

EL RENACIMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE MÉXICO:  
EVALUACIÓN DE LA REFORMA JUDICIAL  
DEL PRESIDENTE ZEDILLO  
DE 1995

Jorge A. VARGAS

Traducción del inglés por Josette SERRATO COMBE

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *La nueva composición y funciones de la Suprema Corte.* 2.1 *La composición de la Suprema Corte y la designación de magistrados.* 2.2 *Jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia.* 3. *Acciones de inconstitucionalidad.* 4. *Un enunciado más preciso de las controversias constitucionales.* 5. *El Consejo de la Judicatura Federal.* 5.1 *Composición.* 5.2 *Funciones.* 5.3 *El Instituto de la Judicatura.* 5.4 *El Consejo de la Judicatura Federal: Una noción europea trasplantada a México.* 6. *El impacto de la Suprema Corte de Justicia en la sociedad de México.* 7. *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

En uno de los cambios más sorprendentes en la historia legislativa de México, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por reforma constitucional hecha a escaso un mes de tomar posesión<sup>1</sup> alteró profundamente la estructura y funciones del sistema judicial federal de ese país. En ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, párrafo I de la Constitución, el doctor Zedillo sometió al Senado una propuesta legislativa a efecto de modificar 27 artículos de la Constitución<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El decreto presidencial que reformó 27 artículos de la Constitución de México de 1917 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en adelante D.O. de diciembre 31, 1994 en 2-9. Este decreto entró en vigor al día siguiente. El autor ha verificado la exactitud de las citas en idioma español y todas las traducciones del inglés. Para un análisis legal e histórico de estas reformas constitucionales, ver Jorge A. VARGAS, *The Supreme Court of Mexico. Recent Changes in Its Composition and Functions* (que se publicará próximamente).

<sup>2</sup> Artículo 71, fracción I de la Constitución de México, confiere al Presidente de la República (junto con los miembros de la Cámara de Diputados y de Senadores del

Entre otros cambios sin precedente,<sup>3</sup> el Presidente Zedillo transformó la composición, estructura y funciones de la Suprema Corte de Justicia de aquella nación. En esta área, redujo el número de los miembros de la Suprema Corte de 26 a 11, estableció requisitos más estrictos para ser magistrado de la Suprema Corte, limitó el término de su cargo a 15 años, y cambió la manera en que éstos son designados.<sup>4</sup> Con la idea de crear un tribunal verdaderamente constitucional, modificó la jurisdicción original de este alto tribunal<sup>5</sup> También creó un nuevo órgano judicial, el Consejo de la Judicatura Federal diseñado para relevar a la Suprema Corte de sus agobiantes y engorrosas funciones administrativas.<sup>6</sup> Este nuevo órgano parece inspirarse en modernas estructuras similares que operan en Europa y América Latina.<sup>7</sup> Es más, respondiendo a una demanda nacional para tener un sistema competente, profesional y honesto de impartición de justicia, el Presidente Zedillo incluyó en estas reformas constitucionales la creación de una carrera judicial formada actualmente por diez categorías administrativas, que van de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito a los secretarios de acuerdos y "Actuarios". Esta carrera será administrada y regulada por un Instituto de la Judicatura,<sup>8</sup> de conformidad con los lineamientos y directrices formulados por el pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Congreso (Federal) de la Unión y las legislaturas de los Estados) "el derecho de iniciar leyes o decretos". Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Delma, 21 ed., México, 1995 en 55 (en lo sucesivo *Constitución*).

<sup>3</sup> Otras reformas constitucionales que afectaron a la Procuraduría General de la República: las funciones de los Agentes del Ministerio Público; algunos aspectos procesales del Juicio de Amparo; y la adopción de medidas conducentes al establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este artículo no trata ninguna de estas reformas.

<sup>4</sup> Ver nuevos artículos 94, 95 y 96, respectivamente, de la Constitución de México de 1917, en 76-79.

<sup>5</sup> Ver artículo 105, *id.* en 87-89.

<sup>6</sup> Ver artículo 100, *id.* en 81-83. Ver notas *infra* 119-131 y los textos correspondientes.

<sup>7</sup> Consejos judiciales similares existen, por ejemplo en Francia, España e Italia, y su trabajo parece haber influenciado la emergencia reciente de órganos similares en ciertos países en América Latina, tales como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú. Ver Héctor Fix ZAMUDIO, "Jurisdicción Constitucional y Protección de los Derechos Fundamentales en América Latina", *Contribuciones*, año XI, núm. 2, Buenos Aires, 1994 en 84.

<sup>8</sup> Este nuevo Instituto de la Judicatura Federal es un órgano auxiliar del Consejo Judicial Federal. Ver notas *infra* 132-137 y los textos correspondientes.

Con objeto de lograr todo lo anterior, el Presidente Zedillo tuvo que tomar la decisión sin precedente de convencer a los 26 magistrados existentes, de jubilarse anticipadamente.<sup>9</sup> Como resultado de esto, durante los primeros veintiséis días de 1995, mientras el Senado examinaba los candidatos propuestos por el novel Ejecutivo, México no tuvo una Suprema Corte en funciones.<sup>10</sup>

La implementación legal de estas modificaciones constitucionales requería la modificación de diversas leyes federales y códigos, principalmente la *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de la Federación*.<sup>11</sup>

Para la mayoría de los especialistas en el sistema judicial mexicano, esta reforma profunda fue claramente prevista. Primero, cambios drásticos en el sistema judicial de esa nación, a nivel federal y estatal, habían sido largamente esperados como un complemento indispensable a las políticas recientes de México en favor de un comercio internacional sin trabas, una fuerte tendencia hacia la privatización, una burocracia más eficiente y reducida, y el auspicio de la inversión extranjera.<sup>12</sup> No puede esperarse que se lleve a cabo una modernización económica y política, ni fluirán ni permanecerá la inversión extranjera en ese país, si México no tiene lo que se requiere más: un sistema de impartición de justicia profesional, legal, eficiente, moderno y honesto.

Segundo, hacer cambios en la Suprema Corte de Justicia no es más que un ejercicio recurrente en México. Cambios importantes se han

<sup>9</sup> El decreto presidencial estableció que los ministros en ejercicio "concluirán sus funciones al entrar en vigor" dicho decreto, o sea, el primero de enero de 1995. Los 26 ministros recibieron una pensión igual a un "retiro forzoso" de conformidad con un decreto especial que estableció las bases para un "Retiro Forzoso o Voluntario" de los ministros de la Suprema Corte". Ver artículos segundo transitorio del Decreto de diciembre 31, 1994, en 9.

<sup>10</sup> No fue sino hasta enero 26 de 1995 cuando el Senado aprobó los 11 ministros de la numéricamente más compacta Suprema Corte de Justicia. Los nuevos ministros prestaron el juramento de su cargo el día siguiente. Son: 1) José Vicente Aguinaco Alemán; 2) Mariano Azuela (quien repitió); 3) Juan Díaz Romero (quien repitió); 4) Genaro David Góngora Pimentel; 5) Juventino Castro; 6) Olga María del Carmen Sánchez Cordero; 7) Juan Nepomuceno Silva Meza; 8) Humberto Román Palacios; 9) Sergio Salvador Aguirre Anguiano; 10) José de Jesús Gudíño Pelayo, y 11) Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia.

<sup>11</sup> Esta disposición mexicana no sólo es paralela sino parece haber sido originalmente inspirada por el 1789 *Judiciary Act*. Para el texto de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* ver D.O. del 26 de mayo de 1995 en 2-32.

<sup>12</sup> Ver Jorge A. VARGAS, "Mexico's Foreign Investment Act of 1993". 16 *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Journal*. 101 (mayo 1994).

hecho a este alto tribunal en el pasado, especialmente durante la administración del Presidente Calles en 1928; Cárdenas en 1934 y 1940; Alemán en 1951; Díaz Ordaz en 1968, y De la Madrid, recientemente en 1987.<sup>13</sup> En términos generales, la mayoría de estos cambios estructurales y procedimentales han sido hechos en un intento para aliviar a la Suprema Corte de su pesada agenda, y el resultado de casos para su atención (*Rezago*), originado principalmente como una consecuencia de una virtual inundación de juicios de Amparo, así como un intento de dotar a este alto tribunal con las facultades de un verdadero tribunal constitucional.<sup>14</sup> En cierta forma, estos cambios siguen el espíritu que indujo al Congreso de los Estados Unidos a alterar la estructura y funciones de nuestra Suprema Corte en las primeras etapas de su evolución.<sup>15</sup>

Finalmente, esta reforma judicial fue propuesta por el Presidente Zedillo cuando era candidato del partido oficial: *el Partido Revolucionario Institucional* (PRI), durante su visita a la ciudad de Guadalajara en 1994. Al presentar diez propuestas para la creación de un nuevo sistema de seguridad y justicia, el entonces candidato presidencial se pronunció fuertemente por una reforma integral del poder judicial. Esta reforma comprendía la necesidad de tener más jueces independientes, calidad en la administración de justicia, y un acceso garantizado al sistema judicial para todos los mexicanos.<sup>16</sup>

En la iniciativa que sometió al Senado para reformar la Constitución, el Presidente Zedillo resumió los cambios propuestos en la siguiente forma:

El propósito de esta iniciativa es reforzar la Constitución y la legalidad como los fundamentos básicos para una vida social segu-

<sup>13</sup> Estas reformas constitucionales están documentadas por Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1991*, Editorial Porrúa, México, 1991 en 881-1058 (en lo sucesivo *Leyes*). Ver también *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, vol. VII, México, 1967.

<sup>14</sup> Ver Héctor FIX ZAMUDIO, *Setenta y cinco años de Evolución del Poder Judicial en México, Obra Jurídica Mexicana*, Procuraduría General de la República, 2a. ed., México, 1987 en 651.

<sup>15</sup> Ver *Judiciary Act* de 1789, y sus reformas subsecuentes, especialmente en 1869, 1875 y 1887. *First Congress*, Sess. I, Ch. 18.19, 1798 en 73. Ver también el *Report of the Study Group on the Caseload of the Supreme Court*, conocido también como el *Freund Report* (diciembre 1972), reimpresso en 57 F.R.D. 573.

<sup>16</sup> Ver Ernesto ZEDILLO, *Las políticas de bienestar*, Documentos, México, PRI, 1994, "Seguridad y Justicia", Guadalajara, Jal., 14 de julio de 1994, en 101-121.

ra, ordenada y tranquila. En el presente se propone reforzar el Poder Judicial y las [correspondientes] alteraciones en su organización interna y funciones, la jurisdicción de aquellas instituciones encargadas de la seguridad [pública] y la administración de justicia. . . Estos cambios conllevan un paso importante en el desarrollo de nuestro régimen democrático, reforzando al Poder Judicial para lograr un mejor equilibrio entre los Poderes Federales, creando así las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la determinación de los mexicanos para vivir en una nación con ley y orden.<sup>17</sup>

Para el Presidente Zedillo estas reformas constitucionales —tan profundas y sin precedentes como pudieran ser— señalan sólo el principio de más reformas por venir.<sup>18</sup> Es posible que estos cambios continúen para afectar no sólo el sistema judicial federal, sino, más importante, lograr un propósito más elevado: obtener un equilibrio más democrático entre las tres ramas del gobierno en México. Dicho en otras palabras, abrir la puerta para que ese país entre en una nueva era de verdadera democracia política y un nueva clase de federalismo.

El presente artículo se divide en cuatro partes: La primera se refiere a la nueva composición y funciones de la Suprema Corte de Justicia. La segunda parte analiza lo que se conoce en México como las *acciones de inconstitucionalidad*. En lo que puede ser una de las reformas más dramáticas a su jurisdicción original, la Suprema Corte ha sido facultada para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes federales y estatales, así como de los tratados internacionales, cuando así lo solicite una minoría legislativa. Esta facultad se encuentra en el nuevo segundo párrafo del artículo 105 de la Constitución de México. La tercera parte explora el papel, composición y funciones del Consejo de la Judicatura Federal. Éste es el órgano más reciente que

<sup>17</sup> Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y la Administración de Justicia Constitucional. Presidencia de la República, Palacio Nacional, México, D. F., 5 de diciembre de 1994 en 2-3 (en lo sucesivo *Iniciativa*).

<sup>18</sup> Una vez que la iniciativa del doctor Zedillo fue aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados por una mayoría de votos de las dos terceras partes, las reformas constitucionales en cuestión fueron aprobadas por una simple mayoría de las legislaturas de los Estados. El proceso completo se llevó a cabo en menos de un mes. El artículo 135 de la Constitución de México, diseñado siguiendo el artículo V de la Constitución de EUA, establece el procedimiento para hacer las reformas constitucionales.

se agregó al Poder Judicial Federal. Se hará aquí una breve referencia a la forma en que el *Instituto de la Judicatura* está estructurando y administrando el desarrollo, preparación y capacitación de los integrantes de este poder. La última parte presenta algunas ideas sobre el impacto que estas reformas pueden tener, en particular el trabajo de la Suprema Corte, en la vida de los mexicanos y en el futuro legal de su país.

## 2. LA NUEVA COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DE LA SUPREMA CORTE

El sistema judicial federal de México está estructurado claramente siguiendo el artículo III de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>19</sup> Desde la formulación de su primera Constitución Federal en 1924, ese país adoptó un sistema dual de tribunales federales y estatales, presididos por una Suprema Corte de Justicia.<sup>20</sup> Este sistema ha sido repetido en las constituciones subsecuentes, en particular la Constitución Federal de 1957<sup>21</sup> y más recientemente la Constitución de 1977,<sup>22</sup> que es objeto de las presentes reformas.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, reformado en 1995, este poder se ejerce por: 1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>23</sup> 2) Tribunales Colegiados de Circuito; 3) Tribunales Unitarios de Circuito; 4) Tribunales de Distrito; 5) El Consejo de la Judicatura Federal; 6) El *Jurado federal de ciudadanos*, y 7) los tribunales de los estados y del Distrito Federal (ciudad de México) en los casos previstos en el artículo 107, párrafo II, de la Constitución.<sup>24</sup> Exceptuando el nuevo Consejo de la Judicatura Fe-

<sup>19</sup> Ver FIX, *supra* nota 14 en 651.

