

LIMINAR

LA REFORMA JUDICIAL DE 1994: UNA VISIÓN INTEGRAL

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución histórica de la función jurisdiccional. 1. La colonia. 2. México independiente. 3. La transformación del Poder Judicial federal en el siglo XX. III. La reforma constitucional de 1994: el Poder Judicial hacia el siglo XXI. 1. Consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional. 2. El Consejo de la Judicatura federal como órgano especializado de administración y vigilancia. 3. La nueva organización del Poder Judicial de la Federación, garantía de eficacia y transparencia en la administración de justicia. 4. Profesionalización y capacitación del Poder Judicial de la Federación. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Conceptualizar la justicia ha sido una tarea siempre inacabada de la cultura universal. La justicia como valor, como aspiración, como vínculo, como sentido y razón de la convivencia social no ha podido tener nunca una expresión unívoca o una definición válida universalmente.

La justicia forma parte de las grandes motivaciones que caracterizan al ser humano, que lo distinguen y lo enaltescen. La justicia es inmanente a la sociedad, ya sea, en la expresión de Kelsen, que la identifica como el único medio para dar certeza a la sociedad o bien, como la conceptualizan los pensadores sajones, como cultura de la imparcialidad. La justicia es todo eso, pero, tal vez y mejor, es el valor que de manera más objetiva distingue a una sociedad de otra.

Alcanzar la justicia es tarea del derecho. Por eso, el derecho es consustancial a los procesos de integración social. El derecho no es una creación artificial, esquemática o de reglas que prevén conductas mecánicas para un conglomerado social determinado; es el vehículo de creación de procesos sociales, de interpretación de la vida social y de encauzamiento de sus aspiraciones.

El derecho, entonces, es la base racional de la convivencia social y la realización individual, de ahí la altísima responsabilidad de todos aquellos que están obligados a aplicarlo y hacerlo valer; de ahí también la dimensión del daño generado por aquellos que lo infringen o que, debiendo aplicarlo, lo ignoran o lo tuercen.

En México, aún estamos lejos de contar con un Estado de derecho a la altura de las exigencias de la sociedad mexicana. Resulta evidente que todavía debemos trabajar mucho más, si es que queremos fortalecer la cultura de la legalidad, generalizar el respeto a la ley y garantizar la defensa del orden jurídico en nuestro país. De ahí la necesidad imperiosa de reformar el Poder Judicial.

El presente trabajo quiere dejar constancia de un esfuerzo trascendental, llevado a cabo en 1994, por mejorar de un modo significativo el funcionamiento de las instituciones encargadas de impartir justicia. Busca también dar cuenta de algunos de los aportes que, para secundar los objetivos de la iniciativa presidencial, llevó a cabo el Senado de la República.

Como presidente de la Comisión de Estudios Legislativos del Senado de la República y de la Subcomisión que redactó el dictamen a la iniciativa presidencial me tocó coordinar los esfuerzos por enriquecer esta propuesta legislativa.

El proceso, pocas veces descrito, que lleva a cabo el Poder Legislativo para el estudio y análisis de una iniciativa es intenso y por demás interesante. Se hacen análisis jurídicos, valoraciones de los escenarios de aplicación de una ley, máxime cuando se trata de modificaciones constitucionales, críticas agudas al contenido de la iniciativa. Todo esto lleva a propuestas, contrapropuestas y consideraciones de toda índole. Se entra en un arduo proceso de negociación y generación de consensos que satisfagan, si no a todas, sí a la mayoría de las partes intervinientes.

Así, las modificaciones realizadas por el Senado fueron muchas y muy trascendentales, que es de justicia dejar constancia de las mismas y del procedimiento necesario para llegar a ellas. Por ello, más que por su visión académica, este ensayo aporta la visión y razonamientos del legislador en el momento de analizar y aprobar tan trascendentales propuestas jurídico-legislativas.

Precisamente para analizar con profundidad esta reforma legislativa de tanto significado para la vida de la nación, el Senado de la República convocó y organizó, junto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Seminario Internacional Justicia y Sociedad en México.

En el seminario, que contó con la participación de expertos en materia de justicia, nacionales y extranjeros, se evaluaron las medidas adoptadas por el gobierno mexicano y las perspectivas de su aplicación, además de que se definió una agenda clara de medidas que deberán acompañar a las ya tomadas para el perfeccionamiento integral de nuestro sistema de procuración y administración de justicia.

Sirva este estudio introductorio de marco para la memoria en que se contienen tan importantes y valiosas reflexiones, que tienen un objetivo común: garantizar el acceso de todos a una justicia verdadera.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El estudio del Poder Judicial, como tema inseparable del derecho constitucional, va más allá de contemplar la función jurisdiccional como aquella que consiste en aplicar el derecho a un caso concreto. Igualmente, tampoco puede limitarse la noción de *jurisdicción* a la idea de división del trabajo que, sin un claro contenido político, se encuentra presente en la concepción aristotélica de la división de funciones del gobierno.

