordarla analíticamente:

"La vigencia efectiva del estado de derecho, es requisito para la consecución de los grandes cambios que México se ha propuesto alcanzar en todos los órdenes. Consecuentemente, es necesario descubrir fórmulas de armonía y conciliación entre los principios de libertad y autoridad, entre las exigencias de un orden político estable y un gobierno participativo y solidario.

"Deseamos contribuir en la creación de una sociedad nueva, en la que no impere la ciega violencia y resplandezcan la libertad, la paz y la justicia. Para ello propondremos ante las instancias correspondientes la puesta al día de nuestras instituciones jurídicas.

"Consideramos necesario revisar códigos, leyes, reglamentos, instituciones y sistemas para acompañarlos con el progreso de la ciencia y la técnica y con el desarrollo económico.

"Pondremos atención especial en aquellas instituciones y sistemas que guarden mayor proximidad o cercanía con las necesidades de los más débiles; analizaremos y estudiaremos las formas y mecanismos que permitan garantizar el derecho efectivo y la justicia para todos los mexicanos, eliminando desigualdades o restableciendo igualdades, para que nadie, por razones de pobreza o ignorancia, carezca de justicia o se afecten sus derechos humanos.

"El derecho nuevo a que aspiramos no es en esencia un derecho teórico, sino profundamente humano, fincado sobre el supremo valor de la justicia, de una justicia que protege y preside la convivencia libre, ordenada y pacífica de todos los mexicanos.

"Nos proponemos reafirmar la justicia como el valor fundamental de la sociedad mexicana, por la que si el juez es la figura central del derecho, lo

**principal es adoptar los mecanismos e instrumentos necesarios para que recobre la majestad de su función.**

**"Efectuaremos una revisión integral de los sistemas de administración e impartición de justicia en sus diferentes aspectos, procurando la simplificación de trámites y la observación de términos en los procesos. Fortaleceremos la mediación, la conciliación y el arbitraje como alternativas para la solución de los conflictos.**

**"En cuanto a la justicia ordinaria local, fieles a la opinión del insigne jurista Emilio Rabasa, propugnaremos porque se deje a los tribunales de los estados la última palabra en todos los negocios de su competencia, de manera que, como lo establecía la Constitución de 1824, los negocios de cada estado concluyan ante sus tribunales, hasta su última instancia; naturalmente, sin excluir la posibilidad de que esta última sentencia sea combatida por medio del Juicio de Amparo en el caso de que ella suscite una verdadera cuestión constitucional.**

**"Con esta idea se da más sentido al pacto federal. La descentralización jurídica, hace indispensable también la descentralización de los recursos humanos y materiales y desde ahora queremos dejar asentado, que sería motivo de satisfacción y orgullo incorporar a los distinguidos magistrados, jueces, abogados y servidores judiciales que desearan prestar sus servicios, como ministros de las Cortes Supremas de Justicia estatales, en donde podrían desarrollar su magnífica capacidad y grandes conocimientos, bajo una nueva estructura y mística del trabajo.**

**"La independencia judicial, constituye un principio indispensable para la correcta impartición de justicia. Establecida en beneficio de los justiciables, planteamos su inclusión en la Constitución a través de una fórmula más clara y categórica que supere la contenida en el artículo 17 de nuestra Ley Fundamental. Nuestra propuesta es en sentido de incorporar en el párrafo inicial de este precepto y se asiente como principio que la justicia emana del pueblo por su origen democrático como todo acto de gobierno y se administra en su nombre por ministros, magistrados y jueces, integrantes del Poder Judicial, independientes,**

**imparciales, responsables y sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la ley.**

"Nuestras actuales instituciones de gratuidad de la justicia y las defensorías de oficio, incluyendo las diversas procuradurías que se han establecido como la de menores o la del trabajo, no son suficientes para garantizar el acceso a la jurisdicción de los menos favorecidos; por ello, es necesario ampliar considerablemente la asistencia jurídica, inclusive en los aspectos preventivos, de tal manera que pueda considerarse como una institución de seguridad social. Juzgamos recomendable establecer un sistema nacional de asistencia legal, indispensable para que todos puedan encontrar solución a sus problemas jurídicos.

"El Poder Judicial es la instancia más inmediata que los habitantes de nuestro país tienen para defender sus derechos frente a los conflictos de intereses que surgen de las relaciones humanas y así evitar el desorden, el imperio del más fuerte, la impunidad y la venganza privada.

"La justicia debe estar garantizada a fin de que la sociedad pueda desarrollarse y perfeccionarse para que ningún interés de grupo o de personas esté por encima de la ley, para que todos los jueces respeten la ley y hagan que la ley sea respetada.

"De ninguna manera estaremos satisfechos con los resultados de nuestro trabajo, sabiendo que hay muchos campos donde es posible renovar, mejorar y modernizar la administración de justicia.

"Los actuales recursos humanos y materiales, con que cuentan los Poderes Judiciales de los Estados, no son suficientes para atender con prontitud y eficiencia todos los asuntos que día con día se presentan en los tribunales de nuestro país.

"La administración de justicia constituye un servicio público en el estado moderno, de acuerdo a la realidad que vive el país en lo interno y en lo externo, por lo que la inversión pública que a ella se canalice debe también considerarse como un gasto social necesario y prioritario, porque el Poder Judicial es la

institución que produce el fundamental satisfactor de la convivencia que es la seguridad jurídica y la paz social.

"Si bien es cierto que construir una carretera, un hospital o una escuela es una tarea muy importante, no lo es menos, en el ámbito del fuero común, la construcción y el equipamiento de tribunales y juzgados dignos, que cuenten con personal eficiente, calificado, capaz y honesto, para acercar la justicia a toda la población y principalmente a los núcleos más necesitados.

"Más del cincuenta por ciento del cúmulo de trabajo que se recibe y tramita en todos los juzgados civiles de los estados, corresponde a la aplicación de leyes federales en jurisdicción concurrente; los tribunales federales se dedican primordialmente a los Juicios de Amparo y no desahogan ningún asunto de aquella materia.

"La justicia local de hecho se ha convertido en maquiladora de la justicia federal. Estas prácticas han tenido como consecuencia un demérito y menosprecio a los Poderes Judiciales de los Estados, creándose de esta manera magistrados, jueces, empleados y justicia de primera; y magistrados, jueces, empleados y justicia de segunda, rompiéndose el equilibrio en el principio federalista.

"A través del control de legalidad, se ha desvirtuado ostensiblemente el propósito inicial del Juicio de Amparo, por lo que los tribunales federales se han convertido en revisores de las sentencias del fuero común.

"De acuerdo con las estadísticas de 1992, de los asuntos que llegaron al nivel federal, sólo el 11% se resolvió modificando el criterio de la autoridad judicial local; el 12% se decidió confirmando la resolución del fuero común; y la gran mayoría de los Juicios de Amparo en todo el país; es decir, el 77% fue sobreseído.

"La actual centralización ha producido efectos negativos que en los últimos años se han incrementado a tal grado que la justicia estatal se encuentra relegada y sus empleados, jueces y magistrados muy mal remunerados, y en un nivel de dependencia.

"Nuestra vocación de servicio, conocimientos, experiencia y redoblado esfuerzo será el medio idóneo para que las metas comunes que nos hemos trazado se hagan realidad, se renueve la impartición de justicia y se establezca una nueva mentalidad de trabajo.