<sup>20</sup> El artículo 123 de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, establece: "El poder judicial federal reside en la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de circuito". El artículo 138 agregaba: "La ley determinará la manera y forma en la cual la Suprema Corte de Justicia conocerá los casos incluidos en este título". Ver TENA RAMÍREZ, *Leyes, supra* nota 13 en 186 y 189, respectivamente.

<sup>21</sup> Artículo 90 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857. *Id.* en 622.

<sup>22</sup> Artículo 94 al 107 de la Constitución del 5 de febrero de 1917 se refieren al Poder Judicial Federal. Los artículos originales se reproducen en *id.* en 856-865.

<sup>23</sup> Éste es el nombre oficial de la Suprema Corte de México: *Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

<sup>24</sup> Artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (en lo sucesivo LOPJ), D.O. del 26 de mayo de 1995 en 2.

deral, el sistema permanece intacto al que existía en la Ley Orgánica de 1988.<sup>25</sup>

Esta numeración no toma en cuenta la existencia de un gran número (y creciente) de tribunales especializados que se colocan no como una parte del Sistema Judicial Federal, sino más bien, bajo el Poder Ejecutivo, tales como los tribunales administrativos, agrarios, electorales, fiscales y del trabajo. En México, la opinión generalizada es que estos tribunales alineados con el Ejecutivo claramente contravienen el principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Constitución de México.

### 2.1 *La composición de la Suprema Corte y la designación de Magistrados*

En su iniciativa, el Presidente Zedillo señaló previamente que éste es "el órgano judicial que ha funcionado con la mayor eficiencia y credibilidad" en México. Así, cualquier cambio que se hiciera al sistema judicial de aquel país debe empezar por cambiar su más alto tribunal.<sup>26</sup> Con anterioridad a su reforma, la Suprema Corte de Justicia estaba conformada por veintiséis magistrados<sup>27</sup> y funcionaba como un tribunal (*Pleno*) o dividido en secciones, conocido como *Salas*,<sup>28</sup> cada una conformada por cinco magistrados.<sup>29</sup>

El artículo 94 de la Constitución, ya reformada, redujo en número de magistrados de 26 a 11,<sup>30</sup> que es el número original establecido por las Constituciones de 1824 y 1917.<sup>31</sup> Esta reducción originó un

<sup>25</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, artículo 1, reformada durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid; D.O. del 5 de enero de 1988. Ver Alberto TRUEBA URBINA y Jorge TRUEBA BARRERA, *Nueva Legislación de Amparo Reformada*, Ed. Porrúa, 58 ed., México, 1993, en 179 (en lo sucesivo *Legislación*).

<sup>26</sup> Iniciativa, *supra* nota 17 en 5.

<sup>27</sup> De estos 26 ministros, cinco eran conocidos como "Supernumerarios"; no formaban parte del Pleno de la Suprema Corte, sino formaban parte de la "Sala Auxiliar".

<sup>28</sup> Artículo 94, Constitución de 1917.

<sup>29</sup> Las cuestiones que involucran la composición y funciones de la Corte, su jurisdicción (en *Pleno* o en *Salas*), las facultades y obligaciones de su "Presidente", calendario de actividades, licencias y retiros, etcétera, están reguladas por la LOPJF en gran detalle.

<sup>30</sup> Artículo 2, LOPJF.

<sup>31</sup> El artículo 124 de la Constitución Federal de 1824 establecía que la *Suprema Corte de Justicia* consistiría de 11 *Ministros*, distribuidos en tres *Salas*, más un *Fiscal*. El Congreso general estaba facultado para aumentar o disminuir el número de ministros, si lo consideraba conveniente. Ver TENA RAMÍREZ, *Leyes, supra* nota 13 en 186.

intenso debate.<sup>32</sup> Se cuestionó si este relativamente pequeño número de integrantes de la Suprema Corte podría manejar su pesada carga de juicios de una manera eficiente y pronta. El relativamente pequeño número de magistrados que ocupan estos puestos judiciales en tribunales constitucionales similares en otros países parecen haber convencido al Congreso Mexicano y a las Legislaturas de los Estados a proceder a hacer el cambio.<sup>33</sup>

A diferencia de la Constitución de los Estados Unidos, que simplemente establece "una Suprema Corte" pero no establece su tamaño, la Constitución de México, desde su primer documento federal de 1924 hasta nuestros días,<sup>34</sup> explícitamente enumera no sólo el número específico de magistrados —conocidos como *Ministros* en ese país, así como la jurisdicción original y de apelación de la Corte, sino también otros detalles concretos que con una técnica legislativa más apropiada estarían mejor colocados en una ley secundaria; por ejemplo, los requisitos que deben satisfacerse en la designación, método para seleccionarlos, protesta de ley, ausencias temporales, renunciaciones, licencias, etcétera.<sup>35</sup>

De manera similar a lo que ocurrió en la evolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos, donde el número de jueces ha sido modificado siete veces (de los originales seis en 1789 al número actual de nueve en 1869),<sup>36</sup> la composición de la Suprema Corte de México

<sup>32</sup> En general, los cambios propuestos generaron una discusión generalizada, y aún controversias, a través de la nación especialmente dentro de los círculos políticos, legales y académicos. Para un análisis académico detallado de la mayor parte de esta reforma constitucional, ver Mario MELGAR ADALID (Ed., *Reformas al Poder Judicial*, UNAM, México, 1995 (en lo sucesivo *Reformas*)).

<sup>33</sup> Ver Héctor FIX FIERRO, *Reformas y Adiciones a la Constitución Federal en Materia de Administración de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995 (no publicado). Este autor señala que el Conseil d'Etat en Francia está compuesto por nueve miembros; 16 en Alemania; 12 en España; 15 en Italia; 14 en Austria; 13 en Portugal, y nueve en la Suprema Corte de EUA. *Id.* en 3.

<sup>34</sup> Ver Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824; este documento temprano sirvió como una guía al Congreso Constitucional que formuló la primera Constitución Federal de México en 1824, *Leyes, supra* nota 13 en 153-161.

<sup>35</sup> La Constitución de México dedica un artículo a cada uno de estos detalles; ver artículos 94-101 de la Constitución de 1917.

<sup>36</sup> El Congreso establecía el número 1) en seis en 1789; 2) cambió a cinco en 1801; 3) siete en 1807; 4) nueve en 1837; 5) diez en 1863; 6) de nuevo a siete en 1866; y, 7) nueve en 1869.

ha también crecido de una manera gradual del número inicial de once establecida en la Constitución Federal de 1824 a 26 en la Reforma Constitucional al artículo 94 hecho por el Presidente Miguel Alemán en 1951, conocida como la "Reforma de Alemán".<sup>37</sup>

La Corte continuará funcionando en *Pleno* y en dos *Salas*, integrada por cinco jueces cada una. Cada año la Corte tendrá dos sesiones: la primera, de enero hasta el último día de la primera quincena de julio, y la segunda, del primero de agosto al último día de la primera quincena de diciembre.<sup>38</sup> Tal como se establece por la LOPJF, estas sesiones estarán abiertas al público, excepto cuando "así lo exijan la moral o el interés público".<sup>39</sup>

Las decisiones de la Suprema Corte actuando en pleno se tomarán por unanimidad o por mayoría (excepto en dos casos establecidos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución). Los jueces pueden abstenerse de votar "cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto". En caso de empate, el asunto se decidirá en la siguiente sesión: si no se llegara a una decisión en esa sesión, entonces el *Proyecto* será desechado, y el Presidente de la Suprema Corte designará a un nuevo juez que, tomando en cuenta las opiniones ya presentadas, formulará un nuevo proyecto. Si el empate continúa, el Presidente está facultado para romper el empate con su *voto de calidad*.<sup>40</sup>

Los nombramientos y designaciones de los puestos de la Suprema Corte se establecen en el artículo 96 de la Constitución. A diferencia de la Constitución de los Estados Unidos que deja muchos aspectos abiertos a la interpretación en lo que se refiere al poder judicial federal, la ley fundamental de México, como se menciona anteriormente, está llena de detalles, pareciéndose más al *U.S. Judiciary Act*.

<sup>37</sup> Las reformas posteriores al artículo 94 aparecen en *Leyes, supra* nota 13 en 881-1058. Ver también Ingrid BRENA SESMA, "Un 'Radical' Proyecto de Reformas al Poder Judicial", *Reformas, supra* nota 32 en 37-44.

<sup>38</sup> Artículo 3 LOPJF.

<sup>39</sup> Artículo 94, *Constitución*, en 77. El artículo 6 de la LOPJF establece que las sesiones de la Corte en *Pleno* "serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio *Pleno*". Sin embargo, las sesiones plenarias de la Corte que tengan por objeto "la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros" serán privadas LOPJF, artículo 6, *in fine*.

<sup>40</sup> Artículo 7, LOPJF.

El artículo 96 de la Constitución, antes de la reforma, establecía que "estos nombramientos serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del término improrrogable de diez días".<sup>41</sup> La nueva versión establece que el Presidente someterá los nombres de tres candidatos (*Terna*) para aprobación del Senado. Una vez que el Senado examine a los candidatos, debe designar al juez para llenar la vacante. Más que seleccionar el candidato por simple mayoría como lo establecía el antiguo texto, el Senado ahora debe aprobar al candidato por un voto de las dos terceras partes.<sup>42</sup>

El sistema por el cual el Ejecutivo Federal propone los nombres de tres candidatos para aprobación del Senado para ocupar una vacante de la Suprema Corte, opuesto a nuestro sistema de proponer sólo una designación, es percibido en México como un método diseñado para mejorar la independencia del candidato seleccionado, que se supone debe estar alejado no sólo de una forma política sino también judicial del Ejecutivo. Sin embargo, cuando el Senado no aprueba un candidato dentro del requisito nuevo del término de treinta días, el artículo 96 establece que "ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República".

El artículo 95 de la Constitución enumera los requisitos que un juez debe satisfacer para ocupar un lugar en la Suprema Corte. Estos requisitos incluyen, *inter alia*, ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener título profesional de licenciado en derecho; gozar de *buena reputación* y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, excepto si el delito en cuestión "lastima seriamente la buena fama en el concepto público", etcétera.<sup>43</sup>

En su iniciativa, el Presidente Zedillo advirtió que iba a modificar completamente el régimen de ingreso a la Suprema Corte, "estableciendo requisitos más estrictos e impedimentos, con objeto de garantizar que la persona designada tenga la calidad profesional suficiente y la vocación judicial para cumplir cabalmente sus obligaciones".<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Para el antiguo texto del artículo 96, ver *Constitución Política*, Ed. Porrúa, 102 ed., México, 1994 en 73.

<sup>42</sup> Artículo 96 de la Constitución, *Constitución*, *supra* nota 2 en 79.

<sup>43</sup> Para el texto completo ver artículo 95 *Constitución*, *supra* nota 3 en 78-79.

<sup>44</sup> *Iniciativa*, *supra* nota 17 en 7. No hay definiciones para estos términos.

Los nuevos requisitos permanecieron los mismos, fundamentalmente. Los principales cambios consistieron en a) impedir que aquellos que habían desempeñado ciertos cargos políticos durante el año precedente, fueran propuestos al alto tribunal;<sup>45</sup> b) una recomendación para designar "preferentemente" a personas que hubieran servido con eficiencia como jueces o abogados practicantes;<sup>46</sup> y, c) que los candidatos hubieran residido en aquel país "durante los últimos dos años anteriores al día de la designación". El requisito de residencia anterior era más largo: cinco años,<sup>47</sup> y en su iniciativa el Presidente Zedillo propuso reducirlo a sólo un año.<sup>48</sup>

Otros cambios significativos ameritan una mención especial: el periodo de ejercicio del cargo está ahora limitado a un máximo de 15 años. El artículo 94 de la Constitución, anterior al cambio, establecía que los "ministros sólo podrán ser privados de sus puestos" cuando fueran enjuiciados, de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución,<sup>49</sup> o cuando llegaran a la edad de retiro obligatorio (70 años).

Este cambio debería lograr, según el Presidente Zedillo, una Suprema Corte actualizada, en sincronía con las tendencias de la sociedad de México, capaz de legitimar su función judicial sobre bases periódicas:

Para que nuestra Suprema Corte se convierta en un tribunal verdaderamente constitucional, escribió, debe mantenerse actualizada para garantizar que su interpretación constitucional esté en armonía con las condiciones culturales, sociales y económicas en el momento en que esa interpretación se aplique.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Estos cargos políticos son: 1) miembros del Gabinete Presidencial (Secretario de Estado); 2) Titular de un departamento administrativo, como PEMEX, etcétera; 3) *Procurador General de la República*; 4) *Procurador General del D. F.*; 5) Senador; 6) *Diputado Federal*; 7) Gobernador de cualquier Estado; y, 8) *Jefe del Departamento del D. F.*, ver artículo 95, fracción VI, *Constitución*, *supra* nota 3 en 78.

<sup>46</sup> Para el texto exacto de este nuevo párrafo, agregado por la reforma Zedillo, ver artículo 95, *in fine*, *id.* en 78-79.

<sup>47</sup> Artículo 95, fracción V, *Constitución Política*, *supra* nota 41 en 73.

<sup>48</sup> *Iniciativa*, *supra* 17 en 10.

<sup>49</sup> Artículo 94, *in fine*. La responsabilidad de los servidores públicos, y el juicio político, se establecen en los artículos 108-114. *Constitución Política*, *supra* nota 41 en 73 y 85-90, respectivamente.

<sup>50</sup> *Iniciativa*, *supra* nota 17 en 7.