En la actualidad, la función jurisdiccional ha de entenderse en vista de su profunda connotación política; es decir, ha de concebirse como un elemento del equilibrio tripartito del Estado moderno, que surgió de la doctrina de la división de poderes. La función jurisdiccional así entendida es producto, por una parte, de la evolución histórica del parlamentarismo y el sistema judicial inglés y por la otra, de las racionalizaciones y esquemas de los pensadores de la Ilustración.

En este apartado se da cuenta de modo sucinto de la evolución de la función jurisdiccional, ya que, aunque no es necesario elaborar una reseña histórica, siempre conviene para este tipo de trabajos situar los avances que, a través del tiempo, ha tenido la institución en estudio, para así poder apreciar mejor los aportes finales y ubicarlos en su verdadera dimensión.

La doctrina surgida en Inglaterra relativa a la supremacía del *Common Law* implicó no sólo un esbozo de lo que sería la independencia judicial, sino que prefiguró la idea de un sometimiento del monarca al derecho consuetudinario, como condición de legitimación de aquél en el ejercicio de la función judicial, pero sólo a través de los jueces del *Common Law*.

Precisamente en el contexto de la pugna entre el monarca y los tribunales del *Common Law*, el juez Coke, el más conocido representante de la corriente doctrinaria que postuló la supremacía del *Common Law*, formuló su más lúcida y explícita presentación en el “*Case of Prohibitions*”, en el año de 1607. Mientras tanto, un contemporáneo suyo, que compartió con Coke el ideal de independencia judicial, encontró un destino muy distinto; el último justicia mayor de las Cortes de Aragón, Juan de Lanuza, fue ejecutado unos años antes por Felipe II, después de una agria confrontación. Este hecho podría ser interpretado como un revés mayúsculo al desarrollo y crecimiento del Estado de derecho en la tradición jurídica ibérica.

A partir del siglo XVII, es ya bastante claro que el camino que habrían de emprender los sistemas judiciales de Inglaterra y España en su relación con la Corona serían distintos. Además y como era de esperarse, muchas de las carac-

terísticas del sistema español se trasladaron a sus colonias. De esta manera, mientras en el Acta de Establecimiento de 1701 otorgaba a los jueces del *Common Law* independencia del monarca británico, perdiendo éste su facultad de destituirlos, en la Nueva España, la influencia real seguía siendo determinante.

III. EL PODER JUDICIAL EN LA VIDA JURÍDICA DE MÉXICO

1. *La colonia*

En la Nueva España, los jueces de primera instancia en asuntos de menor cuantía eran nombrados por los cabildos, y sus resoluciones eran apelables ante los mismos. Asimismo, las alcaldías mayores y corregidurías, que conocían en primera instancia de asuntos de mayor trascendencia en las ciudades principales, eran nombrados y removidos por el rey.

Las decisiones de las alcaldías mayores y de las corregidurías eran apelables ante la Audiencia correspondiente, que era el órgano jurisdiccional superior del Virreinato de la Nueva España, y tenía dos sedes: en la ciudad de México y en Guadalajara. Únicamente en pocos casos había un recurso extraordinario en contra de las decisiones de la Audiencia, cuyo conocimiento correspondía al propio Real Consejo de Indias, con sede en Sevilla, que resolvía en última instancia. Al igual que los alcaldes mayores y corregidores, los oidores también eran nombrados por el monarca y los presidía el propio virrey, si bien este último carecía de voto en materia judicial.

En la Nueva España, proliferaron los fueros y los tribunales especiales. El más celebre de ellos fue el del Santo Oficio de la Inquisición, pero también los hubo para indios, comerciantes, médicos y farmacéuticos, militares, así como para eclesiásticos. “Los tribunales especiales en el México colonial eran los de la Acordada, Consulado, Eclesiásticos, Indios, Inquisición, Mesta, Militares, Minería, Protomedicato, la Real Hacienda y de la Universidad”.¹ Cabe también mencionar el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de la Acordada, este último funcionaba como una especie de tribunal penal itinerante para las vastas e incomunicadas regiones rurales, que en procesos sumarísimos aplicaba severas penas y aun la de muerte, sin que existiese otro recurso que la súplica al virrey, que buscaba solicitar y obtener el indulto real.

2. *México independiente*

Al triunfar el movimiento de Independencia, se permitió la subsistencia de las autoridades que no se habían opuesto a la causa. Así lo dispusieron docu-

¹ Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial de la Federación en el siglo XIX*, México, UNAM, 1992, p. 24.

mentos como el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de la Junta Provisional de Gobierno. Cabe señalar que esta disposición implicó que continuase vigente el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primer Instancia, expedido en 1812.² Sin embargo, en 1823 el Soberano Congreso Constituyente Mexicano dispuso la creación, con carácter provisional, de un nuevo órgano jurisdiccional al que se denominó *Supremo Tribunal de Justicia*. Con esto, llegaba el fin del *anciene regime* de la colonia y se inauguraba el esquema de un Poder Judicial en un Estado que intentaba ser moderno. Se había dado el primer paso, pero el camino por recorrer sería todavía muy largo. Tan largo, que se ha extendido hasta nuestros días.