"Es urgente la revisión de todo el marco legal aplicable a la Administración de Justicia, en especial la Ley de Amparo; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en particular, para otorgar garantías de audiencia y de defensa en caso de excepciones que impliquen pago o novación tratándose de fideicomisos; los Códigos Procesales de los Estados para especificar cuál debe ser la intervención de la víctima dentro del proceso penal, amalgamando los derechos del ofendido con los derechos que ya goza el inculpado. Asimismo, sancionar a los funcionarios del Ministerio Público, cuando actúen con descuido en el cumplimiento de sus obligaciones y por su omisión no se logre la reparación del daño. Además pensamos que el establecimiento de la colegiación obligatoria en el ejercicio de la abogacía, tendría como resultado una mejor administración de justicia.

"Las conclusiones de las múltiples ponencias que fueron estudiadas y analizadas en nuestro XVIII Congreso Nacional, las vamos a poner en manos de las autoridades competentes, para que después de su revisión y análisis puedan ser puestas a consideración del Constituyente Permanente y de los Poderes Legislativos correspondientes, para su estudio y discusión finales y lleguen a consagrarse en las leyes justas que reclama el pueblo, a fin de lograr el anhelado bien de la justicia.

"La renovación de la administración de justicia en los dos órdenes de gobierno, no es tarea fácil, pero si conjugamos los proyectos y la voluntad política que ha expresado el señor doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, y el compromiso que hoy hemos ratificado, estamos seguros que lograremos los cambios de mentalidad y las leyes justas que se necesitan, para dar en la realidad a cada quien lo suyo, de manera pronta y expedita. En virtud de lo anterior:

### **PROPONEMOS Y MANIFESTAMOS**

**Primero.-** La justicia emana del pueblo y se administra en su nombre por ministros, magistrados y jueces, integrantes del Poder Judicial, independientes, imparciales y responsables, sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la ley.

**Segundo.-** Reconocemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la más sólida y prestigiada institución judicial de nuestro país.

**Tercero.-** Descentralizar el control de la legalidad y la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, que ahora tienen en materia común, a los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal.

**Cuarto.-** Como consecuencia de lo anterior, crear las Supremas Cortes de Justicia de los Estados y los Juzgados de Amparo Locales, reformando con este motivo la Constitución General de la República en sus artículos 103, 107 y 116 y expidiendo las leyes de amparo locales, además de las reformas que sean necesarias a otras leyes sobre la materia.

**Quinto.-** Asimismo, descentralizar la justicia local mediante la creación de salas regionales, de acuerdo a las particularidades de cada entidad, para acercar materialmente los tribunales a quienes piden justicia, evitando así, que tengan que trasladarse a la capital de los Estados para el desahogo de sus impugnaciones.

**Sexto.-** La reforma constitucional correspondiente a efecto de suprimir la jurisdicción concurrente y que sólo las autoridades federales conozcan de los asuntos mercantiles y se libere a los Estados de esta pesada carga de trabajo que, en su totalidad hemos venido desahogando sin recibir ninguna compensación a cambio.

**Séptimo.-** Resulta impostergable consagrar el espíritu y la letra del artículo 4º constitucional, en los Códigos Civiles, penales y procesales,

para garantizar a los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción.

Octavo.- Decretar en el Presupuesto de Egresos de la Federación mediante los convenios de coordinación correspondientes, la asignación de un porcentaje de las participaciones de recursos federales para una mejor impartición de justicia en jurisdicción local de los juzgados civiles, penales y familiares, principalmente a nivel municipal, atención de los menores infractores y defensoría de oficio, y agregando una partida determinada en aquellos Estados donde existan etnias, beneficiando así a los sectores más necesitados.

Noveno.- Para que la autonomía de los Poderes Judiciales sea posible debe sustentarse en su autosuficiencia económica; en tal sentido, se propone que las constituciones de los Estados se adicionen con una disposición en la cual se fije para el Poder Judicial un porcentaje no menor del seis por ciento del presupuesto anual de egresos de cada entidad federativa, tomando en cuenta además población, cargas de trabajo y otros factores.

Décimo.- Elevar directamente a las legislaturas, por conducto de los respectivos titulares de los Poderes Ejecutivos de los Estados, los proyectos de presupuesto de egresos de los poderes judiciales, además de la independencia en el ejercicio de dicho presupuesto.

Décimo primero.- Requerimos del respaldo económico federal para que el Instituto Nacional de Estudios Judiciales que fue una de las propuestas que se aprobaron en el Décimo Séptimo Congreso Nacional, celebrado el año pasado en la ciudad de Hermosillo, Sonora, pueda realizarse y cumpla con las importantes funciones para que las que fue concebido.

Décimo segundo.- Además, proponemos la promulgación de leyes que reglamenten la inamovilidad de ministros, magistrados y jueces y las responsabilidades de los mismos y de todos los servidores judiciales, en donde se establezcan sus derechos y obligaciones, además de

**establecer las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros y magistrados.**

**Décimo tercero.-** En el mismo sentido, sugerimos la expedición de leyes de premios que estimulen la productividad y eficiencia judiciales, usando recursos económicos provenientes de los fondos auxiliares de la impartición de justicia. Las entidades que no tengan establecidos estos fondos, se solicita se expidan, de inmediato, las leyes que los reglamenten y les den vigencia.

**Décimo cuarto.-** Que los ministros de las Cortes Supremas Estatales y los magistrados de los Tribunales Superiores de justicia sean designados de acuerdo al procedimiento que disponga la Constitución Local, en el que participen los tres poderes, y mediante el cual sólo ingresen los abogados que tengan méritos suficientes para el desempeño de la magistratura.

**Décimo quinto.-** Reiteramos que la designación de los jueces, en todos los casos debe hacerse previo examen de oposición y de méritos, en el que se consideren tanto la capacidad y experiencia profesional de los candidatos, así como la aptitud personal para el desempeño de su delicada función.

**Décimo sexto.-** Para optimar la carrera judicial, es necesario profesionalizar la impartición de justicia. Para ello resulta imperativo la capacitación constante de los juzgadores y de los candidatos al desempeño judicial.

**Décimo séptimo.-** La noble institución de las defensorías de oficio, de raigambre nacional, necesita atención inmediata para dignificarla y fortalecerla. Requiere de apoyos económicos destinados a la preparación y profesionalización de los mismos defensores, quienes deben dedicarse de tiempo completo al cumplimiento eficaz de sus funciones, con prohibición expresa para ejercer su profesión en forma particular.

Es urgente también, ampliar sus funciones para que se proporcione patrocinio y asesoría gratuita, no sólo en materia penal, sino también en civil y, especialmente, para tutelar el derecho de familia y el derecho de los indígenas.

Décimo octavo.- Es imprescindible simplificar, actualizar, eficientar y modernizar el marco legal de la administración de justicia, para el mejoramiento de la institución y el fiel cumplimiento de los derechos humanos.

Desde la primera Reunión de Magistrados, hace más de diecisiete años, nuestro propósito central ha sido el mejoramiento de la justicia. Estas reuniones nacionales de magistrados, desde entonces, se han traducido en un ejercicio democrático continuo; en los congresos anteriores, así como en este Décimo Octavo, hemos logrado avances y propuestas importantes y seguiremos profundizando en el estudio y análisis de leyes, normas y procedimientos, pues nuestra acción ha sido y es permanente.

Sabemos que, o cumplimos una revolución por el derecho, o habremos de enfrentar una revolución contra el derecho.