Se agregó un nuevo párrafo al artículo 101 de la Constitución que establece que los Ministros de la Suprema Corte y otros Magistrados y Jueces, "no podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro".<sup>51</sup>

Este mismo artículo contiene una incompatibilidad constitucional, sancionada por la pérdida del puesto judicial, que se impone a los ministros, magistrados y jueces (incluyendo a sus secretarios), y en los miembros del nuevo Consejo de la Judicatura Federal, "no tener empleo o encargo" a nivel federal o estatal, en el Distrito Federal (ciudad de México) o de naturaleza privada, durante su ejercicio judicial.<sup>52</sup> La única excepción son los cargos desempeñados "no remunerados, en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia".<sup>53</sup>

Esta incompatibilidad constitucional sobre los miembros del poder judicial federal de tener otras fuentes de ingresos diferentes a las de su remuneración durante su encargo, impuesta en México desde hace tiempo a los ministros de la Suprema Corte, por ejemplo, contrasta con la situación que gozan los jueces federales, magistrados y ministros en nuestro país. Legalmente no existe impedimento para que los jueces federales, incluyendo aquellos en el Tribunal Supremo, "para complementar" sus salarios<sup>54</sup> con fuentes adicionales de ingresos. Es conocido, por ejemplo, que los ministros de la Suprema Corte de Estados Unidos complementan su salario con honorarios percibidos por clases y discursos.<sup>55</sup>

Una disposición especial del artículo 94 establece que la remuneración recibida por los servicios de los Ministros de la Suprema Corte, así como los de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distritos y

<sup>51</sup> Artículo 101, *Constitución*, supra nota 3 en 83.

<sup>52</sup> Esta disposición apareció originalmente en el Proyecto Constitucional formulado por Venustiano Carranza en 1916, que fue aprobado posteriormente e incluido en el texto original, como artículo 101 de la Constitución de 1917. El tenor de esta prohibición se remonta a la *Siete Leyes Constitucionales* de 1836. Ver *Derechos*, vol. VII, supra nota 11 en 860-863.

<sup>53</sup> Artículo 101, *Constitución*, supra nota 3 en 83.

<sup>54</sup> Se ha reportado que en 1991 los jueces asociados recibían salarios de \$153,600 y el Presidente de la Corte \$160,600. Ver Lawrence BAUM, *The Supreme Court*. CQ. Press, Washington, D. C., 1992 en 13.

<sup>55</sup> Por ejemplo el juez asociado Antonin Scalia recibió \$47,000 por dos discursos en 1990. *Id.*

Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, no pueden ser disminuidos durante su encargo.<sup>56</sup> Esta disposición se añadió la primera vez en la Constitución Mexicana de 1917 a través de una reforma en 1928.<sup>57</sup> Sin embargo, no hay duda de que este concepto se tomó directamente de la sección 1 del artículo III de la Constitución de Estados Unidos.

Una palabra final sobre el Senado Mexicano.<sup>58</sup> Se ha considerado que esta reforma constitucional estaba también diseñada, por lo menos en parte, para darle más poder al Senado, especialmente *vis a vis* el Presidente de la República. Esto se logró como parte de la nueva filosofía política del Presidente Zedillo, con la intención de colocar los tres poderes federales de aquel país en el mismo nivel de coordinación, en lugar de continuar con la vieja estructura política gubernamental formada por un ejecutivo poderoso, por una parte, que ha oscurecido crónicamente y sistemáticamente al Legislativo y al Judicial, por la otra.<sup>59</sup>

Más que simplemente aprobar la designación singular que se hacía por el Presidente de la República para llenar una vacante en la Suprema Corte de Justicia de México, anterior a esta reforma, el Senado tiene ahora una mayor influencia e independencia para escoger entre tres candidatos que el Presidente tendrá que proponer.

A diferencia de los Estados Unidos, donde el Senado no ha confirmado 26 de las propuestas del Presidente a la Suprema Corte, ya sea a través de un voto negativo o a través de rehusarse a actuar,<sup>60</sup> en la historia del Senado mexicano, sólo se registra un caso en el cual este órgano rechazó dos propuestas que le fueron presentadas por el Presidente en turno, general Manuel Ávila Camacho, en 1944. Pero

<sup>56</sup> Artículo 94, *Constitución*, supra nota 3 en 77.

<sup>57</sup> Ésta fue la primera reforma al artículo 94; D.O. del 20 de agosto de 1928. Para el texto de esta reforma ver *Derechos*, supra nota 13 en 706.

<sup>58</sup> En México, la *Cámara de Senadores* se compone de un total de 128 senadores: cuatro para cada uno de los 31 Estados, y cuatro para el Distrito Federal (ciudad de México). De cada cuatro, tres son electos por una mayoría directa del voto y el otro se asigna al partido político que obtuvo la mayoría más grande. Ver artículo 66 de la Constitución de 1917, reformada; el artículo 176 enumera las facultades exclusivas del Senado. *Constitución*, supra nota 3 en 49 y 66, respectivamente.

<sup>59</sup> Ver José Trinidad LANZ CÁRDENAS, "Las Nuevas Facultades del Senado de la República y el Poder Judicial", *Reforma*, supra nota 32 en 47-55.

<sup>60</sup> Ver BAUM, supra nota 54 en 47. Estos 26 casos constituyen aproximadamente el 20% de los nombramientos considerados por el Senado de EUA. *Id.*

aún en este caso, el Senado decidió aprobar las dos designaciones en cuestión cuando el Presidente Ávila Camacho, en lugar de proponer otros candidatos, decidió volver a presentar los mismos.<sup>61</sup>

La consistencia sin excepción mostrada por el Senado en la aprobación de todos los nombramientos de ministros de la Suprema Corte hechos por el Presidente de México hasta 1994, ha llevado a un académico a insinuar que la intervención del Senado en esta área es simplemente un formulismo.<sup>62</sup> Se espera que con esta reforma constitucional, el Senado tendrá un papel fundamental en la designación de los futuros ministros de la Suprema Corte de Justicia de México.

Hasta ahora, la aprobación de los candidatos a ministros de la Suprema Corte ha sido un ejercicio relativamente simple y sin obstáculos. A medida que el panorama político cambie en ese país, se espera que este cambio afectará la intervención del Senado en este proceso, transformándolo de una mera formalidad constitucional o política en un examen público detallado diseñado para analizar la habilidad y calificaciones profesionales de los candidatos. Probablemente, las discusiones futuras sobre estos asuntos comprenderán cuestiones no solamente de afiliación política y experiencia profesional del candidato en cuestión, sino también sobre 1) origen geográfico; 2) edad; 3) sexo; 4) servicios judiciales anteriores; 5) clase social; y aún 6) religión o 7) origen étnico, en un ejercicio de alguna manera similar a aquél que transpira cuando el Senado de Estados Unidos examina un candidato para juez de la Suprema Corte.<sup>63</sup>

Si éste es el caso, los futuros ministros de la Suprema Corte de México no tendrán que ser sólo de la ciudad de México (como ha sido la costumbre), sino también de los diferentes y variados Estados de aquella República, tratando gradualmente de lograr una representación proporcional y balanceada geográficamente; más que tener una larga carrera política, los futuros candidatos serán seleccionados en-

<sup>61</sup> Este caso es narrado por LANZ CÁRDENAS, *supra* nota 59 en 55. Los nombres de estos ministros de la Corte son Teófilo Olea y Leyva y Fernando de la Fuente. *Id.*

<sup>62</sup> Las palabras textuales en español de LANZ CÁRDENAS son: "[S]e fortalece al Senado, en cuanto a que ya no será un simple ratificador...". *Id.* en 54 (las cursivas son del autor).

<sup>63</sup> Ver Stephen L. WASBY, *The Supreme Court in the Federal Judicial System*, Nelson-Hall Publishers, 4a. ed., Chicago 183 en 86-136. Ver también Paul E. FREUND, "Essays on the Supreme Court Appointment Process", *101 Harv. L. Rev.* 1146 (1988).

tre magistrados que no sólo tengan una larga pero brillante carrera judicial; y, más que tener ministros mexicanos que sean sólo "mestizos" o "criollos", "los futuros ministros orgullosamente vendrán de algunos de los grupos indígenas de México".

## 2.2 Jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia

Como una variante del sistema establecido por la Constitución de EUA, la ley fundamental de México enumera con gran detalle no sólo la jurisdicción original y de apelación de la Suprema Corte, sino que va más lejos en detallar la jurisdicción de los tribunales de Circuito y de Distrito. No es extraño, por lo tanto, que el capítulo relativo al Poder Judicial de la Constitución de México está formado por 14 artículos.<sup>64</sup>

Históricamente, esta parte de la Constitución se ha desarrollado de una manera gradual, más larga, más teórica y cada vez más compleja a través de los años. Esto es evidente cuando el sistema judicial federal actual se compara con el esquemático establecido por las constituciones federales de 1824 y 1857 que establecieron su esquema legal y crearon sus fundamentos políticos.<sup>65</sup> En parte puede argumentarse que la presencia cada vez mayor con la cual el *Juicio de Amparo*<sup>66</sup> ha sido y continúa siendo utilizado en aquel país para restaurar la violación de los derechos constitucionales por las autoridades públicas; la búsqueda incesante de un sistema de justicia mejor y más eficiente; <sup>67</sup> el legítimo deseo de transformar la Suprema Corte en un verdadero tribunal constitucional,<sup>68</sup> y, de hecho, el indisputable rápido crecimiento de la sociedad que aquella nación ha experimentado en

<sup>64</sup> Artículo 94-107, capítulo IV del título III de la Constitución de México para el texto de estos artículos, ver *Constitución, supra* nota 3 en 76-97.

<sup>65</sup> Ver artículo 123-144 de la Constitución de 1824 y 90-102 de la Constitución de 1857; *Leyes, supra* nota 186-190 y 622-624, respectivamente.

<sup>66</sup> Para un excelente análisis del origen, contenido y evolución de esta institución legal única, ver Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, 15a. ed., México, 1957. Ver también Héctor FIX ZAMUDIO, "A Brief Introduction to the Mexican Writ of Amparo", *9 California Western International Law Journal* 306 (1979) (parte uno); y "The Writ of Amparo in Latin America?", *Lawyer of the Americas* 361 (19..?) (parte dos).

<sup>67</sup> Ver ZEDILLO, *supra* nota 16 en 113-118.

<sup>68</sup> Héctor FIX ZAMUDIO, "La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, *Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987*, Ed. Porrúa, México, 1987 en 345-390.

las últimas cinco décadas, con todas sus variadas consecuencias y retos,<sup>69</sup> pueden ser algunas de las causas identificables de este crecimiento.

Específicamente un párrafo del artículo 94 de la Constitución establece que:

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en *Ple-no* y *Salas*, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

Siguiendo su tradición legal, ciertos artículos de la Constitución de México cuyo contenido tiene un significado especial por razones históricas, económicas y culturales, o por otras consideraciones igualmente importantes, se amplían y desarrollan como ordenamientos legales; cada uno de estos ordenamientos se conoce oficialmente como "*Ley Reglamentaria*".<sup>70</sup> En el área judicial federal, las siguientes disposiciones ameritan una atención especial:

- 1) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>71</sup>
- 2) La Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Ver *El Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000* del Presidente ZEDILLO, D.O. del 31 de mayo de 1995.

<sup>70</sup> Por ejemplo, los siguientes artículos constitucionales han generado una ley federal correspondiente: a) artículo 123 que regula las cuestiones laborales, la *Ley Federal del Trabajo*, b) el artículo 27 que comprende el petróleo, las tierras agrarias y otros recursos naturales, la *Ley Reglamentaria del Petróleo* y la *Ley Federal Agraria*; c) el artículo 3, que establece el sistema de educación pública, la *Ley Federal de Educación*, etcétera.

<sup>71</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, D.O. del 26 de mayo de 1995. Esta ley está compuesta por 183 artículos. Ver *supra* nota 11 y el texto correspondiente.

<sup>72</sup> *Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O. del 10 de enero de 1936, recientemente reformada. Esta ley, de elevado contenido técnico está compuesta por 234 artículos. Para una breve historia del origen y evolución de esta ley, que entró en vigor por primera vez en 1852, ver TRUEBA *et al.*, *Leyes Reglamentarias del Amparo*, *supra* nota 25 en 475-489.

3) La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>73</sup> que entró recientemente en vigor como resultado de las reformas constitucionales.

En relación con las responsabilidades en que incurren los servidores públicos y las "bases constitucionales" a que se refiere el artículo 94, estas cuestiones se regulan por el proceso del juicio político delineado en los artículos 108-114,<sup>74</sup> y el artículo 110, de la Constitución de 1917, respectivamente.

Siguiendo el modelo de la Constitución de EUA,<sup>75</sup> el artículo 103 de la Ley Fundamental de México, antes de la reforma, establecía que los tribunales federales tenían jurisdicción para resolver las "controversias"<sup>76</sup> que se susciten por "leyes o actos de la autoridad que violen los derechos individuales" (conocidos en aquel país como las "*garantías individuales*";<sup>77</sup> leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.<sup>78</sup> El artículo 104 agregó las "controversias sobre derecho marítimo; aquéllas en que la Federación fuese parte; de las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o de un Estado; y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.<sup>79</sup>

<sup>73</sup> *Ley de Amparo Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O. del 11 de mayo de 1955. Esta nueva ley consiste de 73 artículos.

<sup>74</sup> El artículo 110 enumera los servidores públicos sujetos a juicio político. En el área judicial federal, se enumeran los siguientes: 1) ministros de la Suprema Corte; 2) Consejeros de la Judicatura Federal; 3) Procurador General de la República; 4) Procurador General de Justicia del Distrito Federal; 5) Magistrados de Circuito; y, 6) Jueces de Distrito. La comisión de delitos está regulada por la *Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de la Federación*.

<sup>75</sup> Artículo III, sección 2, Constitución de EUA.

<sup>76</sup> A diferencia de la Ley Constitucional de EUA, no existe distinción legal entre "controversias" y "casos" en el sistema legal mexicano. Estos términos pueden usarse indistintamente; sin embargo, la Constitución de México (artículo 103-105 y 107) utiliza el término "controversia" más frecuentemente.

<sup>77</sup> Estos derechos constitucionales están básicamente contenidos en los artículos 1-29 de la Constitución de 1917. Ver Ignacio BURGOA, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, México, 1992.