El Poder Judicial federal, en su esquema clásico, conformado por la Suprema Corte de Justicia, los jueces federales de distrito y los magistrados de circuito, se introdujo por primera vez en nuestra historia constitucional por el decreto del Congreso Constituyente el 27 de agosto de 1824. Dicho decreto integró a la Suprema Corte con once miembros distribuidos en tres salas, a quienes se les otorgó inamovilidad vitalicia. Además, se estableció que su elección se realizaría por las legislaturas de las entidades federativas, con declaratoria del Congreso general. Por otra parte, se exigió a los integrantes de la Corte requisitos que tenían que ver con su nivel de instrucción, su ciudadanía, residencia y edad mínima.

El Poder Judicial de la Federación fue regulado en el título V de la Constitución de 1824, según el cual dicho poder quedaba integrado por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. Sin embargo, la vigencia de este esquema quedó suspendida durante el poco afortunado interludio centralista, que modificó la organización federal del Poder Judicial en octubre de 1835, fue la “Quinta Ley Constitucional de 1836 la que [lo reguló], correspondiéndole su reglamentación a la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 23 de mayo de 1837”,³ situación que se prolongó hasta 1843.

En 1844, se restableció la vigencia de la Constitución federal de 1824, y en el Acta de Reformas Constitucionales se incluyeron las propuestas de Mariano Otero, que establecía la posibilidad de la elección directa de los ministros de la Suprema Corte, así como la atribución de conocer de la inconstitucionalidad de la legislación de las entidades federativas, para el efecto de amparar y proteger a los gobernados en el goce de las garantías individuales que establecía la Constitución federal. Es decir, faltaba una garantía constitucional y, para suplir esta falta, se “había propuesto la creación de un recurso llamado ‘reclamo’ del cual tenía que conocer la Suprema Corte, recurso que no llegó a cuajar”.⁴

2 *Ibidem*, p. 49.

3 *Ibidem*, p. 64.

4 *Ibidem*, p. 69.

Posteriormente, la regulación del Poder Judicial se enriqueció con la Ley sobre la Administración de la Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, del 23 de noviembre de 1855, mejor conocida como “Ley Juárez”, por haber sido atribuida al entonces ministro de Justicia del presidente y general Juan Álvarez. Tan sólo dos años después, la Constitución de 1857 estableció, en su título III, nuevas bases constitucionales sobre la integración y funciones del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, la Suprema Corte fue integrada por once ministros que eran electos de manera indirecta cada seis años. Benito Juárez fue el primer presidente de la Suprema Corte, la cual se instaló el mismo año en que se promulgó la segunda constitución federalista. En el año de 1861, se promulgó la primera ley orgánica que reguló el juicio de amparo y, en 1897, se promulgó el Código de Procedimientos Federales, que reguló detalladamente la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. El mismo ordenamiento estableció el nombramiento de los magistrados y los jueces federales por el presidente, a propuesta en terna del pleno de la Corte.

En la tercera y última de las constituciones federalistas, actualmente en vigor, pero notablemente transformada por casi ochenta años de reformas que la han ido adecuando a los cambios más vertiginosos que haya contemplado la nación y la sociedad mexicana, la regulación del Poder Judicial de la Federación permaneció originalmente sin mayores cambios. No obstante, muy pronto el proceso de centralización de la federación y el fortalecimiento del régimen presidencial harían sentir sus efectos, a través de reformas constitucionales.

3. La transformación del Poder Judicial federal en el siglo XX

La reforma del 20 de agosto de 1928 reflejó, por una parte, la necesidad de ampliar el número de ministros para poder contener el alud de demandas de amparo que se dirigían a procurar el control de legalidad. Por otra parte, se modificó el procedimiento de nombramiento y destitución de los ministros de la Suprema Corte. Asimismo, se otorgaron atribuciones al pleno de la Suprema Corte para el nombramiento de jueces y magistrados. Finalmente, también se modificó el régimen de las licencias y suplencias.

Por lo que se refiere al procedimiento de destitución de los ministros, el artículo 111 incluyó un régimen especial de destitución por mala conducta, que facilitaba al Ejecutivo poder solicitar y obtener una destitución cuyos motivos no estaban claramente tipificados, y que se agregaban a los del procedimiento ordinario de destitución. Aun cuando su utilización fue prácticamente nula, el procedimiento de destitución por mala conducta pendió como una espada de Damocles sobre los ministros. Sin embargo, la determinación de su impacto real en

el ánimo de los integrantes del más alto tribunal y sus consiguientes efectos sobre la independencia judicial sólo pueden ser motivo de especulación.

La reforma del 15 de diciembre de 1934 continuó con la irrefrenable tendencia a expandir el número de miembros de la Suprema Corte. De once que eran en 1917, se incrementaron a dieciséis en 1938, y, en 1951, se alcanzó la cifra de veintiuno, distribuidos en cuatro salas de cinco ministros cada una, más el ministro electo como presidente. Además, la reforma de 1951 creó la sala auxiliar, con lo cual en realidad se elevaba el número de ministros de veintiuno a veintiséis, si se contaban los supernumerarios que conformaban la mencionada sala auxiliar. En verdad, el crecimiento de la Corte pudo haberse contenido si se hubieran separado las atribuciones de control constitucional de las de control de legalidad, pero, como veremos más adelante, esta solución no se adoptó sino hasta después de varias décadas durante las cuales prevaleció un rezago judicial abrumador.