Esta Declaración de Querétaro, emanada del Décimo Octavo Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, sintetiza la reflexión y constituye la propuesta de magistrados y jueces, para remontar las condiciones de marginación y atraso de los Poderes Judiciales Locales; y contribuir así al legítimo anhelo de los mexicanos de contar con una adecuada, oportuna y eficaz impartición de justicia en todos los Estados de la República.

Dése a conocer esta Declaración, por bando solemne en todos los Tribunales Superiores de Justicia y en todos los Juzgados del Fuero común del país.

Teatro de la República. Querétaro, Qro., 10 de noviembre de 1994.

COMENTARIO

Esta declaración a pesar de que preside de los aspectos históricos que condujeron a la interpretación desorbitada del artículo 14 constitucional en detrimento de los órganos judiciales locales, tomada desde el siglo pasado y confirmada en el Congreso Constituyente de 1917, sintetiza sistemáticamente los argumentos vigentes en favor del federalismo judicial, que de acuerdo al citado documento quedan enmarcados en los siguientes rubros:

- a) Vigencia del estado de derecho.
- b) Actualizar las instituciones jurídicas.
- c) Garantizar el acceso efectivo a la justicia.
- d) Eliminar desigualdades procesales por cuestiones económicas.
- e) Simplificar trámites en la tramitación de los juicios.
- f) Dejar a los tribunales de los Estados la última palabra en los negocios de su competencia, salvo cuando las controversias versen sobre cuestiones constitucionales.
- g) Dar sentido al pacto federal.
- h) La descentralización jurídica hace indispensable también la descentralización de recursos humanos y materiales.
- i) La justicia local se ha convertido en maquiladora de la justicia federal, propiciando el demérito y menosprecio de los poderes judiciales de los Estados.
- j) Datos estadísticos de 1992 revelan que el 77% de los amparos casación contra los tribunales locales fueron sobreesidos.

Es digna de tomarse en consideración esta declaración, pues deriva de una reflexión conjunta de los tribunales superiores de justicia de los Estados, quienes están estrechamente ligados con la problemática producida por el actual sistema judicial. Sería conveniente tener presente también la postura de los abogados postulantes, y de los ciudadanos en general al respecto; de los juristas ya se ha dicho anteriormente cuál es el ánimo que domina en esta materia.

Uno de los puntos que llama singularmente la atención es la idea de que la justicia emana del pueblo y es administrada por los ministros, magistrados y jueces; consideramos que esta parte del discurso está

impregnada de matices demagógicos, carentes de sentido jurídico y un alto grado de populismo innecesario. También se abordan algunos aspectos de la impartición de justicia local, que aunque no se desconoce su gravedad y severos efectos que producen, no atañen precisamente al diseño constitucional federal, tales como la mala remuneración y el nivel de dependencia en que se encuentran, sin embargo son rubros que ineludiblemente deben ser resueltos antes de la descentralización judicial sugerida, pues son la base para que opere en forma adecuada.

### **EL TABU DE LA IMPROCEDENCIA PARA QUE EL PODER JUDICIAL CONOZCA EN MATERIA ELECTORAL EN EL JUICIO DE AMPARO**

El amparo y las controversias constitucionales excluyen de su conocimiento lo que verse en materia electoral. Esto plantea dos problemas fundamentales, saber si es o no adecuado excluir a la materia electoral y, definir lo que debe entenderse por materia electoral.

Desde fines del siglo pasado es notoria la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de no inmiscuirse en cuestiones de política activa, y específicamente en materia electoral. Seguramente tal posición se explica o se pretende explicar con el argumento de que no es adecuada una "politización" del Poder Judicial de la Federación, que podría eventualmente afectar su funcionamiento y eficacia, sobre todo cuando juzga los actos de los otros poderes federales, de los Estados y de los municipios. Desde la época de Vallarta surgió la idea de que la política corrompe la función jurisdiccional.

Pero quizá sea ya tiempo de revisar esos criterios, sobre todo si se atiende a la evolución jurídica y política que está sufriendo el Estado mexicano.

En el actual sistema se prevé que los conflictos político electorales sean resueltos, en última instancia por el Tribunal Federal Electoral, al igual que por tribunales estatales en la materia de su competencia, en la inteligencia de que las sentencias definitivas que se pronuncien no

admitan ulterior recurso, ni siquiera el juicio de amparo o la controversia constitucional. En este aspecto, puede concluirse en el sentido de que el sistema preserva la legalidad de los procedimientos electorales y la actuación de los partidos políticos, independientemente de la no intervención del Poder Judicial de la Federación. El sistema puede estimarse correcto y suficiente, incluso coincide con el de otros países que han adoptado el sistema de tribunales electorales autónomos que no dependen ni del ejecutivo, ni del legislativo ni del judicial.

Pero al menos en México no se encuentra resuelto el problema del control de la constitución respecto de leyes o normas generales en esta materia.

El principio de la supremacía constitucional y la importancia de la integración de ciertos poderes y órganos públicos, no debe permitir que las leyes de la materia queden fuera del control de la regularidad constitucional, por lo que es indispensable establecer procedimientos e instituciones competentes para el efecto.

En principio, puede pensarse en dos posibles soluciones, la primera, otorgar esa facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, la segunda, al Tribunal Federal Electoral.

Como es lógico suponer, cualquiera de los dos sistemas provocan críticas, pero es necesario inclinarse por uno de ellos. En teoría no sería posible una reforma constitucional que otorgara esa facultad de control constitucional al Tribunal Federal Electoral, pero no sería conveniente, pues ello implicaría el mantener simultáneamente dos órganos de control que, incluso, podrían sostener criterios contradictorios en temas de interpretación constitucional, lo que produciría un detrimento del perjuicio de seguridad jurídica. Si la constitución es la base y el origen de todo el sistema jurídico nacional, no debe permitirse una decisión de sus normas provocada por criterios contradictorios, de tal forma que los preceptos que la integran tengan significado diverso por la sola circunstancia de ser interpretada por órganos diferentes. Por otra parte, el prestigio y respetabilidad de que debe gozar el Poder Judicial de la

Federación, podría verse mermado si se otorgan facultades de interpretación constitucional definitiva a estos órganos.

Por lo anterior, nos inclinamos por proponer que el control de la constitucionalidad de normas generales en materia electoral deben corresponder al Poder Judicial de la Federación, y específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No necesariamente el juicio de amparo es el único medio idóneo de control, pues este juicio se encuentra previsto para la defensa de los particulares, de las llamadas garantías individuales y no para la regulación de la integración, por la vía electoral de determinados órganos estatales; pero no existe inconveniente en ampliar la procedencia de las controversias constitucionales, y aun de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral. De otra forma, quedaría fuera del control de constitucionalidad un muy importante sector de la normatividad jurídica. Pero dado que, hoy por hoy, el artículo 105 establece la limitante de la materia electoral, debe definirse el contenido de ese concepto.