<sup>78</sup> Artículo 103, *Constitución*, *supra* nota 3 en 78.

<sup>79</sup> Artículo 104, fracciones II-V, *id.* en 78-69.

El viejo texto del artículo 105 enumeraba seis "controversias" sujetas a la competencia original de la Suprema Corte de Justicia. Éstas incluían aquéllas que se suscitan 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 o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establece la ley.<sup>80</sup>

Fue en relación con la competencia original de la Suprema Corte de Justicia donde se efectuó la mayoría más notable de cambios en la reforma reciente. En particular aquellos contenidos en el segundo párrafo del artículo 105 relativo a las denominadas "*Acciones de Inconstitucionalidad*".

Un cuestionamiento exitoso de una ley federal, estatal o municipal iniciado por una minoría legislativa calificada de conformidad con esta reforma puede resultar no sólo en la abrogación de la ley en cuestión (o la parte afectada de ésta) sino también en una resolución de la Suprema Corte que, por primera vez en la historia de aquel país, va a producir efectos generales, de la misma manera como ocurre cuando la Suprema Corte de EUA declara hoy la inconstitucionalidad de una ley determinada.

### 3. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Actualmente, las acciones legales que cuestionan la constitucionalidad de una ley federal o estatal, o un tratado internacional, son una parte importante del sistema legal de México. Se conocen como "*Amparo contra leyes*".<sup>81</sup> Este mecanismo legal fue creado por la *Ley de Amparo* desde su promulgación en 1936.<sup>82</sup> De conformidad con esta reforma, el *Pleno* y las *Salas* de la Suprema Corte están facultadas para revisar las sentencias de Amparo que cuestionen la constitucionalidad de una "ley de carácter general" (i.e. una ley o reglamento)

<sup>80</sup> Artículo 105, *id.* en 79.

<sup>81</sup> *Id.* ver Domingo GARCÍA BELAUNDE, "La Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Comparado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. XLII, núms. 181-182, enero-abril en 61-75; y Jesús A. ARROYO MORENO, "La Fórmula de Otero y el Amparo contra Leyes", *Jurídica*, núm. 20, México, 1990-1991, en 499-529.

<sup>82</sup> Oficialmente, esta Ley de Amparo se conoce como *Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal*, promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas y publicada en el D.O. el 10 de enero de 1936. Ver TRUEBA *et al.*, *supra* nota 25 en 480-481.

o que establezca "una interpretación directa" de una disposición constitucional.<sup>83</sup>

Sin embargo, estos casos estaban sujetos a estas limitaciones: primero; sólo la parte agraviada podía cuestionar la constitucionalidad de la ley en cuestión y, segundo, los efectos legales de la sentencia de la Suprema Corte se aplicaban exclusivamente a la parte agraviada, y a nadie más (*Fórmula Otero*).<sup>84</sup>

Los cambios introducidos en el nuevo segundo párrafo del artículo 105 de la Constitución fueron caracterizados por el Presidente Zedillo "como una de las innovaciones más importantes que se han llevado a cabo en el orden legal de México a través de su larga historia".<sup>85</sup> Así, sin eliminar las características legales de la "Fórmula Otero" (que se continuarán aplicando en los casos ordinarios de Amparo), este cambio constitucional abre la puerta a las minorías calificadas de los órganos legislativos en los niveles federales, estatales y municipales, incluyendo el *Procurador General de la República* y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para cuestionar la constitucionalidad de las leyes federales y estatales, y los tratados internacionales, a través de una "Acción de Inconstitucionalidad" que se presenta directamente a la Suprema Corte de Justicia.

El nuevo cambio establece:

Artículo 105: La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la *Ley Reglamentaria*, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, *con excepción de las que se refieran a la materia electoral*.

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

<sup>83</sup> *Id.* en 298.

<sup>84</sup> A Mariano Otero, que junto con Manuel Crescencio Rejón son reconocidos como los creadores del juicio de Amparo, se acredita de este enfoque legal. La "Fórmula Otero" es una característica legal típica de los procedimientos de Amparo que limitan los efectos de la resolución federal sólo para la parte agraviada. Para el origen de esta institución, creada en 1847, ver BURGOA, *supra* nota 77 en 121.

<sup>85</sup> *Iniciativa*, *supra* nota 17 en 12.

a) El equivalente al 33% de los integrantes de la *Cámara de Diputados* del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal (ciudad de México) expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

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

d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra leyes expedidas por la propia Asamblea.

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*.<sup>86</sup>

Aun cuando el razonamiento detrás de este cambio ha sido recibido como un desarrollo positivo y progresivo, el tenor de esta reforma no ha podido parar un número de severas críticas.

Primero, se considera que es simplemente "incongruente" que las leyes electorales estén expresamente excluidas de esta clase de cuestionamientos.<sup>87</sup> Esta opinión adquiere una mayor dimensión cuando se recuerda que el Presidente Zedillo dijo que él "estaba planeando llevar el principio de la Supremacía Constitucional hasta sus últimas consecuencias".<sup>88</sup> Un severo crítico de este cambio, el profesor Elisur Arteaga Nava, ha afirmado que los años recientes la Ley Constitucional Mexicana se ha caracterizado "por excluir a la Suprema Corte, cuantas veces ha sido posible, de tener conocimiento de las cuestiones

<sup>86</sup> Artículo 105, fracción II, *Constitución*, supra nota 3 en 88-89 (las cursivas son del autor).

<sup>87</sup> Ver Héctor FIX FIERRO, "Reformas y Adiciones a la Constitución Federal en Materia de Administración de Justicia", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995 (artículo no publicado).

<sup>88</sup> "Esto es incongruente... porque no sólo permite la existencia de un cuerpo de leyes exentas de control constitucional, sino también porque deja inacabada la reciente evolución hacia la 'judicialización' de las materias electorales". *Id.* en 8.

electorales". Este autor agrega que en México de hoy "no existe un órgano competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales".<sup>89</sup>

En verdad, aparece que no existe justificación legal para excluir las leyes electorales de esta clase de acciones legales. Es cierto que, recientemente, México ha creado un *Tribunal Federal Electoral* con competencia especializada en cuestiones electorales. Sin embargo, este Tribunal examina y emite una opinión únicamente sobre la legalidad de las elecciones, y no sobre la constitucionalidad de las leyes electorales: un asunto legal que debe estar claramente dentro de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en su nuevo papel como un tribunal constitucional.

Se ha sugerido que este cambio constitucional ha sido influenciado por lo que está sucediendo actualmente en ciertos países europeos tales como Austria, Francia, España y Alemania.<sup>90</sup> En estos países, un número calificado de miembros de los órganos legislativos —que forman en general una parte de la oposición política—, tienen el derecho de cuestionar la constitucionalidad de las leyes ante los tribunales federales u otros órganos de control constitucional. Este nuevo fenómeno se ha descrito recientemente como la "Judicialización de la política", como una manera de resolver los conflictos políticos a través de medios legales.<sup>91</sup>

Se ha argumentado que este cambio plantea un problema doble: por una parte las minorías legislativas pueden intentar convertir indiscriminadamente sus derrotas parlamentarias en victorias en tribunales. Y, por la otra, que los tribunales constitucionales pueden exceder sus fronteras legales y convertirse en un "legislador sustituto".<sup>92</sup>

La obtención del requisito equivalente al treinta y tres por ciento, plantea otro problema. Se ha sugerido que considerando la composición actual de la mayoría de estos órganos legislativos, aun controlados por el partido político oficial: PRI (*Partido Revolucionario Institucional*), obtener el requisito del 33% por la minoría no es probable. Puede ser más fácil y menos riesgoso —sugiere el profesor Arteaga—

<sup>89</sup> Ver Elisur ARTEAGA NAVA, "Las Nuevas Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Reformas*, supra nota 32 en 74, 95-95.

<sup>90</sup> FIX FIERRO, supra nota 87 en 7.

<sup>91</sup> Ver Tobjorn VALLINER, "The Judicialization of Politics. A World-wide Phenomenon", *15 International Political Science Review*. 91 (Oxford, abril 1994).

<sup>92</sup> FIX FIERRO, supra nota 87 en 7.

que la minoría proponga y apruebe "una iniciativa que proponga abrogar o derogar" la ley en cuestión.<sup>93</sup>

En lo que se refiere al derecho del Procurador General para presentar esas acciones de inconstitucionalidad parece convertir a este alto funcionario, por lo menos en principio, como el "guardián de la constitucionalidad de las leyes de la nación". Sin embargo, mientras la mayoría en el Congreso Federal coincide con el partido político del Ejecutivo Federal (i.e. el PRI), "no es probable que el Procurador General ejerza este derecho".<sup>94</sup>

Finalmente está el problema de la "mayoría de cuando menos ocho votos" de los ministros de la Suprema Corte requeridos para una "declaración de invalidez" para producir efectos generales. Esto ha sido descrito como que es muy difícil de alcanzar una "mayoría supercalificada (33%)"<sup>95</sup> de ocho votos de un total de once. La pregunta delicada es: ¿qué pasa si una ley determinada, o un tratado internacional, se declara inválido por el voto de, digamos, 6 o 7 ministros de la Suprema Corte?

Interpretando el artículo 105, párrafo II, a *contrario sensu*, debe ser evidente que la "declaración de invalidez" en cuestión *no va a producir efectos generales*. Esto significa que la ley o tratado cuestionado, va a continuar teniendo efectos válidos y será legalmente aplicable en todo México, a pesar de la opinión de la minoría legislativa que cuestionó la constitucionalidad de dicha ley o tratado, y a pesar del voto de los seis o siete ministros de la Suprema Corte que concurren con esa minoría.<sup>96</sup>

Dada la delicada naturaleza de estas cuestiones, el Ejecutivo Federal decidió abordar, y espera aclarar y resolver los aspectos legales asociados con estas nuevas acciones de constitucionalidad, a través de la promulgación de una *Ley Reglamentaria* específica.<sup>97</sup> El artículo 72 de esta ley establece que si la declaración de invalidez no es

<sup>93</sup> ARTEAGA NAVA, *Reforma*, supra nota 32 en 99.

<sup>94</sup> FIX FIERRO, supra nota 87 en 8.

<sup>95</sup> *Id.* en 9.

<sup>96</sup> ARTEAGA NAVA, supra nota 93 en 99-100.

<sup>97</sup> Ver *Ley Reglamentaria*, supra nota 73. Esta disposición Federal regula el periodo dentro del cual estas demandas deben presentarse (i.e. dentro de los 30 días hábiles, artículo 60); información que debe acompañarse con la promoción inicial; aspectos de procedimiento, sentencias, etcétera.

aprobada por cuando menos ocho votos... el *Pleno* desechará la acción y ordenará que se archive el expediente".<sup>98</sup>

#### 4. UN ENUNCIADO MÁS PRECISO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Con anterioridad a la reforma, el párrafo I del artículo 105 enunciaría, en términos generales, seis clases de controversias donde la Suprema Corte de Justicia estaba facultada con competencia original. Estas controversias eran: 1) aquellas entre dos o más Estados; 2) entre uno o más Estados y el Distrito Federal; 3) entre dos poderes del mismo Estado; 4) entre los órganos del Gobierno del Distrito Federal en lo relativo a la constitucionalidad de sus actos; 5) "controversias" entre la Federación y uno o más Estados; y, 6) aquellas en las que la Federación sea parte en los casos establecidos por la Ley.<sup>99</sup>

Es evidente que por lo menos alguna de estas controversias continúan manteniendo algún paralelismo con aquellas enumeradas en la sección 2, artículo III de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>100</sup>

Dado el intenso centralismo gubernamental que ha prevalecido en México durante la mayor parte de este siglo, y principalmente como un resultado directo del monopolio virtual ejercido a través de la arena política de aquel país por su partido oficial: PRI, que ha sido capaz de mantener un control absoluto hasta hace unos años, eliminando cualquier oposición real de otros partidos y transformando así a aquel país en un sistema político no democrático dominado por el partido oficial del gobierno, la mayoría de estas controversias, no llegaban a la Suprema Corte.<sup>101</sup> Según las palabras de un académico mexicano,

<sup>98</sup> Artículo 72, *in fine*, *id.* en 12.

<sup>99</sup> Artículo 105, *Constitución*, supra nota 37 en 79.

<sup>100</sup> Artículo 137, fracciones I y IV de la Constitución Federal de México de 1824; y los artículos correspondientes en su Constitución Federal de 1857, i.e. artículos 98 y 99 siguieron el texto de la Constitución de EUA aún más cerca. Ver TENA RAMÍREZ, *Leyes*, supra nota 13 en 188 y 623, respectivamente.

<sup>101</sup> En los últimos años, otros partidos políticos están empezando a ganar algunas victorias electorales. Por ejemplo, hoy día, de 31 Estados, hay cuatro gobernadores del *Partido Acción Nacional* (PAN) en los Estados de: 1) Baja California, 2) Chihuahua, 3) Guanajuato y 4) Jalisco. Se reconoce que la oposición tiene el 25% y el 40 representado en la *Cámara de Diputados* y el Senado, respectivamente, en el Congreso Federal.

los casos contemplados en el artículo 105 de la Constitución eran "prácticamente inoperantes".<sup>102</sup>

Esta afirmación es fácil de comprender cuando se coloca dentro del contexto de un país en el cual los directivos más importantes del gobierno en los niveles federal, estatal y municipal son todos miembros del PRI. Éstos incluyen al Presidente de la República; los miembros de su gabinete; todos los jueces federales, incluyendo la totalidad de los ministros de la Suprema Corte (26, con anterioridad a la reforma); los gobernadores de los Estados; virtualmente todos los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados; los miembros del cuerpo diplomático y consular, incluyendo el personal administrativo; y los Presidentes Municipales de la gran mayoría de los Municipios en todo ese país. Estos servidores públicos no sólo son miembros del PRI sino, de acuerdo con la tradición política de México, todos ellos están invariablemente acostumbrados a desplegar la mayor deferencia por las opiniones del Ejecutivo Federal, que es el líder político más alto del partido oficial.