Por otra parte, en 1944 se suprimió el término de seis años para el cual eran designados los jueces y magistrados. Asimismo, en 1946 se introdujo una reforma cuyos objetivos fueron definir el recurso llamado de reclamación, que la federación podía interponer ante la Suprema Corte contra sentencias de segunda instancia, así como establecer el recurso que se podía interponer en general contra los tribunales administrativos creados por una ley federal que los dotara de plena autonomía. Cabe señalar que, en realidad, el recurso ante los tribunales administrativos aludidos constituía un virtual o implícito reconocimiento a su existencia; se evitaba así el espinoso debate de su pretendida inconstitucionalidad.

La reforma de 1951 se dirigió fundamentalmente a contener el problema del inmenso e insoluble rezago, principalmente a través de la sala auxiliar y del sobreseimiento de la acción o de la instancia por inactividad procesal. “Este hecho se explica debido a que el pleno y las salas eran los únicos órganos competentes para conocer de los recursos de revisión que se promovían en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito, así como de la totalidad de los amparos directos que se interpusieran”.⁵ Sin embargo, ninguna de las medidas fue eficaz en el largo plazo, e inclusive la segunda tuvo efectos nocivos y produjo resultados contraproducentes. Por otro lado, la misma reforma estableció un periodo de cuatro años para el que podrían ser electos los jueces y magistrados federales, disponiendo que, al ser reelectos, automáticamente gozarían de inamovilidad y sólo podrían ser destituidos conforme a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional.

En 1962, se reformó el artículo 107 constitucional en su fracción II, que estableció la suplencia de la queja en materia agraria, para beneficiar a los ejidos

5 Cossío Díaz, José Ramón y Fix-Zamudio, Héctor, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 157.

y a las comunidades agrarias. Además, se trató de protegerlos adicionalmente, a través de la prohibición de la caducidad de la instancia en el amparo agrario, y haciendo improcedente el desistimiento dentro del mismo. De igual manera, el eterno e irresoluble problema del rezago judicial y la saturación de la Suprema Corte trató de resolverse con el paliativo de distribuir la competencia de ésta con la de los tribunales colegiados en razón de la cuantía de los asuntos, medida que arrojó resultados poco satisfactorios.

En 1974, se amplió el beneficio de la suplencia de las deficiencias de la queja a los menores e incapaces; asimismo, se precisó la competencia de los tribunales colegiados de circuito para conocer de la impugnación de las resoluciones de las autoridades administrativas, a quienes delegaba el presidente funciones en el Distrito Federal. También en 1974 se modificaron las reglas para determinar la competencia entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, para el conocimiento de los amparos directos interpuestos en materia administrativa, civil, laboral y penal.

En 1975, se corrigió el grave error de haber permitido que la caducidad de la instancia se extendiera del amparo a todo el juicio, por lo que se precisó que, en tal caso, quedaría firme la sentencia recurrida. Y, en 1977, se reformó la parte final del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, con el propósito de que la Corte pudiese practicar averiguaciones sobre hechos que constituyeran violaciones del voto público, circunscribiéndose el ejercicio de tal atribución exclusivamente para el caso de que “a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección en alguno de los Poderes de la Unión”.

Finalmente, en la década que arrancó en 1980, un proceso de reflexión y revisión de varios aspectos de régimen constitucional, muchos de los cuales habían sido introducidos en el periodo del reforzamiento del presidencialismo mexicano, tuvo como resultado que varias disposiciones de la Constitución fueran modificadas y suprimidas, para darle mayor amplitud al cauce de la apertura democrática que se había iniciado desde la década anterior. Con este ánimo renovado y buscando una independencia judicial más fortalecida, se suprimió del artículo 111 de la Constitución la causal de “mala conducta”, que podía servir para destituir a miembros del Poder Judicial federal, sin tener que ceñirse a las causales explícitas que tipificaban conductas específicas.

Por otro lado, en 1987, por fin se dio una solución eficaz a la deficiencia estructural en materia de organización jurisdiccional federal que había provocado la avalancha de demandas de control de legalidad sobre la Suprema Corte. El control en cuestión se encomendó por completo a los tribunales colegiados de circuito, que así se convirtieron en tribunales casacionales y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de control de constitucionalidad. De lo anterior se puede destacar que:

a) Se presenta una “tendencia a conferirle atribuciones originales de la Suprema Corte de Justicia a los tribunales colegiados de circuito”;

b) Se nota “el propósito de remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraban de importancia trascendente”;

c) Se promueve el “fortalecimiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación en su conjunto”, y

d) Se avanza respecto a las “reformas al fortalecimiento de las garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial de la Federación”.⁶

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994: EL PODER JUDICIAL HACIA EL SIGLO XXI

La sucinta relación de las reformas constitucionales que, en casi ochenta años, se han hecho a la Constitución de 1917 a la regulación relativa a la integración y facultades del Poder Judicial federal no sólo tiene como función mostrar una visión panorámica de su evolución, sino que también permite fundamentar ampliamente la afirmación incontrovertible de que la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994 ha sido la más amplia y profunda que se haya producido en materia del Poder Judicial federal, según veremos a continuación.