Recientemente se planteó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la necesidad de definirlo, con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 1/95, promovida en contra de la Ley de Participación Ciudadana. En esta Acción, la minoría de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, planteó la inconstitucionalidad de dicha ley por estimar que limitaba la participación de los partidos políticos en la integración del Consejo de Ciudadanos. La discusión que se produjo en el seno de la Corte fue abundante e interesante y emanaron posiciones radicalmente contrarias, tanto que el asunto fue resuelto por una apretada mayoría de seis votos contra cinco, en el sentido de que la acción resultaba improcedente porque la ley en cuestión es una ley en materia electoral en la medida en que prevé procedimientos para la integración mediante el voto público de un órgano del Estado, incluso porque el concepto de materia electoral comprende no solamente los procedimientos de elección, sino también

**los derechos sustantivos que tienen una naturaleza esencialmente política.**

Entre los argumentos producidos en contra del criterio mayoritario vale la pena hacer referencia a algunos expresados por el ministro Góngora Pimentel en sus intervenciones, en algún punto concreto de la discusión: *“Los motivos y razones que se han expuesto, permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad en estudio, sí procede porque no obstante que tiene por objeto la Ley de Participación Ciudadana, conforme a la cual se regula el proceso electoral, que culminará con la elección y posesión del cargo, de los ciudadanos que resulten candidatos electos, a través del sufragio, el motivo o causa del pedir de la acción, consiste en que la ley no contempla el derecho de los partidos políticos a designar candidatos en esa contienda electoral, de modo que no se cuestiona la ley en un aspecto que comprenda la “materia electoral”, y que motivaría su improcedencia, sino exclusivamente, porque al no reconocer ese derecho político sustantivo, se vulnera el contenido del artículo 41 constitucional, en la medida, en que conforme a éste último, los partidos, como entidades de interés público, tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, lo supone que puede designar candidatos. Con la conclusión anterior, de ningún modo se está calificando una cuestión de carácter electoral, puesto que no se ha hecho pronunciamiento en cuanto a la legalidad del proceso electoral que tiene por base la ley impugnada, ni tampoco supone que se esté cuestionando la legitimidad de quienes resulten candidatos electos y tomen en su caso, posesión del cargo correspondiente; además, los efectos de la sentencia que declare la invalidez de la ley, a través de la acción de inconstitucionalidad rigen, por regla general, hacia el futuro”*<sup>309</sup>.

El resultado de la votación en el caso pone de manifiesto la dificultad del tema. Pero en mi concepto la sentencia es correcta porque la ley en cuestión sí está regulando procedimientos electorales para la integración de órganos de autoridad y por ello es una ley en materia

---

<sup>309</sup> Lex. Difusión y análisis, p. 7.

electoral cuyo conocimiento se encuentra vedado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, este caso puso muy en claro que un importante sector de normas jurídicas se encuentran fuera del control constitucional y por ello insisto, es necesario el replanteamiento del tema y la búsqueda de soluciones adecuadas.

Así pues, opino que desde un punto de vista jurídico, puede definirse la materia electoral como el conjunto de normas generales que establecen derechos sustantivos y procedimientos tendientes a regular la integración de órganos del Estado por la vía democrática, es decir, de elección popular, así como los derechos y procedimientos que emanan de dichas normas.

De acuerdo con lo anterior, la materia electoral se encuentra constituida tanto por normas generales como por actos concretos de aplicación de dichas normas. En los casos en que alguna autoridad estatal aplica normas generales a casos concretos sin que exista una controversia previa, esa autoridad estará realizando actos materialmente administrativos; si la aplicación de la norma general a un caso concreto se produce con motivo de la decisión de una controversia jurídica previa, por ejemplo, una sentencia del Tribunal Federal Electoral, la autoridad estará realizando una función materialmente jurisdiccional.

En las condiciones anotadas, la materia electoral supone la existencia de funciones materialmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales, pero lo que la define no es tanto la naturaleza de la función desde el punto de vista indicado, sino la forma en que las normas jurídicas, generales o particulares, suponen o afectan la integración de órganos estatales por la vía de elección popular mediante el voto de los ciudadanos.

#### A) ARGUMENTOS EN FAVOR Y EN CONTRA

##### 1.- Argumentos en favor.

Se acabaría la "concertación" si el Poder Judicial resuelve casos poselectorales.

Aumentaría la confianza de los partidos contendientes y la ciudadanía en los procesos electorales.

2.- Argumentos en contra.

Se politizaría la Corte.

Distraería su atención en asuntos políticos.

#### **IV. EXCLUSION DEL FUERO CONSTITUCIONAL PARA MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO**

La palabra fuero tiene múltiples acepciones; competencia, conjunto de disposiciones normativas, privilegio. En este caso nos referimos al fuero constitucional, término utilizado impropriamente para denotar la declaración de procedencia, que consiste en la protección que se da a determinados funcionarios no a las personas, para que no puedan ser objeto de investigación estrictamente en materia penal<sup>310</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado esta terminología, conceptualizando y señalando los alcances y efectos del fuero constitucional de la siguiente forma:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO. CONCEPTO DE.- El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos en esta relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación

<sup>310</sup> Para conocer más sobre este tema ver: TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit. p. 560.

de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos"<sup>311</sup>.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.**- La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal"<sup>312</sup>.

Esto tiene una explicación lógica, debido a la función que desempeñan los altos servidores públicos son vulnerables a acusaciones que pueden tener como fundamento alejarlos temporal o definitivamente del cargo que desempeñan para no obstaculizar la realización de programas de gobierno, y toda vez que en la materia penal está estrechamente vinculada con la privación de la libertad, se trata de proteger la investidura del funcionario público.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución mexicana, gozan de fuero constitucional los siguientes servidores públicos: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el

<sup>311</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J.37/96, El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el 11 de junio de 1996, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de Jurisprudencia que antecede. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Anexo al Informe Anual 1996, p. 49.

<sup>312</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J.38/96, El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el 11 de junio de 1996, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de Jurisprudencia que antecede. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Anexo al Informe Anual 1996, p. 50.

## Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Se puede observar que entre estos servidores públicos no se contempla a los Magistrados de Circuito ni a los Jueces de Distrito, aún cuando la propia Constitución reconoce a los órganos de los cuales ellos son titulares como depositarios del Poder Judicial de la Federación, mientras hace demasiado extensivo los funcionarios dependientes del Ejecutivo Federal.

Consideramos que por la importancia de las atribuciones de los funcionarios judiciales, así como por el control que el Ejecutivo ejerce sobre el Ministerio Público Federal, resulta más necesario que un magistrado de circuito o un juez de distrito goce de fuero constitucional que un jefe de departamento administrativo, que por cierto a partir de 1997 desaparece el último con la elección directa del primer Jefe del Distrito Federal.

Como lo señala el maestro Raúl Ortiz Urquidí<sup>313</sup>, es necesario despertar el interés para que se corrija la injusticia señalada, a fin de realizar tal igualdad siquiera sea en el intrascendente o trascendente -según se le quiera ver- aspecto del fuero constitucional, del que, a nuestra modesta opinión, deben gozar sin injustas e infundadas discriminaciones, todos, pero todos, los integrantes de los tres Supremos Poderes de la Unión.

Una figura similar, que puede ser calificada como "fuero legal" por estar comprendida en un ordenamiento secundario y no en la

<sup>313</sup>ORTIZ URQUIDI, Raúl. "El fuero constitucional y los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. Necesidad de adicionar la Constitución para que se les conceda". Boletín de Información Judicial (Sección Doctrinal), Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, Año X, número 93, 1º de abril de 1955, Ciudad de México. El autor señala como digno de citarse el desventurado caso sucedido hace algunos años a un Juez de Distrito en Toluca, que tuvo necesidad de pedir amparo ante un colega suyo de esa capital, para que las autoridades del Estado de México no lo aprehendieran. ¡Ironía! ¡Un Juez de Distrito pidiendo amparo! Y pidiéndolo por temor de ser capturado dentro de la jurisdicción en que -por lo menos en ella- debería ser intocable. Pues hay que pensar en el efecto que en el pueblo produce un acontecimiento de esta naturaleza, si ese mismo pueblo piensa que quien está para protegerlo frente a los desmanes de toda clase de autoridades, no puede protegerse a sí mismo. Simplemente significa la pérdida de la fe del pueblo acerca de la más grande y más hermosa de nuestras instituciones jurídicas: nuestro glorioso juicio de garantías. pp. 200 y 201.