Así, en lugar de llevar a la Suprema Corte cualquiera de las controversias enumeradas en el artículo 105 de la Constitución, en México no sólo ha sido costumbre sino también, de hecho, políticamente correcto, resolver el problema directamente con el Presidente de la República en turno, o con quien él pueda designar para resolver el problema, generalmente el Secretario de Gobernación o el Presidente del PRI.

Otro agudo observador de la reforma judicial, Elisur Arteaga Nava, mientras reconoce que "estas controversias sí se llevan a cabo en la realidad, pero no ha habido una autoridad judicial competente para resolverlas, "porque no era probable que los tribunales superiores de los Estados fueran imparciales", considera que sus sentencias "deben corresponder a los tribunales federales". Sin embargo, la intervención de la Suprema Corte en esta clase de asuntos parece ser, en su opinión, fuera de proporción.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> FIX FIERRO, *supra* nota 87 en 9.

<sup>103</sup> ARTEAGA NAVA, *supra* nota 93 en 94. Este autor anticipa que el paso del tiempo probará que este tipo de controversia se resolverán por "otro tipo de tribunales [federales]".

El texto vigente del primer párrafo del artículo 105 establece:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la *ley reglamentaria*, de los asuntos siguientes:

- ...
- 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;
  - k) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
  - k) Los 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 impugnados por el Estado, 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.<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Artículo 105, fracción I de la Constitución, reformada: *Constitución, supra* nota 3 en 88-89. Para un análisis legal y político detallado de los cambios hechos a este artículo, ver ARTEAGA NAVA, *Reformas, supra* nota 93 en 71-100.

La enumeración detallada de estas controversias no tiene precedente en la historia constitucional de México. La explicación puede ser el cambio incipiente que se está empezando a dar en el panorama político de aquel país.

Durante la última década, los mexicanos han impulsado a su país hacia una reforma política necesaria y profunda. En términos generales, esta reforma parece dirigirse hacia dos objetivos fundamentales: primero, a favor de un juego auténticamente democrático en la arena política de aquel país. Más que tener un monopolio político controlado por el PRI, la sociedad mexicana está verdaderamente interesada en el pluriactivismo, en la introducción de un ejercicio político limpio y justo. Los mexicanos están dando señales de que están interesados en la construcción de una nación donde una auténtica democracia sea una realidad.

Y, segundo, los mexicanos están determinados a retomar el poder exagerado que ha estado en manos del gobierno federal durante largo tiempo. Este poder ha creado una nación políticamente desequilibrada, un país que ha estado sujeto a un centralismo autoritario. Por lo tanto, los mexicanos demandan un nuevo tipo de Ejecutivo Federal; uno que mantenga una relación balanceada con las otras dos ramas del gobierno. Al mismo tiempo, esos mismos mexicanos demandan una nueva clase de federalismo. Un federalismo que requiera una interacción más justa y balanceada entre el Gobierno Federal, por una parte, y los Estados, por la otra.

Con un fuerte empuje en favor de este deseo para una reforma electoral, en los últimos años algunos partidos políticos —notablemente el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD)—, han empezado a tener ciertos triunfos electorales a nivel municipal y gubernamental. Adicionalmente, debido a ciertos cambios constitucionales que han transformado la representación política en el Congreso Federal, los partidos de la minoría han logrado una presencia numérica más grande tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

En las palabras de un académico mexicano, estas innovaciones sugieren la emergencia de

Un nuevo pacto social que, ante la decadencia del sistema, está buscando el inicio... de un proceso de renovación institucional, a través de una reforma constitucional, dirigida hacia una trans-

formación que promueva nuevas formas de convivencia y gobierno.<sup>105</sup>

Así, éstos son los cambios políticos que sin duda fueron tomados en consideración por el Presidente Zedillo cuando hizo estas modificaciones al artículo 105 de la Constitución, en particular, y al Poder Judicial Federal, en general.

Esta detallada enumeración de controversias constitucionales, son legalmente tan novedosas, y tan inexploradas procesalmente, que requirieron la formulación de un nuevo conjunto de regulaciones procesales, publicadas en mayo de 1995 (*Ley Reglamentaria*).<sup>106</sup> El *Código de Procedimientos Civiles* regula asuntos no normados específicamente por esta Ley Reglamentaria.<sup>107</sup>

Dada la novedad de esta Ley Reglamentaria, la Suprema Corte no ha tenido conocimiento de ningún caso que involucre una controversia constitucional. Sin embargo, puede ser de interés el describir algunos de los aspectos procesales de esta Ley Reglamentaria con fines informativos:

1. Las partes en una controversia constitucional son: a) el *Actor*, que es la entidad, poder u órgano que inicia la controversia; b) el *Demandado* que es la entidad, poder u órgano que emitió o promulgó la norma general, o llevó a cabo el acto objeto de la controversia; c) como el *Tercero* o *Terceros interesados*, aquellas entidades, poderes u órganos a los que se refiere el párrafo I del artículo 105 de la Constitución quienes "sin ser los actores o demandados, pueden ser afectados por la decisión que se emita" y d) el Procurador General de la República.<sup>108</sup>

2. El Presidente de México puede estar legalmente representado por el *Secretario de Estado*; el Titular del Departamento Administrativo, o el *Consejero Jurídico del Gobierno*, como lo determine el Pre-

<sup>105</sup> Ver María Teresa GÓMEZ MONT, "La Reforma de Justicia y sus Implicaciones Políticas", *Reforma*, supra nota 32 en 170.

<sup>106</sup> *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución*, supra nota 73 (en lo sucesivo *Ley*).

<sup>107</sup> *Ley*, artículo 1, in fine, título II. El Código Federal de Procedimientos Civiles, fue publicado en el D.O. del 24 de febrero de 1942, y reformado recientemente en 1978.

<sup>108</sup> *Ley*, artículo 10.

sidente mismo, de conformidad con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.<sup>109</sup>

Hasta ahora, las controversias constitucionales que involucran al gobierno federal han sido prácticamente inexistentes. Sin embargo, es probable que esta situación cambie en razón de los cambios hechos al primer párrafo del artículo 105 de la Constitución. Entre otras repercusiones, México tendrá que considerar si se crea un cargo similar al Procurador General de EUA o reestructurar el cargo del *Procurador General de la República*, quien en el pasado ha estado directamente involucrado en estos asuntos, en su calidad de "Abogado de la Nación". También puede ser interesante para México, familiarizarse con el origen y evolución de ciertas estrategias legales utilizadas en los casos ante la Suprema Corte de EUA, en particular *Confession of error* y *expedientes Amicus curiae*, por ejemplo.<sup>110</sup>

3. La *Demanda* inicial debe contener: i) la entidad, poder u órgano actor, y el nombre y cargo del funcionario público que tiene la representación legal; ii) la entidad, poder u órgano demandado, y su domicilio; iii) los terceros perjudicados: las entidades poderes u órganos, si los hubiese, y sus domicilios; iv) la norma general, o acto cuya invalidez se demanda, así como el periódico oficial en el cual se publicó, si lo hubiese; v) los artículos constitucionales que se considera han sido violados; vi) una descripción de los hechos o abstenciones atestiguados por el actor y que constituyen los antecedentes de la norma general o actos cuya invalidez se demanda; y, vii) los *Conceptos* o razonamientos legales que fundamentan la invalidez.<sup>111</sup>

4. Una vez que la demanda inicial se recibe formalmente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia debe designar un *Ministro Instructor* para iniciar el proceso judicial (*poner el proceso en estado de resolución*). Este ministro debe determinar si la demanda debe ser admitida, o no, con fundamento en los aspectos presentados. Si la demanda es admitida, el ministro instructor debe notificar al demandado, quien tiene treinta días para contestar.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> *Ley*, artículo 11. Para el texto de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ver D.O. del 19 de diciembre de 1976; y reformas, D.O. el 28 de diciembre de 1994.

<sup>110</sup> Respecto a los "Abogados del Gobierno", ver WASBY, *supra* nota 63 en 139, 145-148.

<sup>111</sup> *Ley*, artículo 22.

<sup>112</sup> *Ley*, artículos 24-26.

5. El actor tiene hasta 15 días después de que la demanda inicial ha sido contestada para ampliar su demanda. El ministro instructor puede ordenar a las partes las explicaciones de porciones irregulares u oscuras de sus respectivas promociones. Dada la importancia del asunto, el ministro puede notificar al Procurador General de la República.<sup>113</sup>

6. Una vez que ha transcurrido el periodo para contestar la demanda inicial el ministro a cargo del asunto debe señalar una fecha para la *Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas*, que debe tener lugar dentro de los siguientes 30 días.<sup>114</sup>

7. En caso de rebeldía, la Corte deberá "presumir que los hechos presentados en la demanda son ciertos", siempre y cuando estos hechos "se atribuyan directamente" a las partes en el asunto, salvo prueba en contrario.<sup>115</sup>

8. Las partes pueden presentar toda clase de pruebas legales, salvo aquellas contrarias a la ley. En cualquier caso, el ministro en cuestión está facultado para excluir cualquier prueba que, en su opinión, "no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva".<sup>116</sup>

9. Una vez que la audiencia de pruebas ha concluido, el ministro designado debe someter al *Tribunal Pleno* el *Proyecto de Resolución* de conformidad con la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.<sup>117</sup>

10. En cualquiera de estas controversias, de conformidad con el sistema legal de México, en materia de amparo, la Suprema Corte debe "corregir los errores en las citas de preceptos [legales]" y, en particular suplir cualquier deficiencia que se encuentre en la demanda inicial, la contestación, los *alegatos* o la declaración de las consecuencias que acarrearán perjuicios (*agravios*).<sup>118</sup> En los procedimientos de

<sup>113</sup> *Ley*, artículos 27-28.

<sup>114</sup> *Ley*, artículo 29. El ministro asignado puede extender este término, a su discreción, dada la importancia y trascendencia del caso.

<sup>115</sup> *Ley*, artículo 30.

<sup>116</sup> *Ley*, artículo 31.

<sup>117</sup> *Ley*, artículo 36. En relación con la *Ley Orgánica*, el artículo 7 establece, en parte: "Las resoluciones del *Pleno* de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos establecidos en la fracción I, penúltimo párrafo, y la fracción II del artículo 105 de la Constitución, cuando se requiera una mayoría de ocho votos de los ministros presentes".

<sup>118</sup> *Ley*, artículos 39-40.

amparo, esta iniciativa, llevada a cabo *ex officio* por los Tribunales Federales, se conoce como la "suplencia de queja".

11. Cuando las controversias se refieren a leyes generales de los Estados o de los Municipios, cuestionadas por la federación, o de los Municipios cuestionadas por los Estados; o en los casos a que se refiere los párrafos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia las declara *inválidas*, "dicha sentencia tendrá efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos".<sup>119</sup> Sin embargo, cuando esta votación no se obtiene,

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará dicha controversia desestimada... en todos los demás casos, las sentencias tendrán efecto solamente respecto a las partes en la controversia".<sup>120</sup>

12. Cuando la sentencia de la Suprema Corte declara la invalidez de leyes de aplicación general, el Presidente de la Corte ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, y en el periódico oficial donde dichas leyes fueron publicadas.<sup>121</sup>

13. Las sentencias de la Suprema Corte producirán sus efectos a partir de la fecha que la Corte determine. La *Declaración de invalidez* no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, donde regirán los principios generales y las disposiciones legales aplicables.<sup>122</sup>

Para un observador atento a la evolución del sistema legal de México, y en especial para los jueces y litigantes de aquel país, la facultad de la Suprema Corte para establecer esas declaraciones de invalidez con "efectos generales" que son válidas *erga omnes* constituye, de hecho un avance sin precedente en la historia constitucional de ese país. Esto puede ser otro paso para colocar al más alto tribunal de ese país en una proximidad cercana a su modelo original.

Es difícil predecir cómo estas controversias constitucionales van a ser legalmente sopesadas, y especialmente, se decidirán por la nueva Suprema Corte de México. El requisito constitucional de obtener "una

<sup>119</sup> Ley, artículo 42.

<sup>120</sup> Ley, artículo 42, *in fine*.

<sup>121</sup> Ley, artículo 44 *in fine*.

<sup>122</sup> Ley, artículo 45.

mayoría de por lo menos ocho votos", de un total de once, caracterizada correctamente, como una "supermayoría calificada (73%)", puede convertirse en un obstáculo insalvable. Sólo el tiempo podrá decir.

## 5. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El problema más persistente que la Suprema Corte de México ha encarado desde su creación en 1824 ha sido el "Rezago" o atraso de asuntos.

En términos sencillos: la carga de asuntos que llega al más alto tribunal es tan numerosa (aparte de su complejidad) que es físicamente imposible para este tribunal resolverlos de una manera eficiente y expedita. La lentitud relativa con la cual la Suprema Corte decide sus asuntos parece entrar en conflicto con uno de los "derechos individuales" de México, consagrado en el artículo 17 de la Constitución:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, *emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, e imparcial*. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.<sup>123</sup>

En general, y casi como ha sucedido en los Estados Unidos, en México la razón de este Rezago parece poderse atribuir a las siguientes dos causas: primero la relativa facilidad con la cual los asuntos ordinarios se las arreglan para llegar a la Suprema Corte. Y, segundo, el hecho de que desde que existe esta Corte, los ministros tienen la carga de la imposición de ciertas tareas administrativas que exigen su atención muy personal para descargarse y, al mismo tiempo tienden a distraerlos de sus obligaciones verdaderamente judiciales.

Siguiendo también el camino tomado por los Estados Unidos hace algunos años,<sup>124</sup> México decidió crear tribunales Colegiados de Circuito en 1951, por ejemplo, como órganos federales de apelación. Éste fue el camino escogido para aliviar a la Suprema Corte de Justicia de

<sup>123</sup> Artículo 17, *Constitución*, *supra* nota 3 en 17 (énfasis del autor).