La necesidad de reformar el Poder Judicial de la Federación, como demanda impostergable de la sociedad, fue recogida por el entonces candidato a la presidencia de la República, el doctor Ernesto Zedillo, incorporándola como uno de los puntos fundamentales de su campaña y, posteriormente, de su plan de gobierno. La reforma cobró cuerpo en la iniciativa de reformas de los órganos del Poder Judicial de la Federación que el presidente envió a la Cámara de Diputados, con el consiguiente decreto fechado el 5 de diciembre de 1994. *Para muchos, esta reforma era “imprescindible” puesto que los distintos cambios políticos y económicos que nuestro país ha experimentado en los años recientes exigían reformar la administración de justicia, otorgando “mayor peso político e institucional a los tribunales”.*⁷

En efecto, la reforma integral del Poder Judicial federal llevada a cabo por el poder revisor de la Constitución en 1994, que modificó 27 artículos de la Constitución, tuvo cuatro objetivos fundamentales:

6 *Ibidem*, p. 155.

7 Fix Fierro, Héctor, *La eficacia de la justicia. Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, 1995, p. 72.

- Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional.
- Contar con un órgano especializado de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación.
- Delimitar claramente las atribuciones de estos dos órganos del Poder Judicial, para evitar los cotos de poder que se formaron en el funcionamiento de la Corte alrededor de algunos ministros que, sustentados en sus facultades de índole administrativo, creaban verdaderas camarillas que dificultaban el adecuado funcionamiento del Poder Judicial, y que, en ocasiones, se convirtieron en obstáculos insalvables para la administración de justicia.
- Lograr que el Poder Judicial de la Federación esté integrado por los mejores juristas del país, a través de un riguroso y objetivo proceso de selección y promoción, un sistema de capacitación que se distinga por su excelencia y mecanismos que incentiven la profesionalización de la carrera judicial.

Es a estos objetivos a los que me quiero referir en este apartado, haciendo una especial mención de las aportaciones que realizamos en el Senado de la República durante el estudio y discusión de la iniciativa presidencial.

1. Consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional

Desde 1917, podemos ver tres grandes etapas de nuestro máximo órgano de interpretación constitucional:

- De 1917 a 1951, donde se crean y consolidan los tribunales colegiados, con el propósito de ayudar y desahogar el trabajo de la Suprema Corte de Justicia.
- De 1968 a 1987, donde la Suprema Corte se fortalece como órgano de interpretación y de control constitucional y de control de legalidad.
- La reforma de 1994, es la última etapa de esta consolidación, pues el órgano revisor de la Constitución decidió que la Corte dejara de tener injerencia en temas de carácter administrativo o de organización judicial, creando para ello un nuevo órgano constitucional, denominado Consejo de la Judicatura.

A partir de la reforma constitucional, la Corte no intervendrá más ni en el nombramiento ni en el ingreso de jueces y magistrados, y tampoco participará en decisiones de ingreso, promoción o disciplina de los miembros del Poder Judicial federal.

Lo que se busca no es sólo evitar que el máximo órgano jurisdiccional del país distraiga su atención en cuestiones de índole administrativo, sino que pueda dedicarse al ejercicio de las nuevas y complejas facultades que, como órgano de control constitucional, esta misma reforma le otorga.

Esta decisión jurídico-política confiere a la Corte el claro y significativo carácter de corte constitucional, y de esta manera se culmina el proceso iniciado en 1917, ya que se consolida a nuestra máximo órgano jurisdiccional como un verdadero garante de la vigencia de la Constitución.

A partir de la reforma de 1994, el artículo 105 de la Constitución establece tres de las competencias más importantes de la Suprema Corte de Justicia, que la definen como un tribunal constitucional: a) las controversias constitucionales; b) las acciones de inconstitucionalidad, y c) los procesos ordinarios en que la Federación sea parte.

La enumeración de los supuestos en los cuales procede la controversia constitucional se hizo casuística y casi exhaustivamente, por lo que no es necesario reiterarla en esta reflexión. En cambio, es necesario precisar las modalidades que se establecieron con relación a los efectos de las resoluciones en materia de controversias constitucionales.

Se estableció que las resoluciones podrán tener efectos generales siempre que fueran aprobadas por una mayoría de ocho votos de los ministros, en los siguientes casos:

- Cuando la Federación impugne decisiones generales de los estados o de los municipios;
- Cuando las entidades federativas impugnen normas municipales de carácter general;
- Cuando la controversia se produzca entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre el primero y cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal;
- Cuando el conflicto sea entre dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Cuando el conflicto sea entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En el caso de las resoluciones distintas a las mencionadas, los efectos de la resolución sólo se producirán respecto de las partes.