Constitución, es la prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que atribuye al Consejo de la Judicatura Federal para suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado<sup>314</sup>.

La suspensión de magistrados de circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. En el supuesto de que se ordene o efectúe alguna detención sin esta formalidad, se configurará el delito cometido por los servidores públicos contra la administración de justicia, por abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero sin habérselo retirado previamente, cuya pena consiste en prisión de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días de multa, además que inculpado será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años<sup>315</sup>.

También el Consejo de la Judicatura Federal está facultado para suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparezcan involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos que proceda<sup>316</sup>.

De acuerdo con lo anterior la declaración de procedencia en materia penal para jueces de distrito y magistrados de circuito se encomienda al Consejo de la Judicatura Federal, y aunque no está previsto en la Constitución, su inobservancia se sujeta a las mismas reglas punitivas que para los beneficiados del fuero constitucional, no así el órgano que suspende el cargo, pues para los demás altos funcionarios federales es la Cámara de Diputados quien interviene, y

<sup>314</sup> Artículo 81, fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>315</sup> Artículo 225, fracción XIX, y últimos párrafos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

<sup>316</sup> Artículo 81, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

por excepción el Senado en el caso del Presidente de la República. Cualquiera que sea el órgano que vele por el fuero de jueces y magistrados federales, sería conveniente incorporarlo al texto fundamental con objeto de darle mayor consistencia.

## V. OTRAS

a) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 104 constitucional, fracción I-A, en un principio corresponde a los tribunales de la federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. La excepción que se ha transformado en la regla general consiste en que el mismo precepto establece que cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Esta competencia concurrente como le han llamado los doctrinarios, ha propiciado que generalmente los litigantes prefirieran ventilar las contiendas suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales, en especial las que versan sobre la materia mercantil, ante los tribunales locales por razones de práctica en el foro. Ello ocasiona el descontento en dichos tribunales, pues aumenta considerablemente la carga de trabajo.

Recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Nayarit decidió no recibir más demandas del orden mercantil<sup>317</sup>, conscientes que ello dará lugar a la interposición de una demanda de amparo y finalmente tendrán que conocer del asunto, pero aspiran a obligar a los tribunales

---

<sup>317</sup> El pleno del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit adoptó el 1º de agosto de 1996 la resolución inédita en la historia del país de no recibir más demandas del orden mercantil, su presidente adujo que se tomó esta decisión al anunciar que no están en condiciones económicas de continuar con este tipo de procesos, afirmó que los juicios ejecutivos mercantiles, consumen el 53% del presupuesto del Poder Judicial estatal, que usualmente son presentados por los apoderados de instituciones bancarias, debido a pagarés incumplidos y operaciones con tarjetas de crédito que no son pagadas, vid. "El Financiero", 2 de agosto de 1996, p. 31.

federales a compartir el trabajo, o por lo menos, a sentar jurisprudencia para resolver esta problemática.

b) La creación de los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102 constitucional, apartado B, aunque son improcedentes contra las autoridades del Poder Judicial de la Federación, así como de aquellos asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales, aunado al hecho de que solamente están facultados para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, ponen en entredicho la eficacia del Poder Judicial, principalmente del juicio de amparo.

Es verdad que con la incursión de las comisiones de derechos humanos, al exponerse públicamente las quejas y sus resultados han disminuido o al menos desalentado las arbitrariedades de la autoridad. No hay razones de peso, teóricas o prácticas, que impidan incorporar estas comisiones en la órbita del Poder Judicial para darles mayor consistencia y evitar la posible duplicidad de instancias resolutoras-

## **VI. LA JUSTICIA COMO FINALIDAD DEL PODER JUDICIAL**

Es discutible la acertada denominación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al igual que los órganos judiciales de los Estados y por supuesto, del Distrito Federal. No obstante que la justicia es la aspiración más noble del derecho<sup>318</sup>, nuestro sistema jurídico y en especial los tribunales judiciales no tienen como atribución legal la de impartir justicia, sino la de aplicar la ley correcta al caso que se someta a su consideración para resolver un conflicto o declarar una cuestión de derecho.

---

<sup>318</sup> La justicia es ante todo, una característica posible pero no necesaria de un orden social. Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, versión castellana de Ernesto Garzón Valdés, 3ª ed., Distribuciones Fontanara, S.A., México, 1992, p. 9.

Para Tomás Casares "*el debate sobre la relación de la justicia y el derecho podría esquematizarse reduciendo a dos las innumerables posiciones adoptadas por el pensamiento jurídico en él: 1ª La justicia, estrictamente considerada, es la virtud relativa a la conducta jurídica, que considere en ceñirse con máxima perfección a los mandatos de la ley. 2ª La justicia es el ideal jurídico, el término hacia el cual debe tender todo derecho, porque el fin de éste es establecer en la sociedad un orden temporal justo*"<sup>319</sup>.

Es muy ambicioso, pero auténtico propósito el que los tribunales tengan como encargo impartir justicia. Desde tiempos inmemorables se ha tratado de dilucidar la relación entre el la ley y la justicia, en la apología de Sócrates éste hace una reflexión en el sentido de que "... *el juez no está sentado en su silla para complacer violando la ley, sino para hacer justicia obedeciéndola.*"<sup>320</sup>, esta justicia tal vez sea la que impartan los tribunales contemporáneos; sin embargo, Cicerón no comparte el extremo de esta concepción al afirmar "*El sumo rigor del derecho viene a ser suma injusticia*"<sup>321</sup>, insuperable reflexión.

Empleando las concepciones de justicia que ofrece Cásares, se entenderá que no es función exclusiva del poder judicial, sino también del legislativo para expedir disposiciones generales justas, y del órgano administrativo para ejecutar justamente la ley. Además, no es comprensible el por qué de Tribunal Superior, pues revela jerarquía respecto de algo que a nuestro juicio no está determinado.

Por el momento nos limitaremos a señalar que el tema de la justicia escapa de lo estrictamente jurídico, y que su análisis está a merced de la filosofía del derecho, quedando ajeno a la determinación de una ley que un órgano de gobierno esté capacitado para tan anhelable labor a cargo del ser humano.

<sup>319</sup> CASARES, Tomás. "*La Justicia y el Derecho*". 3ª ed.; Buenos Aires, Argentina: Editorial Abeledo-Perrot, S.A., 1974, p. 9.

<sup>320</sup> PLATÓN; "*Diálogos, Apología de Sócrates*", 13ª ed. Colección Sepan Cuantos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, p. 14.

<sup>321</sup> CICERÓN, "*Los oficios*", Colección Sepan Cuantos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 12.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En su orígenes el Poder Judicial no figuraba como un real contrapeso de los órganos destinados al ejercicio del poder público; se concibió inicialmente con atribuciones que se circunscribían a la solución de controversias entre los particulares con una marcada injerencia del ejecutivo en su integración y organización. Gradualmente, además de la misión encomendada en un principio para dirimir los conflictos surgidos entre los gobernados, se ha ido robusteciendo al conferirle facultades a sus órganos cuya finalidad es controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, consolidando su misión como intérprete de las normas de cualquier jerarquía, de ello ha dependido su fortaleza en las complejas relaciones del poder.