<sup>124</sup> Creación de los Tribunales de Circuito, *Judiciary Act*.

su pesada agenda, en parte sustancial fue transferida a los tribunales inferiores de Circuito.<sup>125</sup>

Como dice el doctor Fix Zamudio, tan pronto como los primeros tribunales colegiados fueron creados, la Suprema Corte de Justicia les transfirió 27,000 juicios de *amparo*.<sup>126</sup> Sin embargo, estos cambios fueron claramente insuficientes. Hacia 1960, el nuevo rezago de la Suprema Corte había alcanzado 8,000 casos, la mayor parte involucrando cuestiones de *Amparos*.<sup>127</sup>

En su reciente *Iniciativa*, el Presidente Zedillo reconoció que: "gracias al esfuerzo sostenido de la Suprema Corte... al final de este año [1994] el rezago era casi inexistente".<sup>128</sup>

Evidentemente, la creación del Consejo de la Judicatura Federal fue un medio diseñado para atender la segunda causa. Para algunos autores, "la creación de este órgano especializado de gobierno y administración, dadas las dimensiones y complejidad que el Poder Judicial Federal ha tomado, era urgente".<sup>129</sup> Otros han echado de menos la ausencia de este tipo de órganos desde que México decidió eliminar su *Secretaría de Justicia* en 1917.<sup>130</sup> En general, la mayoría de los especialistas asociados con el Poder Judicial Federal en México recibieron la creación de este nuevo órgano favorablemente.<sup>131</sup>

Al respecto, el Presidente Zedillo afirmó:

...La iniciativa propone que las atribuciones administrativas [de la Suprema Corte de Justicia] sean encomendadas a este nuevo

<sup>125</sup> En relación con la creación de estos Tribunales de Circuito en México (*Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo*), como parte de la "Reforma Alemán" (D.O. del 19 de febrero de 1951, ver FIX ZAMUDIO, *supra* nota 14 en 649, 660-663. El doctor Fix afirma que "la creación de éstos... Tribunales, aún cuando no se dijo expresamente, se inspiró en la organización judicial de los tribunales federales de los Estados Unidos en 1891, cuando los Tribunales de Apelación se establecieron precisamente para apoyar a la Suprema Corte Federal con el gran número de asuntos que impedía su funcionamiento adecuado". *Id.* en 663. (Énfasis del autor).

<sup>126</sup> *Id.* en 664.

<sup>127</sup> *Id.* en 665.

<sup>128</sup> *Iniciativa supra*, nota 15 en 8.

<sup>129</sup> FIX FIERRO, *supra* nota 87 en 5.

<sup>130</sup> Esta Secretaría fue derogada por el artículo 14 transitorio del Decreto Presidencial que promulgó la entonces recientemente formulada Constitución Federal de 1917; ver D.O. del 5 de febrero de 1917. Ver también Omar GUERRERO OROZCO, *La Secretaría de Justicia, ¿estabón perdido de la Administración Pública Mexicana? Reformas*, *supra* nota 32 en 149-165.

<sup>131</sup> Mario MELGAR ADALID, Proemio, *Id.*, en 11, 21, 27.

órgano que se crea. Este órgano se compondrá por personas designadas por los tres Poderes de la Unión. Ejercerán sus funciones por un periodo limitado de tiempo y serán sustituidos a través de un sistema de términos escalonados. Con la liberación de sus cargas administrativas, el Pleno de la Suprema Corte tendrá más tiempo para descargar sus funciones jurisdiccionales de ahora en adelante. Este órgano administrativo será el responsable de guardar la independencia de los jueces y magistrados, y cuidará que los principios de la carrera judicial se apliquen en todo tiempo, con objeto de garantizar una evaluación adecuada de aquellas personas que asumirán la función jurisdiccional.<sup>132</sup>

La composición, funciones y estructura administrativa del Consejo de la Judicatura Federal, creada como resultado del artículo 100 de la Constitución, se presenta en mayor detalle en el título VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.<sup>133</sup>

### 5.1 Composición

El artículo 100 de la Constitución establece que el Consejo consistirá de siete miembros, conocidos como *Consejeros*. Uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo presidirá; un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito; un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito; y un Juez de Distrito, quienes serán electos por un sistema de lotería (*Insaculación*); dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los últimos tres serán personas que "se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades jurídicas".<sup>134</sup> Los consejeros deben satisfacer los mismos requerimientos que los ministros de la Suprema Corte.<sup>135</sup>

Con excepción del Presidente del Consejo, el resto de los consejeros durarán cinco años en sus encargos; serán sustituidos de una manera escalonada, y no podrán ser designados para un nuevo periodo. Los consejeros deben ejercer su función "con independencia e impar-

<sup>132</sup> *Iniciativa, supra* nota 17 en 6.

<sup>133</sup> LOPJF, *supra* nota 21, artículos 68-128.

<sup>134</sup> Artículo 100, *Constitución, supra* nota 3 en 82; y, artículo 69, LOPJF, *Id.* en 14.

<sup>135</sup> Estos requisitos se enumeran en el artículo 95 de la Constitución. Ver *supra* nota 43 y el texto correspondiente.

cialidad" y, durante su encargo, podrán "ser removidos sólo en los términos de Título Cuarto de esta Constitución".<sup>136</sup>

El presidente del Consejo está facultado para ser su representante legal; iniciar los asuntos que corresponden al pleno, y distribuir los asuntos entre los otros miembros; presidir las sesiones, conducir los debates y mantener el orden; informar al Senado de cualquier vacante en el Consejo; otorgar licencias; firmar las *Resoluciones y Acuerdos*, etcétera.<sup>137</sup>

De acuerdo a la Constitución, "la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes".<sup>138</sup>

El Consejo funcionará en *Pleno* o a través del trabajo de Comisiones. Cada año, tendrá dos periodos de sesiones: el primero del primer día hábil del mes de enero al último día hábil de la primera quincena del mes de julio; y, el segundo del primer día hábil del mes de agosto al último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. El Pleno del Consejo se forma con siete consejeros, pero la presencia de cinco es suficiente para sesionar. En general, las "sesiones ordinarias" del pleno son privadas.<sup>139</sup>

Las Comisiones del Consejo pueden ser permanentes o temporales, y, de composición variable según lo determine el Pleno del Consejo. Cada Comisión se formará por tres miembros: uno proveniente del Poder Judicial, y los otros dos designados por el Ejecutivo y el Senado. Si una Comisión no llega a una resolución, el asunto será transferido al Pleno del Consejo.<sup>140</sup> De conformidad con la LOPJF, el Consejo tendrá las siguientes cinco comisiones: 1) Administración; 2) Carrera judicial; 3) Disciplina; 4) Creación de nuevos órganos; y, 5) Adscripción.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> *Id.* el título IV de la Constitución se refiere a las *Responsabilidades de los Servidores Públicos* (artículos 108-114). Esta responsabilidad legal es la misma que se aplica a los ministros de la Suprema Corte; ver *supra* nota 74 y el texto correspondiente.

<sup>137</sup> Artículo 85, fracciones I-X, LOPJF.

<sup>138</sup> Artículo 100 de la Constitución y artículo 68, LOPJF.

<sup>139</sup> Artículos 74-76, LOPJF.

<sup>140</sup> Artículos 77-80, LOPJF.

<sup>141</sup> Artículo 77, LOPJF.

## 5.2 Funciones

Las principales funciones del Consejo —designadas como *Atribuciones* en la LOPJF—, incluyen:

- 1) Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de México;
- 2) Determinar el número y la "especialización" por materia de los juzgados Colegiados y Unitarios en cada circuito;
- 3) Determinar el número, límites territoriales, especialización, etcétera, de los juzgados de Distrito.
- 4) Hacer el nombramiento de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;
- 5) Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito;
- 6) Acordar el *retiro forzoso* de los magistrados y jueces;
- 7) Suspender en sus cargos a los magistrados y jueces;
- 8) Resolver sobre las *quejas administrativas* y sobre la responsabilidad de servidores públicos en la judicatura;
- 9) Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación que se remitirá al Presidente de la Suprema Corte;
- 10) Dictar las *bases* para que las "adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras... se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución".
- 11) Establecer la normatividad para la modernización de la infraestructura de la Corte;
- 12) Resolver ciertos conflictos laborales;
- 13) Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales en beneficio de la Judicatura;
- 14) Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial Federal.
- 15) Formar una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como Peritos ante los órganos de este Poder, etcétera.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Artículo 81, *passim*, LOPJF. Este artículo enumera 41 funciones específicas.

Las decisiones del Consejo en general, "serán tomadas por el voto de la mayoría de los Consejeros presentes", respecto a ciertos asuntos enunciados explícitamente.<sup>143</sup>

### 5.3 El Instituto de la Judicatura

Durante la última década, los órganos del Poder Judicial Federal han estado sujetos a un crecimiento tremendo. Por ejemplo desde 1980, un promedio de veintiún tribunales federales han sido creados cada año.<sup>144</sup> Esto ha planteado un problema muy serio para la administración de justicia, así como para el entrenamiento y especialización profesional de magistrados y jueces; en no pocos casos, las consecuencias de este problema se han traducido en una justicia retardada e injusta, y una improvisación creciente de jueces. Sobre este delicado asunto, el Presidente Zedillo dijo:

Con objeto de elevar en el futuro la calidad profesional de aquellos que tienen que impartir justicia, esta reforma aspira a elevar a rango constitucional la carrera judicial, para que en el futuro la designación, adscripción y remoción de los jueces y magistrados se sujete a criterios generales, objetivos e imparciales que se determinarán por las leyes en esta materia.<sup>145</sup>

Así, para lograr este objetivo, el Instituto de la Judicatura, un órgano auxiliar del Consejo, está a cargo de la "investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación, y de quienes aspiren a pertenecer a éste".<sup>146</sup> El Instituto puede tener *Extensiones Regionales*, programas de apoyo y cursos para beneficiar a los poderes judiciales locales y celebrar convenios con las universidades de México para apoyar la implementación de estas actividades.

<sup>143</sup> Estos asuntos específicos son los párrafos I, II, VII, VIII, XI, XII, XV, XVI, XVIII, XXV, XXVI y XXXVI del artículo 81 de la LOPJF, enunciado por el artículo 76 de la LOPJF.

<sup>144</sup> *Iniciativa*, supra nota 17 en 18.

<sup>145</sup> *Id.*

<sup>146</sup> Artículo 92, LOPJF. Las funciones y facultades de este Instituto, se regirán por "las normas que determine el Instituto de la Judicatura Federal en el reglamento respectivo".

El Instituto tendrá el apoyo de un *Comité Académico*.<sup>147</sup> Los "programas y cursos" que se espera que implemente este Instituto tenderán a:

- 1) Desarrollar un conocimiento práctico de los procedimientos y asuntos de la competencia del Instituto de la Judicatura; 2) Perfeccionar ciertas habilidades técnicas; 3) Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y "*Jurisprudencia*"; 4) Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, interpretación y argumentación; 5) Difundir técnicas de administración en la función jurisdiccional; 6) Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores éticos inherentes a la función jurisdiccional; y, 7) Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.<sup>148</sup>

Debe ser evidente que el objetivo de elevar la preparación legal y entrenamiento de los jueces y magistrados, incluyendo un fuerte e indispensable componente ético, está estrechamente asociado con la manera en que se imparte la educación legal en México. La educación legal debe modernizarse y revisarse sustancialmente desde un punto de vista académico, para ponerlo en simetría con los últimos desarrollos en áreas legales selectas que afectan a aquel país en el nivel interno e internacional; los recientes logros científicos y tecnológicos; y, en particular, orientarse y desarrollarse sobre una base financiera más sólida y eficiente.

Una profunda reforma de los programas en esta área, debe acompañarse con el establecimiento de cuadros académicos y clínicos dedicados a la enseñanza sobre una base de tiempo completo; la introducción de programas clínicos que enfatizan la preparación de documentos legales, investigación jurídica y oratoria; seminarios especiales dirigidos a áreas internas e internacionales cercanas a las prioridades nacionales de México; bibliotecas legales modernas, y emergencia gradual y diversificación de libros de texto más modernos y variados, incluyendo materiales didácticos complementarios y bancos de datos electrónicos.

Puede ser de interés para las escuelas de Derecho y otras instituciones académicas en ese país, incluyendo el Instituto de la Judicatura, recopilar información y evaluar algunos de los programas

<sup>147</sup> Artículo 94, LOPJF.

<sup>148</sup> Artículo 95, LOPJF.

académicos, clínicos y de entrenamiento para los estudiantes de derecho, jueces, profesores, administradores judiciales, directivos legales gubernamentales, etcétera, que se ofrece actualmente en las escuelas de Derecho de EUA y otras instituciones educativas.

Puede no ser sorprendente que una revisión de esta naturaleza también puede conducir a una profunda revisión de la profesión legal, incluyendo la noción sin precedente de introducir un examen de la barra (bar exam), un nuevo concepto de asociación a la barra y la función de notarios públicos.

Considerando que el número de casos sobre litigios civiles internacionales se ha incrementado significativamente en los años recientes entre México y los Estados Unidos, principalmente como un resultado del NAFTA y la modernización de las normas de México sobre inversión extranjera, conflicto de leyes y otras áreas legales,<sup>149</sup> los miembros del Poder Judicial Federal de México, incluyendo la Suprema Corte de Justicia, están sin duda interesados en conocer aspectos específicos de nuestro sistema legal. Por ende, ciertas escuelas de Derecho americanas aparecen estar singularmente calificadas para expandir y complementar el entrenamiento legal profesional y académico de los magistrados y jueces mexicanos en áreas específicas de las leyes de EUA, especialmente aquellas directamente relacionadas con su trabajo judicial.

Es incuestionable que una sólida formación legal y profesional es indispensable para garantizar un sistema judicial de justicia competente, eficiente y honesto.

La necesidad de México para poseer esta clase de sistema ha sido sentido profundamente no sólo durante años sino durante décadas, tanto dentro como fuera de México. Recientemente, este problema ha sido claramente identificado por el Presidente Zedillo en su *Programa Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.<sup>150</sup> El especial énfasis que el Pre-

<sup>149</sup> Ver Jorge A. VARGAS, "Conflict of Laws in Mexico: The New Rules Introduced by the 1988 Amendments". 28 *The International Lawyer* 659 (otoño de 1994); y "Enforcement of Foreign Judgments in Mexico. The 1988 Rules of the Federal Code of Civil Procedure". 14 *Northwestern Journal of International Law & Business* 376 (otoño de 1994).