Cabe mencionar como dos innovaciones introducidas en materia de controversia constitucional: el reconocimiento que se ha hecho a la posibilidad del surgimiento de un conflicto jurídico entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, así como a la calidad de posible sujeto de este tipo de controversias otorgada al municipio. Algunos críticos han manifestado que “cuando menos en las actuales circunstancias, es difícil que un municipio se atreva a demandar a la Federación por una violación a la Constitución cometida en su perjuicio”.⁸

⁸ Arteaga Nava, Elisur, “Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, p. 85.

Sin embargo, los hechos han desmentido eso, y las circunstancias han cambiado y cada día son más los municipios y estados gobernados por partidos distintos.⁹

La segunda vertiente de litigio constitucional se refiere a las acciones de inconstitucionalidad reguladas en la fracción II del artículo 105, que pueden ser de distintos tipos o clases, según se dirijan en contra de:

- Leyes federales o del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión, en cuyo caso se requiere para la procedencia de su promoción de por lo menos el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados.
- Leyes federales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, en cuyo caso el ejercicio de la acción corresponde a por lo menos el equivalente a 33% de los senadores.
- Las leyes y tratados mencionados, en cuyo caso el ejercicio de la acción corresponde al procurador General de la República.
- Leyes emanadas del Congreso, caso en el cual la acción de inconstitucionalidad ha de ejercitarla el equivalente al 33% de los integrantes de las legislaturas de las entidades federativas.
- Leyes expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en cuyo caso el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad corresponde al equivalente a un mínimo del 33% de los miembros de la misma.

En los casos en que prospera la acción de inconstitucionalidad, la declaración de la misma puede tener plenos efectos anulatorios generales o *erga omnes* cuando sea adoptada por una resolución de la Suprema Corte aprobada por lo menos por ocho de sus once integrantes.

Con esta nueva disposición, se ha abierto la posibilidad de superar lo que parte de la doctrina ha considerado como una carencia del juicio de amparo, que únicamente tiene efectos para las partes de dicho juicio, que, por lo general, son personas que cuentan con recursos suficientes para contratar a un abogado que solicite la protección de la justicia federal. Asimismo, debe mencionarse que la reforma de 1994 aclaró que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad no pueden ser retroactivos, salvo en materia penal, conforme a la legislación de la misma materia.

La tercera y última vertiente de litigio constitucional se regula en la fracción III del artículo 105, que establece la competencia por atracción de la Suprema Corte, cuando, de oficio o a petición fundada del tribunal unitario de circuito correspondiente o del procurador de la República, reclamen para que aquélla conozca de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas

⁹ Carrillo Prieto, Ignacio, “La reforma de justicia y el nuevo ordenamiento jurídico mexicano”, *Reformas al Poder Judicial*, cit., p. 195.

en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que, por su interés y trascendencia, lo ameriten.

En otro orden de ideas y estrechamente vinculado al objetivo de fortalecer la autoridad de la Suprema Corte de Justicia, las consecuencias por el incumplimiento de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia también fueron reguladas de manera novedosa a raíz de la reforma de 1994 al artículo 107 constitucional, el cual ahora prevé tres supuestos:

a) Cuando el incumplimiento de la autoridad responsable resulte inexcusable, la Corte procederá a separar al titular de su cargo y lo consignará ante el juez de distrito que corresponda.

b) Cuando el incumplimiento aludido resulte excusable, la Corte puede otorgar a la autoridad responsable un plazo razonable para que lo cumpla.

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, se prevé la posibilidad de un cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, a través de la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran causado al quejoso.

Para terminar, es conveniente destacar la reforma al artículo 21 constitucional, que prevé la impugnación de las resoluciones del Ministerio Público cuando resuelvan el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento. Aun cuando no se trate de un órgano jurisdiccional, el Ministerio Público es figura clave para que opere la acción en materia penal, habida cuenta del cuasimonopolio que ejerce en este aspecto dicho órgano. Asimismo, la fracción II del artículo 76 constitucional fue reformada a fin de incluir la atribución del Senado de la República para ratificar el nombramiento del procurador General de la República que pretenda efectuar el presidente.

Esta disposición obliga al titular del Poder Ejecutivo federal a buscar personalidades de mejor perfil profesional y ético, y proporciona un importante manto de legitimidad a quien resulte designado como procurador, proveniente del apoyo de parte del Senado.

Además, el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución incluye, a partir de la reforma de 1994, al mismo procurador como uno de los funcionarios dentro de los que pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para informarle, cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente al ámbito de las funciones del titular del órgano. De esta manera, se subsana la omisión que antes se hacía respecto de la posibilidad de citar a este funcionario, cuyo desempeño es de vital importancia para el mejoramiento del sistema de justicia entero de nuestro país.