**SEGUNDA.-** La evolución del Poder Judicial Federal mexicano tanto en su estructura como en sus principales atribuciones, constituye un fiel reflejo de la vida política nacional, desde su independencia hasta los tiempos contemporáneos de confusa y distraída apertura democrática. Ha dominado en su imagen la posición de desventaja respecto del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, que más bien lo han hecho ver como una dependencia de éstos que como un auténtico poder que tienda a realizar la aspiración de factor de contrapeso.

**TERCERA.-** Las constantes transformaciones al contenido del principio de la división de poderes, para ajustar la interrelación entre éstos se han incrementado en los últimos tiempos, desfavoreciendo considerablemente al Poder Judicial, pues se le ha ido restando autonomía e independencia, al trasladar a órganos administrativos funciones jurisdiccionales y adaptando mecanismos de designación de los altos funcionarios judiciales con la intervención del ejecutivo y el legislativo.

**CUARTA.-** La ausencia de mecanismos jurídicos para participar en la conformación de las leyes que afectan la dinámica de este poder, es el principal obstáculo que impide aflorar la anhelada fortaleza del Poder Judicial. No es

Joel Carranco Zúñiga

justificable por ningún medio que el Ejecutivo Federal sea quien proyecte la organización, estructura y atribuciones de los órganos judiciales, en la Constitución Federal ni en las leyes secundarias. Es imprescindible revisar la viabilidad de que la Suprema Corte de Justicia recupere esa facultad y sea un actor más en las iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, tal y como sucedió en el régimen centralista, al establecer en su Quinta Ley una disposición similar.

QUINTA.- Con la recientemente creada acción de inconstitucionalidad, parece que se trastoca el principio de decisión de las mayorías en las asambleas, con el propósito de dar una nueva oportunidad para analizar una ley, aunque en estos casos sea solamente por cuestiones de constitucionalidad. La acción de inconstitucionalidad se concibe como un traslado del debate parlamentario a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una muestra de que las sentencias del Poder Judicial Federal pueden tener efectos generales, y que en lo futuro podrá eliminarse el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo. Por otra parte, en forma injustificada quedan fuera del examen de constitucionalidad los reglamentos expedidos por el ejecutivo, que constituyen un importante renglón de disposiciones administrativas que sujetan a los particulares.

SEXTA.- Si con la creación de la acción de inconstitucionalidad se pretende que no existan leyes contrarias al texto de nuestra Carta Magna (además del amparo contra leyes), lo ideal es combatir el origen del problema en lo que podríamos llamar justicia constitucional preventiva, para ello sería conveniente fortalecer las comisiones de puntos constitucionales de los órganos legislativos, o bien, que los expertos en Derecho Constitucional o altos funcionarios judiciales participen con sus opiniones emitiendo dictámenes de constitucionalidad de los ordenamientos a discutir antes de expedir una ley o decreto que adolezca de vicios de inconstitucionalidad, lo anterior con el carácter de obligatorio en caso de que sean órganos del Poder Judicial quienes intervengan, a efecto de que no se les vea como meros consultores, pues indudablemente una práctica de esta naturaleza redundaría en forma contundente en la construcción de un sistema jurídico más sólido, confiable, además de que como consecuencia lógica propiciaría una descarga considerable de los juicios de amparo contra leyes.

**SEPTIMA.-** Algunos mecanismos legales de intervención al Poder Judicial como la designación de consejeros de la Judicatura Federal, de Magistrados Electorales, la imposibilidad para ejecutar sus propias determinaciones y aplicar las disposiciones de normas mínimas para los sentenciados, el indulto, ley de amnistía, la sujeción de su presupuesto al monopolio de la iniciativa que goza el ejecutivo, la creación de comisiones de defensa de los derechos humanos que ponen en entredicho la eficacia del sistema judicial, entre otros, son elementos que urge repensar si se quiere llegar al fortalecimiento de dicho poder.

**OCTAVA.-** Los magistrados de circuito y jueces de distrito comparten una alta responsabilidad como jueces de amparo y de juicios ordinarios federales, por la trascendencia de sus resoluciones su jerarquía no está por debajo de un director general de una empresa paraestatal, ni de un Consejero de la Judicatura Federal o de un Magistrado Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral, y por lo tanto es indigno a su investidura la carencia del fuero constitucional que injustificadamente se omite en el artículo 111 constitucional frente a los servidores públicos antes referidos, es conveniente que la protección equivalente prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación conste expresamente en el texto constitucional para otorgarles mayor certeza a su digno cargo, pues debido al procedimiento flexible de reformas legales a disposición del aparato gubernamental con predominio en el Congreso, propicia una situación de desventaja y vulnerabilidad ante las venganzas o ajuste de cuentas por parte de los integrantes de los otros poderes, en cualquier circunstancia sería inapropiado y deshonroso para la imagen pública que se vicen en la necesidad de promover amparo penal ante diverso juez de Distrito o magistrado unitario de circuito, las disposiciones relativas a la responsabilidad y sanciones de estos funcionarios judiciales son suficientes para garantizar el debido cumplimiento de sus funciones.

**NOVENA.-** El Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha guardado la congruencia de los fines que se persigue, en virtud de atentar contra el principio de la carrera judicial en su integración, debido a que hasta los provenientes de

la judicatura, resultan electos no por méritos profesionales, sino que se deja que la suerte decida a los que ocuparán tan importante cargo. LO mismo podemos afirmar respecto a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al no someterse a los criterios de la carrera judicial se quebrantan los principios más elementales de equidad, y seguridad de emitir resoluciones con un alto sentido de profesionalismo judicial que demanda tal alto cargo.

DECIMA.- El Poder Judicial Federal últimamente ha experimentado importantes transformaciones en su estructura. La reciente incorporación del Tribunal Electoral y los juicios constitucionales electorales constituye un voto de confianza a las decisiones tomadas por los funcionarios judiciales. Esto es alentador, pues a pesar de todo, los funcionarios y órganos judiciales no han perdido totalmente su prestigio, y la sociedad mantiene en ellos la esperanza de que den certeza y definitividad en los procesos electorales, al fungir como responsables del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral. Esta medida puede ser el inicio para integrar al Poder Judicial el resto de los tribunales administrativos, que propician la dispersidad en perjuicio del principio de unidad y exclusividad judicial.

DECIMO PRIMERA.- Es menester reconsiderar la permanencia de la facultad de la Suprema Corte en sus poderes de investigación ante violaciones del voto público prevista en el artículo 97 constitucional, toda vez que la incorporación del Tribunal Electoral hace innecesaria una atribución tan cuestionada como y que no ha sido el medio idóneo de solución de controversias electorales por los requisitos, alcances y efectos de las resoluciones en dichas investigaciones.

DECIMO SEGUNDA.- La problemática de impartición de justicia ha tratado de solucionarse con el aumento del aparato burocrático, sin prever métodos más eficaces que propicien una impartición de justicia ágil y verdadera. Se han olvidado otros aspectos como el de replantear la conveniencia de que subsista el amparo judicial, que tiende en última instancia a engrosar la carga de trabajo para los tribunales federales, atentando contra el principio federal que se defiende con vehemencia respecto de las atribuciones del poder legislativo y ejecutivo, pero se desatiende en cuanto al poder judicial,

creemos que sería prudente, de conformidad con la manifestaciones derivadas de la Declaración de Querétaro y criterios de juristas analizados, pensar en el establecimiento de tribunales locales de constitucionalidad, reservando para el poder judicial federal los casos en que prevalezcan los planteamientos de inconstitucionalidad de leyes.