<sup>150</sup> "Los 'Planes Nacionales de Desarrollo' son hechos del conocimiento público por cada Presidente mexicano al inicio de su término de seis años. Politicamente, pueden ser considerados como una "plataforma presidencial" o, mejor aún, como el programa político personal que el Ejecutivo Federal en turno se compromete públicamente a implementar en beneficio del pueblo mexicano durante su gestión. Ver

sidente de ese país está colocando en los jueces federales, el establecimiento de un sistema de seguridad nacional, y la profesionalización tanto de jueces como de las fuerzas de policía, por ejemplo, han conducido a los especialistas legales a sugerir que éste es sólo el principio.<sup>151</sup> Están convencidos que el saneamiento, modernización y profesionalización del sistema de justicia de ese país, en su interpretación más amplia se intentará a continuación, antes del fin del siglo. La eliminación completa de las penetrantes prácticas corruptas que han prevalecido durante largo tiempo en los círculos gubernamentales en todos los niveles, incluyendo jueces y magistrados en el sistema de tribunales, especialmente aquellos en el campo penal, es el clamor unánime del pueblo mexicano. Un clamor que es el imperativo nacional en México actualmente.

Puede ser cierto, como lo afirman los expertos mexicanos,<sup>152</sup> que las trágicas muertes del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio,<sup>153</sup> el cardenal Juan Jesús Posadas<sup>154</sup> y el político del PRI José Francisco Ruiz Massieu,<sup>155</sup> que sucedieron durante dos años, han servido, para enfocar la atención de México sobre los profundos y penetrantes problemas que han crónicamente existido en aquel sistema.

Aun cuando, estos asesinatos conmocionantes tomaron a México por sorpresa, se considera que un sistema judicial justo y profesional debe estar colocado y opera efectivamente no sólo cuando se aplica a los poderosos, los ricos y los famosos, sino cuando aplica la ley y rinde a los millones de mexicanos comunes, y en particular a los po-

fracción II, *Por un Estado de Derecho y un País de Leyes*, Plan del Presidente Zedillo, D.O. del 31 de mayo de 1995, en 17-28.

<sup>151</sup> Ver, por ejemplo las opiniones de Mario Melgar Adalid, Juan de Dios Castro Lozano, Máximo Carvajal Contreras, Arnaldo Córdova, María Teresa Gómez Mont, Alonso Lujambio Irazabal, etcétera, *Reformas*, supra nota 32, *passim*.

<sup>152</sup> Ver Armando Córdova, "Perspectivas de la Nueva Justicia", *Reformas*, *Id.* en 129, 134-137.

<sup>153</sup> "Judge Frees 2 Suspects In Colosio Assassination; Mexican Efforts to Clear Up Cases Tymied", *Los Angeles Times*, junio 27 de 1995.

<sup>154</sup> "Ex-Prosecutor Assassinated in Guadalajara; Victim Had Headed Probe in 93 Slaying of Cardinal", *The Washington Post*, mayo 11 de 1995.

<sup>155</sup> "Killer of No. 2 PRI Official gets 50-year term in Mexico", *Los Angeles Times*, marzo 22 de 1995.

bres, los ignorantes y los débiles, incluyendo los pueblos indígenas de aquel país.<sup>156</sup>

Los intentos actuales del gobierno de México para extraditar a Mario Ruiz Massieu,<sup>157</sup> antiguo Procurador General, juntamente con las denuncias penales contra el hermano del antiguo Presidente de aquel país, por estar involucrado en el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu,<sup>158</sup> y la investigación sobre el *Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal* que se conducen actualmente por su posible implicación en la muerte de un magistrado del Tribunal Superior de la ciudad de México,<sup>159</sup> ilustran el reto monumental que el Presidente Zedillo enfrenta para transformar radicalmente el sistema judicial en ese país.

#### 5.4 *El Consejo de la Judicatura Federal: Una noción europea transplantada a México*

Actualmente, como parte de la tradición legal occidental pueden reconocerse dos sistemas separados creados para garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces y los tribunales. Uno es el sistema judicial desarrollado por la tradición del derecho consuetudinario, con las características especiales creadas por los Estados Unidos, que coloca esta responsabilidad en los hombros de los tribunales mismos, ordinariamente aquéllos ubicados en el más alto nivel. El otro sistema ha aparecido y florecido en Europa Continental, un bastión de la tradición legal civil, especialmente durante el último siglo. Este sistema ha tendido a dejar la vigilancia de la independencia e imparcialidad del juez en manos de un órgano especial, usualmente colocado dentro del Poder Ejecutivo, y tradicionalmente conocido como el Ministerio de Justicia.<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Ver Jorge A. VARGAS, *NAFTA, the Chiapas Rebellion And The Emergence of Mexican Ethnic Law*, 25 *California Western International Law Journal* 1 (otoño de 1994) en 43-54.

<sup>157</sup> "U.S. Judge Won't Extradite former Mexico Official", *Los Angeles Times*, junio 23 de 1995.

<sup>158</sup> "Ruling on Mexico Case: Score One for Salinas Inc.", *The New York Times*, junio 24 de 1995.

<sup>159</sup> "Judge in Mexican union case found dead", *The Dallas Morning News*, junio 21 de 1995.

<sup>160</sup> Para un excelente análisis de estos órganos especiales en Europa y América Latina, ver Héctor FIX ZAMUDIO, "Órganos de Dirección y Administración de los Tribunales en los Ordenamientos Latinoamericanos", *Memoria del Colegio Nacional, Separatas*, México, 1992 en 43-75.

Después de la segunda guerra mundial, varios países europeos iniciaron una tendencia creando los llamados "Consejos Superiores de la Magistratura" o "Consejos Superiores de la Judicatura". Estos nuevos órganos redujeron los poderes tradicionalmente dados a los Ministerios de Justicia, transfiriendo al sistema de tribunales las funciones consideradas como ser eminentemente administrativas, y no judiciales *per se*. El doctor Fix señala que esta tendencia ha sido conocida como "el autogobierno de la magistratura".<sup>161</sup>

Esfuerzos administrativos específicos en esta dirección se han llevado a cabo por Francia,<sup>162</sup> Italia,<sup>163</sup> Portugal,<sup>164</sup> Turquía,<sup>165</sup> Grecia,<sup>166</sup> y España,<sup>167</sup> en los años recientes.

La emergencia de estos nuevos programas produjo una reacción pronta y similar en América Latina, donde diversos países emitieron legislación para crear entidades similares. Dependiendo de la composición y funciones de estos nuevos órganos, el doctor Fix considera que esta legislación puede dividirse en tres fases:

A. La introducción de esta tendencia en América del Sur, iniciada por Colombia (1955); Venezuela (1961); Perú (1969); Brasil (1979); y, Uruguay (1981).<sup>168</sup>

B. Una reestructura que tuvo lugar en Perú (1969, y modificada en 1993); El Salvador (1983); y, Panamá (1987); y,

C. La última tendencia representada actualmente por Costa Rica

<sup>161</sup> *Id.* en 44 (*autogobierno de la Magistratura*).

<sup>162</sup> La Constitución de Francia del 27 de octubre de 1946, artículo 83-84, creó el Consejo Superior de la Magistratura. El contenido de estos artículos se amplió por leyes especiales del 10. y 22 de febrero de 1947. Ver también el artículo 65 de la Constitución de Francia de 1958, y la reglamentación correspondiente del 22 de diciembre de 1958, recientemente modificada el 5 de febrero de 1994.

<sup>163</sup> Artículo 104-105 de la *Carta Republicana* de Italia, creó la Suprema Corte de la Magistratura; Reglamentación del 24 de marzo de 1958, 1975 y 1981.

<sup>164</sup> La Constitución de Portugal de 1976, artículo 223, creó un órgano similar con la misma nomenclatura. Dos leyes especiales han entrado en vigor: a) El Estatuto de los Magistrados Jurisdiccionales, del 31 de diciembre de 1976; y, b) la Ley 85-77, artículos 139-186, del 13 de diciembre de 1977.

<sup>165</sup> La Constitución de Turquía de 1961, artículo 143-144, creó un órgano con la misma nomenclatura.

<sup>166</sup> La Constitución de Grecia de 1975 creó el "Consejo Supremo de la Judicatura".

<sup>167</sup> El Consejo General del Poder Judicial de España fue creado por la Constitución de 1978 y está regulado actualmente por la *Ley Orgánica del Poder Judicial* de julio de 1985.

<sup>168</sup> Ver FIX ZAMUDIO, *supra* nota 160.

(1989); Colombia (1991); Paraguay (1992);<sup>169</sup> Bolivia (1994); Argentina (1994); y ahora México (1995).

Los académicos mexicanos son de la opinión general que, aun cuando estas tendencias ejercieron en cierto grado una influencia en México, la reciente creación en este país del Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano, fue diseñado principalmente siguiendo el *Consejo General del Poder Judicial* de España.<sup>170</sup>

Dado el alcance limitado de este artículo, no se intentará en ese momento llevar a cabo un análisis comparativo entre estos órganos correspondientes en España y México. Sea suficiente afirmar que la literatura legal en México en este punto empieza a dirigirse al análisis de estas intrigantes preguntas:

1) *¿Cuál es la naturaleza legal del Consejo de México? ¿Pertenece al Poder Judicial o al Ejecutivo?* La impresión general es que el Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial, aun cuando es el resultado de un ejercicio concurrente entre estos dos poderes;<sup>171</sup> y

2) *¿Cómo va a funcionar este Consejo de la Judicatura Federal en México, con dichas raíces legales directas en órganos recientemente creados en Europa?* Nuevamente, sólo el tiempo podrá decirlo.

Se ha sugerido, por ejemplo, que dado el creciente volumen administrativo que se genera en el sistema judicial federal en México cada año, el número de Consejeros —limitado ahora a siete—, es claramente insuficiente.<sup>172</sup> También se ha señalado que el nombramiento de Consejeros proveniente de las filas judiciales debe mejorar. El sistema actual (*Insaculación*) garantiza imparcialidad pero no capacidad profesional en el ejercicio de estas tareas nuevas y delicadas.<sup>173</sup>

En México, las innovaciones legales tienden a ser introducidas, como regla general, por los juristas o políticos en la ciudad de México, y usualmente a nivel federal. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura constituye la excepción a la regla. Este Consejo fue introducido en

<sup>169</sup> *Id.* en 66-69.

<sup>170</sup> Ver MARIO MELGAR ADALID, "El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes"; y JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, "El Consejo de la Judicatura Federal a la Luz del Derecho Comparado", *Reforma*, *supra* nota 32 en 117 y 213, respectivamente.

<sup>171</sup> Ver MELGAR ADALID, *Id.* en 120.

<sup>172</sup> FIX FIERRO, *supra* nota 87 en 6.

<sup>173</sup> *Id.*

México a nivel estatal por los Estados del Norte, Sinaloa,<sup>174</sup> y Coahuila,<sup>175</sup> en 1990, a través de una reforma a sus leyes judiciales locales respectivas, años antes de que la iniciativa del doctor Zedillo se sometiera al Congreso Federal.

## 6. EL IMPACTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA SOCIEDAD DE MÉXICO

Desde los puntos de vista estructural y funcional, existen sin duda similitudes entre la Suprema Corte de Justicia de México y su contraparte en este país. Sin embargo, estas similitudes pueden ser más cosméticas que reales. A través de su historia, pero especialmente desde los primeros años de la Corte Marshall, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha sido dotada con un poder único: el poder para tocar, transformar y dirigir los aspectos más fundamentales de la vida americana. Virtualmente, no hay persona o entidad en este país que no haya sido afectado significativamente por una resolución de la Suprema Corte de EUA.

En los Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales, la economía, la libertad de expresión, los derechos penales, cuestiones raciales, libertades civiles, religión, derechos constitucionales y de procedimiento, cuestiones de reproducción, minorías étnicas, asuntos de ciencia y tecnología, derechos civiles, facultades respecto a la guerra y asuntos internacionales, no son más que un conglomerado ilustrativo de las áreas sobre las cuales el más alto Tribunal ha tenido jurisdicción para decidir no sólo cuestiones judiciales, sino, de una manera más importante, la facultad para formular resoluciones que rápidamente se convierten en políticas públicas para toda la nación. Las resoluciones que pueden dictar el curso de actividades y movimientos del país, así como el color y matiz de sus valores sociales.

Cuando esta área de toma de decisiones de políticas públicas se alcanza se acaba cualquier similitud entre estos dos tribunales.

Virtualmente, existe un número infinito de áreas en México que nunca han sido afectadas por una resolución de su propia Suprema

<sup>174</sup> Ver artículo 94 y 97 de la Constitución de Sinaloa, reformada en 1988 y 1990. Ver también artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, *Diario Oficial* del 10 de abril de 1995.

<sup>175</sup> Ver la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila, *Diario Oficial* del 11 de diciembre de 1990.

Corte. Dicho en otras palabras, la Suprema Corte de aquél país es hoy día, y ha sido durante largo tiempo, el órgano judicial más alto cuyas resoluciones puede decirse que afectan a los empresarios y abogados, por ejemplo, pero no al pueblo mexicano como una unidad, o a los mexicanos como nación.

La razón de esto es simple: no se ha percibido a la Suprema Corte de México como una institución judicial que tenga el poder para influenciar de una manera decisiva las fuerzas sociales, políticas y económicas, claramente a diferencia de la Suprema Corte de EUA. Obviamente nunca ha existido una resolución *Marbury v. Madison* en aquel país. Siendo el más débil de las tres ramas oficiales, el *status* político de la Suprema Corte de Justicia como un "poder" real ha sido abiertamente cuestionado, ayer y aún hoy día. Sin embargo, algo parecido tuvo lugar en nuestro país hace años.