2. El Consejo de la Judicatura federal como órgano especializado de administración y vigilancia

Indiscutiblemente, el aspecto de la reforma de 1994 más innovador y de efectos más trascendentes sobre el funcionamiento de nuestro sistema judicial, por

sí solo, es la introducción del Consejo de la Judicatura federal, una institución que, proveniente de países del continente europeo como España, Italia y Francia, ha tomado carta de naturalización en varios países de Latinoamérica como Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú y Venezuela.

Este tipo de órgano tiene su origen en las legislaciones de España y de Italia, pero no es sino hasta 1946 cuando en Francia se crea el Consejo Superior de la Magistratura, como un órgano independiente y especializado. Se pretendió crear el gobierno de la magistratura, ya que al referido Consejo le fueron encomendadas entre otras tareas, “la selección y proposición de nombramientos de los jueces y magistrados[...] la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados”.¹⁰

Este órgano se suma como parte integrante de nuestro sistema judicial federal, distinguiéndose de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque sus atribuciones y ámbitos de acción están perfectamente delimitados por nuestra carta magna. De esta manera, se observa que no hay subordinación ni jerarquía entre un órgano y otro, sino especialización de funciones y complementariedad de acciones.

En opinión de Paolo Biscaretti di Ruffia, “a través de la creación de un nuevo órgano constitucional[...] puesto en el vértice del Poder Judicial, desvinculando, así, a este último de toda dependencia de cualquier otro órgano de los restantes Poderes” queda, en parte, garantizada la independencia del orden judicial.¹¹ Sin embargo, es importante observar que la Suprema Corte de Justicia se coloca en la pirámide “jurisdiccional” del Poder Judicial, pasando éste a ser una conjunción de órganos constitucionales, cada uno con su esfera de competencia y cada uno con su atribuciones delimitadas, donde la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura federal y el Tribunal Electoral son órganos, en sus ámbitos de competencia, plenamente independientes.

En este orden de ideas, no sería extraño observar que, en un futuro, el Tribunal Fiscal de la Federación, también conservando su independencia, se uniera a esta “federación” de órganos judiciales que ahora conforman el Poder Judicial de la Federación.

La introducción del órgano en cuestión ha obedecido a una serie de razones que deben ser tomadas en cuenta. En primer lugar, se consideró conveniente descargar a la Suprema Corte de aquellas funciones que no tienen carácter jurisdiccional, sino administrativo, tales como la designación de jueces y magistrados; la definición de los ámbitos de competencia de los distintos órganos

10 Fix Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, *El Consejo de la Judicatura. Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, 1996, p. 12.

11 Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 511.

judiciales; la aplicación de medidas disciplinarias; la formulación del presupuesto de egresos del Poder Judicial, y la vigilancia del cumplimiento de los principios de la carrera judicial.¹²

Cabe resaltar que esta medida no fue ajena a la intención general que tuvo la reforma, descrita en el inciso anterior, relativa a la consolidación de la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional. Esta medida viene a ser el complemento necesario de aquélla, en virtud de que la Corte no tendrá que distraerse en asuntos de carácter administrativo y podrá avocarse totalmente a desempeñar las altas funciones de carácter jurisdiccional que le corresponden como poder político que es.

La reforma de 1994 entendió que a la expansión de los poderes y responsabilidades de la Suprema Corte en materia de litigio constitucional, a través de medidas como la ampliación de sus facultades en materia de controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad, debía corresponder un aligeramiento de sus funciones no jurisdiccionales, para que la realización de estas últimas no redujesen el tiempo y la atención dedicados a los nuevos y fundamentales poderes y facultades.

El desempeño de este tipo de funciones no jurisdiccionales por parte de un órgano distinto da su adecuado lugar a la Suprema Corte y permitirá que nuestra corte suprema se dedique de modo exclusivo a la resolución de asuntos de índole jurisdiccional.

En segundo lugar, la creación del Consejo de la Judicatura ha tenido el objetivo de evitar la llamada “endogamia”, que puede afectar la vida interna del Poder Judicial cuando las designaciones de jueces y magistrados son realizadas únicamente por miembros del más alto nivel dentro del Poder Judicial. Al darse las facultades para nombrar a dichos funcionarios a un Consejo de la Judicatura integrado tanto por miembros del Poder Judicial, como por otros que no provienen del mismo, la judicatura federal entera se beneficia de la pluralidad de puntos de vista y de criterios, y se evitan los riesgos de formación de situaciones que pueden afectar “desde dentro” la propia independencia de los jueces y magistrados.

En tercer lugar, el Consejo de la Judicatura puede ser visto como un instrumento que hará posible la conformación de una verdadera carrera judicial y, por lo mismo, como una forma de fortalecer la independencia y la eficacia del Poder Judicial en su conjunto. “La carrera judicial se distingue porque los jueces son servidores públicos que siguen una carrera jerárquicamente estructurada, ello en el sentido de que la promoción desde los grados inferiores depende de los mé-

12 Cfr. Fix Fierro y Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 10. Se deben tomar en cuenta además los antecedentes en el ordenamiento jurídico mexicano como son los casos de los Consejos de la Judicatura de los estados de Sinaloa y Coahuila.

ritos y la antigüedad”, y porque “los jueces constituyen una rama separada de la profesión jurídica”.¹³ El Consejo de la Judicatura es un órgano expresamente encargado de diseñar las reglas de la carrera judicial y de vigilar que éstas se cumplan.