DECIMO TERCERA.- Existe una gran variedad de órganos administrativos con funciones jurisdiccionales, tales como el Tribunal de Justicia Militar, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Superior Agrario, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Fiscal de la Federación, que realizan dispersamente del Poder Judicial la función jurisdiccional. Con la reciente incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial se abre el camino para que los órganos antes citados corran la misma suerte y se logre así la unidad jurisdiccional como un factor más del fortalecimiento del referido poder.

DECIMO CUARTA.- Sin lugar a dudas, uno de los mayores éxitos en cuanto al Poder Judicial se refiere ha sido y es el juicio de amparo, establecido desde el siglo pasado en las Bases Orgánicas de 1847. El amparo hoy constituye el arma más eficaz en contra de los actos y leyes violatorios de garantías individuales en favor de los gobernados; baluarte innegable que subsiste para proteger todo el sistema jurídico mexicano. La actuación de la mayoría de los funcionarios judiciales ha sido dignificante para el sistema jurídico mexicano. Si bien es cierto que se requieren algunos ajustes, principalmente en lo referente a la ejecución de las sentencias, esta figura de control de la constitucionalidad y de la legalidad constituye el "poder" del Poder Judicial Federal.

DECIMO QUINTA.- Un aspecto que requiere especial atención respecto de la estructura del Poder Judicial es el relativo al órgano encargado de resolver las apelaciones que se presentan con motivo de la tramitación de un juicio ordinario federal ante los juzgados de Distrito. Efectivamente, se rompe con el principio de congruencia al permitir que un sólo individuo resuelva las apelaciones y no un órgano colegiado como pretende ser la naturaleza de los órganos revisores para dar mayor confiabilidad al proceso en su conjunto.

## BIBLIOGRAFIA

- ABASCAL ZAMORA, José María, et. al. "Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987", "La evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", por Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- ALBACAR, José Luis. "Naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial", Editorial Nacional, España, 1983.
- ALEGRE MARTINEZ, Miguel Angel. "Justicia Constitucional y Control Preventivo", Universidad de León, España, 1995.
- ALEXY, Robert, "Teoría de la Argumentación Jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino, "Tratado General de Derecho Administrativo", tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. "El Rezago del Poder Judicial de la Federación y sus causas", en *El Foro*, Organo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, quinta época, número 2, abril-junio de 1996, Ciudad de México.
- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M, "Proyección de la nueva estructura del Poder Judicial de la Federación", en *Aequitas*, Revista jurídica del Poder Judicial, abril de 1995, número 23, segunda época, Culiacán, Sinaloa, México.
- ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. "La Acción de Inconstitucionalidad", en *Lex*, Difusión y análisis, 3ª época, año 1, octubre de 1995, número 4, Torreón Coahuila, México.
- ARROYO MORENO, Jesús Angel. "Crítica a las Reformas al Poder Judicial", en *Jurídica*, Anuario del Departamento del Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 25, 1995 II, Ciudad de México.
- -----, "El Juez", en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1993.
- ATIENZA, Manuel, "Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- BARRAGAN BARRAGAN, José, "Introducción al Federalismo (la formación de los poderes en 1824)", Universidad de Guadalajara, México, 1994.
- -----, "La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia mexicana", en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 5, número 2, mayo-agosto de 1995, Guadalajara, Jal., México.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El artículo 17 Constitucional y la Práctica Judicial", en *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, año 1, número 3, octubre-diciembre de 1980, Toluca, México.

Joel Carranco Zúñiga

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- -----. "El Juicio de Amparo", 32ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- -----. "Las Garantías Individuales", 27ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- -----. "Evaluación crítica de la reforma judicial federal zedillista", en *Ars Iuris*, Revista del Instituto de Documentos e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 13, 1995.
- -----. "¿Cuándo la Federación es parte en una controversia", en *Lex*. Difusión y Análisis, 3ª Epoca, Año 1, Octubre de 1995, número 4, Torreón, Coahuila, México.
- CABRERA, Lucio. "El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968.
- CAPELLETTI, Mauro. "Acceso a la Justicia. Programa de acción reformadora y nuevo método de pensamiento", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XVI, Número 48, Septiembre-diciembre 1983, Ciudad de México, México
- CAPELLETTI, Mauro y GARTH Bryant. "El Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- CARDENAS GRACIA, Jaime. "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "La Interpretación Judicial Constitucional", UNAM/Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996.
- CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales", 5ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1996.
- -----. "El Presidencialismo Mexicano", 10ª ed. Siglo XXI Editores, México, 1991.
- -----. "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- CARRILLO FLORES, Antonio. "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos", Editorial Porrúa, S.A., 1981.
- CASARES, Tomás. "La Justicia y el Derecho", 3ª ed.; Buenos Aires, Argentina; Editorial Abclodo-Perrot, S.A., 1974.

- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. "La declaratoria general de inconstitucionalidad como medio de depuración del sistema jurídico mexicano", *Ars Juris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. Número 6, 1991, Ciudad de México.
- CASTRO, Juventino V. "El artículo 105 constitucional", U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1996
- CHAVEZ PADRON, Martha. "Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- CICERON, "Los oficios", Colección Sepan Cuantos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- CORDOVA, Arnaldo. "Perspectivas de la nueva justicia", en *Reformas al Poder Judicial*, coordinador Mario Melgar Adalid, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- CORREA LABRA, Enrique. "El Poder Judicial y el Estado de Derecho", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 10, número 2, mayo-agosto de 1983, Facultad de Derecho Pontificia, Universidad Católica de Chile.
- COUTURE, Eduardo. "Vocabulario Jurídico"; Tercera reimpresión; Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- CUEVA, Mario de la. "Teoría de la Constitución". prólogo de Jorge Carpizo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. "La Defensa Jurídica de la Constitución en México". Editorial Duero, S.A. de C.V., México, 1994.
- DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, España, 1970.
- FERNANDEZ HIERRO, José Manuel. "Algunas precisiones sobre el Poder Judicial", en *Estudios de Deusto*, 2ª Epoca, Vol. 26/1, Fascículo 60, Enero-Junio 1978, Bilbao, España.
- FIX FIERRO, Héctor. "La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)", en Cuadernos para la reforma de la justicia, número 1, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- -----, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", en *Ars Juris*, Número, 13, Ciudad de México, México, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993
- -----, "La función actual del Poder Legislativo", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados del H- Congreso de la Unión/UNAM, México, 1994.

Joel Carranco Zúñiga

- -----, "La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano", en "*Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
- -----, "La Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DIAZ, José Ramón, "El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- FLORES MEDINA, Rubén Jaime, "Estado Democrático de Derecho y Reforma del Poder Judicial", en *Revista Jurídica Jaltsciense*, Universidad de Guadalajara, año 5, número 1, enero-abril de 1995, Guadalajara, Jal., México.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 33ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Revolución francesa y administración contemporánea", capítulo IV, Editorial Taurus, Madrid, 1972.
- GARCIA MICHAUS, Carlos, "La carrera judicial", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XVII, número 65, enero-marzo de 1967, Ciudad de México.
- GARCIA RADA, Domingo, "Observaciones sobre la justicia americana", en *Revista de Derecho Público y Privado*, año XIX, tomo XXXVIII, número 224, 1957, Uruguay.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Poder Judicial y Ministerio Público", Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- GOMEZ LARA, Cipriano, "Teoría General del Proceso", 7ª ed., UNAM, México, 1987.
- GONZALEZ AVELAR, Miguel, "La Suprema Corte y la Política", 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- GONZALEZ DIAZ, José María, "¿Justicia Función? ¿Justicia Poder?", en *Revista de Derecho Judicial*, Año III, número 10, abril-junio de 1962; Madrid, España.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "El Desafío de la Justicia La Administración de Justicia y el Estado de Derecho en México", Lex, Torreón, Coahuila, México, agosto de 1995
- -----, "El Presidencialismo", U.N.A.M. Grandes tendencias políticas contemporáneas. México, 1986.
- -----, "El Federalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- GUTIERREZ S. Sergio Elías y RIVES S. Roberto, "La Constitución Mexicana al final del siglo XX", Las Líneas del Mar, S.A. de C.V., México, 1995.
- HERRERA TREJO, Sergio, "La carrera judicial", *Jurisdictio*, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, año III, diciembre de 1994, número 8.