El renacimiento de la Suprema Corte de Justicia de México es un desarrollo constructivo. Éste parece ser el principio de una reforma profunda y modernización del sistema de justicia en aquel país. En consecuencia, en su nuevo papel como un tribunal verdaderamente constitucional, algunas expectativas están empezando a tomar forma para inquirir si la Suprema Corte de aquel país puede empezar a producir decisiones con implicaciones de amplio alcance, desde las perspectivas sociales, políticas y económicas, diseñadas para auspiciar esa tendencia que favorece la modernización y el progreso. En otras palabras, una Suprema Corte que sea verdaderamente independiente del Ejecutivo Federal.

Nadie cuestiona el papel vital y claramente fundamental que se espera que la Suprema Corte tenga en convertir a México en un "Estado de Derecho". La nueva Suprema Corte de México ha abierto la puerta hacia una nueva era judicial completa. No debe ser inesperado, considerando la seria crisis financiera que se disparó en el inicio de la administración del Presidente Zedillo, que la nueva Corte dedique probablemente algún tiempo a resolver cuestiones económicas, algunas de ellas, asociadas con el NAFTA. En cierta forma estas cuestiones pueden ser una reminiscencia de los asuntos que la Suprema Corte de EUA tuvo que resolver en el periodo de 1865 a 1937.

¿Tendrá esta nueva Corte el interés legal en alejarse de asuntos económicos, y atender otras cuestiones importantes? Entre ellas, libertad de expresión, religión y tratamiento igual de minorías étnicas. Otro grupo de asuntos legales puede componerse de materias más

prácticas, incluyendo el derecho de tener abogado, prácticas de embargo, e interrogatorios de sospechosos. Otro grupo de prioridades legales puede constituirse por los derechos de las mujeres y los niños, cuestiones del medio ambiente y derechos de leyes de inmigración. Nuevamente, sólo el transcurso del tiempo podrá decirlo.

Históricamente la Suprema Corte de México recientemente creada puede encontrarse en una encrucijada. Puede colocarse política y legalmente en la misma situación en que se encontraba la Suprema Corte de EUA al mero principio de la Corte Marshall. En gran medida, fue la sabiduría y determinación del Ministro Presidente Marshall que condujo a la creación de la Suprema Corte que tenemos actualmente. Si esta similitud histórica es válida, la Suprema Corte de Justicia de México habrá tomado su paso más luminoso en lo que ha sido, hasta ahora, una carrera apagada.

## 7. CONCLUSIONES

La revisión y análisis de la reforma de 1995 a la Suprema Corte de México hecha por el Presidente Zedillo a través de su primera iniciativa legislativa para reformar la Constitución de aquella nación, pueden conducir a las siguientes conclusiones, vistas desde sus dos perspectivas más sobresalientes pero contrastantes: A. Desde su naturaleza puramente judicial; y B. Desde su dimensión política.

### A. Desde su naturaleza puramente judicial

Esta reforma legal representa el intento más reciente de convertir a la Suprema Corte de aquella nación en un tribunal verdaderamente constitucional. De conformidad con sus nuevas funciones, este alto tribunal tiene la facultad para interpretar y hacer respetar la Constitución como ley. En otras palabras, se ha convertido en el último intérprete y encargado de hacer cumplir la Constitución de México. La reforma de Zedillo va más allá de la reforma anterior pero limitada presentada por el Presidente Miguel de la Madrid en los últimos años de la década de los 80, cuando la decisión sobre cuestiones de control constitucional estaban reservadas a este alto tribunal.<sup>176</sup>

<sup>176</sup> Para el razonamiento y contenido de esta reforma, ver Ignacio CARRILLO PRIETO (Ed.), *Renovación Constitucional y Sistema Político. Reforma 1982-1988*. M. A. Porrúa, México, 1a. ed., 1987 en 300-301.

Dentro de este contexto judicial, por lo menos tres innovaciones han atraído la atención de los expertos de Derecho Constitucional mexicanos, que no han cesado ni de comentar ni de criticar estas reformas. Estas innovaciones son:

### 1) Acciones de inconstitucionalidad

Estas acciones son caracterizadas unánimemente como una de las más importantes "innovaciones constitucionales" introducidas por la reforma de Zedillo. De conformidad con esta reforma, una minoría calificada en los cuerpos legislativos en los niveles federal y estatal, ha sido facultada para cuestionar directamente, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la constitucionalidad de una ley federal o estatal, o un tratado internacional. Cuando la inconstitucionalidad es declarada por "una mayoría de cuando menos ocho votos", la ley o tratado en cuestión se declara "inválido" y, como resultado, esta declaración produce efectos legales generales a través de México, como sucede en los Estados Unidos hoy día.

Para subrayar la importancia de esta reforma puede ser útil destacar que desde su concepción, cuando el recurso de amparo fue creado de conformidad con el Acta Constitutiva de la Federación en 1824, los efectos legales de la resolución final de esta clase de demandas federales ha sido siempre limitada para proteger sólo la persona agraviada que presentaba la demanda de amparo. Ésta ha sido la característica más notable en los procesos de amparo, conocida como la "Fórmula Otero" en la doctrina de Derecho Constitucional de México.

La exclusión de los asuntos electorales del alcance de estas acciones ha sido considerada, justamente como la crítica más severa a esta reforma. No existe ninguna razón legal válida para excluir esta importante y esencial área de la jurisdicción original de la Suprema Corte, especialmente ahora que la administración del Presidente Zedillo está decidida a fortalecer la reforma política en aquel país. En consecuencia, esta reforma constitucional parece ser legalmente limitada y políticamente incongruente.

### 2) El Consejo de la Judicatura Federal

Desde un punto de vista administrativo, la creación de este nuevo órgano judicial ha sido reconocido de una manera uniforme como un

desarrollo adecuado y necesario. Aligerar a los ministros de la Suprema Corte de sus pesadas y más bien anticuadas labores administrativas en relación con los tribunales inferiores puede ser el mejor cambio desde un punto de vista gerencial. Abolir este trabajo representa un gran avance comparado con el desempeño de la exigente tarea intelectual que los ministros deben llevar a cabo durante su encargo. Comparativamente, la supresión de estas tareas puede asimilarse en cierta medida, a la eliminación de la visita de los Circuitos por los ministros de la Suprema Corte de EUA en el inicio del siglo pasado.

La creación de este órgano también puede ser considerada como una respuesta a aquéllos que favorecen la eficiencia y especialización, como componentes esenciales del sector judicial. Los especialistas mexicanos parecen estar complacidos de que fuera el Consejo General del Poder Judicial de España —un país cuya influencia legal en México y a través de América Latina es evidente—, fuera utilizada como el modelo para este nuevo órgano judicial de su país.

Desde un ángulo interno, es fascinante descubrir que el Consejo de la Judicatura ya había sido trasplantado a México, de Europa, desde 1990. Los estados del norte, Sinaloa y Coahuila comparten el mérito de haber sido los pioneros en la introducción de esta adición al sistema judicial mexicano. Es de esperarse que Consejos similares surjan en otros Estados mexicanos en el futuro.

Al estudiar la estructura, composición y funciones de los Consejos de la Judicatura que existen actualmente en Europa, puede llevar a considerar si éstos pueden ofrecer algunos aspectos interesantes o útiles para la Suprema Corte de Estados Unidos, desde los puntos de vista administrativo y académico.

### 3) Una revisión del sistema de justicia de México

La percepción que prevalece actualmente en los Estados Unidos, y en otras partes, de que México tiene un sistema de justicia anticuado, ineficiente y corrupto ha sido una característica vieja y permanente ligada a la construcción legal de ese país. Los cambios introducidos al sistema judicial federal por las reformas constitucionales del Presidente Zedillo señalan la determinación de iniciar una transformación radical de los órganos que imponen la obediencia a la ley, y el sistema de impartición de justicia en esa nación.

Esta reforma ha sido identificada por los especialistas mexicanos como sólo el principio. Es el primer paso en una larga y ardua jornada que se espera se mueva hacia delante con objeto de dar transparencia a las antecámaras secretas de los tribunales judiciales y para abrir y limpiar las cámaras oscuras en los departamentos de policía y militares a través de la vasta y variada geografía de ese país.

En su reciente "Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000" el Presidente Zedillo afirmó que "una nueva fase de renovación integral en favor de un estado de derecho y orden, exigido por la sociedad mexicana, se inició con las reformas constitucionales de diciembre de 1994".<sup>177</sup> En este plan, el Presidente de México define en detalle los objetivos, estrategias y acciones que ya han sido puestas en vigor para transformar su país en una nación que en verdad se apege a su constitución y respete sus leyes (*Por un Estado de Derecho y un País de Leyes*).<sup>178</sup> La capacitación y profesionalización de los jueces federales y magistrados, y el establecimiento de la carrera judicial, son pasos dirigidos hacia este objetivo.

#### B. Desde su dimensión política

Estas reformas constitucionales van más allá de su naturaleza puramente judicial. Tienen que colocarse dentro de un contexto más amplio: el equilibrio político que debe existir en el gobierno federal ante los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Desde este ángulo, estos cambios pueden interpretarse como la primera iniciativa constitucional en la historia política de esa nación escrita expresamente para proveer a su Suprema Corte de Justicia con un perfil oficial nuevo y más vigoroso. Esta transformación constitucional fue diseñada para producir un "renacimiento político" del más alto tribunal de México.

En paralelo con las ideas políticas establecidas en este país en la primera era de la Suprema Corte de USA, se sugería que el Poder Judicial no era un poder real,<sup>179</sup> argumentos similares se hicieron en

<sup>177</sup> Ver Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 *supra* nota 155 en 20, *in fine*.

<sup>178</sup> *Id.* en 17-28.

<sup>179</sup> HAMILTON, *The Federalist*. Ver también Alexander M. BICKEL, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at The Bar Politics*. Indianápolis: L Bobs-Merrill, 1962.

México, notablemente por Emilio Rabasa a principio de este siglo.<sup>180</sup> Considerando la acumulación asimétrica del poder político concentrado en las manos del Ejecutivo Federal *vis a vis* los otros dos poderes —una anomalía política que ha resultado en una Super-Presidencia *de facto* en México— no es descabellado que los observadores legales y políticos se pregunten si existe, de hecho, una forma federal de gobierno republicano en ese país, como establece formalmente en su Constitución.<sup>181</sup>

Como una consecuencia de la reciente reforma electoral, el Congreso Federal está empezando a mostrar algunas señales de autonomía política e independencia, como una rama separada y diferente del ejecutivo. En esencia, esto se ha logrado por la representación política recientemente adquirida por los miembros de los partidos políticos diferentes a los del PRI oficial como representantes federales en la *Cámara de Diputados*. Los legisladores del PAN y el PRI están empezando a formar coalición en esta Cámara para balancear el control político que el PRI ejerció durante décadas. Acorde con lo anterior, la percepción de un poder legislativo fuerte está empezando a emerger durante los últimos años. Sin embargo, no había ocurrido algo similar en relación con el Poder Judicial Federal. Así, mientras la rama legislativa está ya en el proceso de ganar fuerza política, el Poder Judicial continúa siendo el mismo.

En consecuencia, en consonancia con su política establecida de introducir un nuevo tipo de federalismo, el Presidente Zedillo está comprometido en un esfuerzo concreto para balancear los tres poderes federales, tratando de colocarlos en el mismo nivel político: en un nivel de coordinación, como lo manda la Constitución.

Este delicado ejercicio político ha resultado en la implementación de dos estrategias coordinadas: primera, reduciendo el poder político asimétrico del Ejecutivo Federal. Al respecto, el doctor Zedillo ha acuñado el término "*Presidencia acotada*" (i.e., una presidencia cla-

<sup>180</sup> Ver Emilio RABASA, *La Constitución y la Dictadura*, Tipografía de Revista. México, 1912. Este autor dice: "El departamento judicial nunca será el poder porque la administración de justicia nunca es dependiente de la voluntad de la nación; porque en sus resoluciones ni el deseo ni el bien público se toman en consideración, y el derecho individual es superior al interés común, ya que las Cortes no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo sino que deben y deben hacerlo en nombre de la Ley; y, porque una voluntad libre que es la esencia del órgano del poder, sería la degeneración y corrupción del órgano de justicia". *Id.* en 256.

<sup>181</sup> Ver artículo 49 de la Constitución de México.

ramente delimitada). Esto significaría que en México hoy día, la Presidencia no tiene ni confiere un poder político absoluto. Más bien la Presidencia ahora tiene límites políticos claramente definidos y bien marcados, constitucionalmente hablando.

Y segunda, elevar el nivel político de la Suprema Corte de Justicia, como el epítome del Poder Judicial Federal. Es precisamente en dirección directa con esta última estrategia que el Presidente Zedillo decidió reformar la composición y funciones de este alto tribunal. El razonamiento detrás de la reforma fue mejorar el *status* político, juntamente con el papel político y legal de esa corte. Esta intención es evidente del texto de la iniciativa del doctor Zedillo:

(A) Una Suprema Corte de Justicia (que sea) libre, autónoma, fortificada y de excelencia, es esencial para la plena validez de la Constitución, y para un Estado de Derecho u orden que dicha Constitución consagra. *La voluntad popular ha depositado en la Suprema Corte la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, resolviendo las controversias que puedan surgir entre el Ejecutivo y el Legislativo.* Es más, en la Suprema Corte reside el mandato de proteger la unión de la República, resolver las controversias entre los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside el mandato para garantizar a los individuos, que cualquier acto de autoridad se ajuste estrictamente al orden establecido por la Constitución. Consecuentemente *un régimen de pleno respeto a un Estado de derecho y orden, y a un sistema justo y eficiente de impartición de justicia y de seguridad pública, requiere un Poder Judicial más independiente y poderoso.*<sup>182</sup>

Los cambios a la Constitución ya han empezado a lograr este objetivo. Sólo el futuro podrá decir el curso de lo que será la Suprema Corte de México.

<sup>182</sup> *Iniciativa, supra nota 17 en 3 (énfasis por el autor).*