- LOEWENSTEIN, Karl, "Teoría de la Constitución", Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, España, 1976.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. "Estudios de Derecho Constitucional", 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- MATEOS SANTILLAN, Juan José Mateos Santillán. "El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836", *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 5, No. 2, Mayo-agosto de 1995, Guadalajara, Jalisco, México.
- -----, "La reinstauración de los juicios de constitucionalidad con efectos generales en México", en *Revista Jurídica Jalisciense*, Universidad de Guadalajara, año 5, número 1, enero-abril de 1995, Guadalajara, Jal., México.
- MEJIA, Miguel. "Errores Constitucionales". (Las arbitrariedades judiciales y los juicios de amparo. Refutación de los muchos errores que han invadido la jurisprudencia constitucional y exposición de los buenos principios. Examinanse en primer lugar las cuestiones constitucionales que surgen de la aplicación de las leyes en la administración de justicia)", prólogo de Héctor Fix-Zamudio, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- MELGAR ADALID, Mario. et.al. "Reformas al Poder Judicial" "El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes".
- MONTESQUIEU, "Del Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, S.A., Colección Sepan Cuantos, México, 1995.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- NAVARRETE B., Jaime. "El poder del poder judicial" en Revista Chilena de Derecho, vol. 1, no. 1, febrero 1974, Santiago, Chile.
- NORIEGA ELIO, Cecilia. "El Constituyente de 1842", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1986.
- OBERG YAÑEZ, Héctor. "Algunas ideas sobre la actividad judicial". Revista de Derecho, Año XLVI, Número 167, Enero-diciembre de 1979, Concepción, Chile.
- ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. "El Poder Judicial", en *LEX*, 3ª época, año I, número 1, julio de 1995, Torreón, Coahuila, México.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, "El Nuevo Federalismo. La Descentralización"; Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- ORTIZ URQUIDI, Raúl. "El fuero constitucional y los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. Necesidad de adicionar la Constitución para que se les conceda". Boletín de Información Judicial (Sección Doctrinal), Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, Año X, número 93, 1º de abril de 1955, Ciudad de México.

Joel Carranco Zúñiga

- PALACIOS, J. Ramón. "La Suprema Corte y las Leyes Inconstitucionales", Editorial Botas, México, 1992.
- PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1963.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. "Diccionario para Juristas", Ed. Mayo, México, 1981.
- PLATON, "Diálogos, Apología de Sócrates", 13ª ed. Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- QUINTANA MIRANDA, Rafael, et. al. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación en procesos electorales", en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- RABASA, Emilio. "La Constitución y la Dictadura", 7ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. "Mexicano: ésta es tu Constitución", Miguel Angel Porrúa/Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1996.
- REYES ESTRADA, Ramón. "Breves Comentarios a la Reforma del Poder Judicial Federal", en *Ius*, Nueva Época, número 8, enero-febrero 1995. Durango, Dgo., México, p. 32.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. "El Contrato Social", Ediciones Altaya, S.A., Barcelona, España, 1993.
- SAINZ DE ROBLES, Federico, et. al. "Estudios sobre la Constitución Española Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría", Tomo IV: Del Poder Judicial, Organización Territorial del Estado, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991.
- SALDAÑA HARLOW, Adalberto. "Ensayos para una teoría política de la Constitución", Segunda Parte, Nueva Constitución, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, México, 1996.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, Olga. "Breve Análisis Comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y de la Ley de Amparo", en *LEY*. Difusión y Análisis, 3ª época, año 1, octubre 1995, número 4, Torreón, Coahuila, México, 1995.
- SANCHEZ-MEJORADA Y VELASCO, Carlos. "El Estado de Derecho". Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1996.
- SARTORI, Giovanni Sartori. "Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

- SCHWARZ, Carl. "Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México", en *Anuario Jurídico*, número 2, 1975, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977.
- SEPULVEDA VALLE, Carlos. "El Control de la Constitucionalidad", en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 5, número 1, enero-abril de 1995, Universidad de Guadalajara, México.
- SILVEIRA, Alipio. "La Suprema Corte en el amoldamiento de la democracia norteamericana", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XVII, número 51, septiembre-diciembre de 1964, Ciudad de México
- SOBERANES, José Luis. "Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- ----- "La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994", en "*Estudios Jurídicos en Homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
- ----- "Algo sobre los antecedentes de nuestro juicio de amparo", Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XXI, Número 63, Septiembre-diciembre de 1988, UNAM, México.
- ----- "La reforma judicial de 1994", en *Crónica Legislativa*, año IV, Nueva Epoca, número 2, abril-mayo de 1995, Ciudad de México.
- ----- "El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (Notas para su estudio)", 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1989", 15ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 29ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. "La democracia en América", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- VAZQUEZ ALFARO, José Luis. "Evolución y perspectivas de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.
- VILLA AGUILERA, Manuel. "La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia", UNAM/Miguel Angel Porrúa, México, 1987.
- VILLANUEVA, Ernesto. "Reforma del Poder Judicial. Vanguardia Constitucional de América Latina?", en *Asamblea, Órgano de Difusión de la Asamblea de Representantes*, Vol. 1, No. 6, Julio de 1995, Ciudad de México, México.

Joel Carranco Zúñiga

- VILLANUEVA GOMEZ, José Manuel. "Algunas consideraciones en torno a la última reforma constitucional relativa a la impartición de justicia", en Revista Jurídica Jalisciense, Universidad de Guadalajara, Año 5, No. 1, Enero-abril de 1995, Guadalajara, Jalisco, México.

### DICCIONARIOS

- BURGOA O., Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", 4ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 20ª ed., tomo VI, Editorial Heliasta, Argentina, 1986.
- DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho", 22ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- VARIOS AUTORES. "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

### DOCUMENTOS OFICIALES

- Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 1/1995, publicado en el D.O. el 20 de febrero de 1995.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de diciembre de 1994.
- Informe de José Vicente Aguinaco Alemán. "El Sol de México", 5 de julio de 1996, p.4, sección A.
- Informe de labores correspondiente a febrero de 1995 a mayo de 1996. Consejo de la Judicatura Federal.
- Iniciativa de decreto que reforma varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1994.
- "Ley de Participación Ciudadana". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, México, 1996.
- Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, Tomo XCV, No. 49, 7 de junio de 1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª. Época, Tomo III-Marzo de 1996.

## **LEGISLACION**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.
- Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.
- Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 22 de noviembre de 1996 .
- Ley de Amparo.

## **PERIODICOS**

- "La Jornada", Jesús Aranda: SCJN: producto del enriquecimiento del 105. Cabildos, los que más promueven controversias constitucionales. 3 de junio de 1996, p. 18.
- "Reforma", Jiménez, Norma, "Declinan enviar propuesta sobre facultades de SCJN", Año 3, número 1015, p. 16 A, 16 de septiembre de 1996.