Solamente con jueces profesionales y altamente capacitados y que, además, tengan amplia seguridad laboral, tanto en lo relativo a la estabilidad de su empleo, como en lo que se refiere al régimen de ascensos y estímulos, puede aspirarse a que la independencia de criterio y la prontitud y expeditéz en el desempeño se conviertan en una realidad dentro del Poder Judicial. El Consejo de la Judicatura, como vigilante especializado y conocedor de las estructuras internas de los órganos que integran al Poder Judicial federal, está plenamente capacitado para cumplir este cometido.¹⁴

La reforma de 1994 estableció, para la integración del Consejo de la Judicatura federal, un sistema de designación, no de representación, donde intervienen los tres poderes de la Unión, pero esto no implica, de ninguna manera, que los designados por el Ejecutivo o por el Senado representen sus intereses u obedezcan sus consignas.

La composición propuesta garantiza una serie de equilibrios. Un primer equilibrio es el que proviene de la existencia de una mayoría de miembros del Poder Judicial dentro del Consejo. Con ello, se garantiza el respeto al principio del “autogobierno” de dicho poder y, además, se le da un peso específico mayor a los criterios que pueden sustentar personalidades que, por provenir del Poder Judicial, muy probablemente han de tener un conocimiento bastante cercano y práctico acerca de sus necesidades y problemas.

Precisamente, esta integración es uno de los primeros aportes senatoriales que enriquecieron la iniciativa presidencial, la cual proponía que fueran dos y no uno los representantes del Ejecutivo federal y limitaba a tres los representantes del Poder Judicial federal.

Por otro lado, está el equilibrio derivado de la incorporación al Consejo de miembros que no provienen del Poder Judicial. Como ya ha sido apuntado, este elemento beneficia a la judicatura federal con la pluralidad de puntos de vista que significa, y trata de evitar la generación de situaciones “endogámicas”.

Es necesario reiterar que la participación del Senado y del Poder Ejecutivo en la designación de tres miembros del Consejo de la Judicatura no violenta el principio de división de poderes, puesto que la relación entre el órgano designante y la persona designada se rompe en el momento de la designación. A partir de dicho instante, quien fue designado pasa a formar parte de un órgano del

13 Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México. Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, 1996, p. 38.

14 *Cfr.* lo que al respecto señala Cossío Díaz, *ibidem*, pp. 13 y ss.

Poder Judicial, y asume para con éste toda una serie de obligaciones y responsabilidades.

Es oportuno señalar que, aun cuando la iniciativa originalmente señalaba que todos los miembros del Consejo de la Judicatura serían electos o designados, el decreto en su forma final señaló que los magistrados y el juez deben ser insaculados. El cambio de criterio se debió a la pertinente razón de evitar el riesgo de la politización de la magistratura, dejando al azar la determinación de los funcionarios del Poder Judicial que serán miembros del Consejo.¹⁵

La insaculación de los miembros del Poder Judicial federal, uno de los aspectos que también aportó el Senado de la República en su modificación a la iniciativa presidencial, fue propuesta, teniendo en mente la vieja máxima de Aristóteles, que decía, refiriéndose a los magistrados atenienses, que quienes eran designados por la suerte eran caros a los dioses. Por ello, se aprobó que los tres consejeros provenientes del Poder Judicial federal, aparte del presidente de la Corte, fueran nombrados a través de un procedimiento de sorteo.

A este respecto, debe precisarse que la Constitución no estableció como se debería realizar este procedimiento de sorteo, porque no era propio llegar a tanto detalle; sin embargo, este sistema ha sido de alguna manera criticado, porque, en la primera insaculación que se realizó, se aplicó un criterio de interpretación estrictamente literal. Por ello, sin importar perfiles, antecedentes o circunstancias personales, se hizo el sorteo entre los jueces y magistrados, con resultados poco satisfactorios.

Los seleccionados no reunían muchos de los principales requisitos necesarios para ser consejeros de la Judicatura federal: uno de ellos resultó un juez con apenas una antigüedad de siete meses, otro no había sido ratificado y un tercero contaba con antecedentes que permitían tener dudas serias sobre su honorabilidad. Por esta razón se hizo una nueva insaculación, en la cual tampoco se tuvo los resultados satisfactorios.

Estas experiencias han originado que se realice una crítica al procedimiento de insaculación. Personalmente, sigo pensando que el sistema de sorteo en su forma pura no es del todo adecuado. Lo que en todo caso debe hacerse es modificar la ley o bien, a través de la interpretación de la ley, este último método me parece más correcto: establecer un nuevo procedimiento de insaculación no pura. De esta manera, con base en perfiles y criterios objetivos se realizaría el procedimiento de sorteo, tales como el haber sido ratificado en su cargo, que se tenga experiencia o perfiles administrativos, que no se hayan tenido quejas comprobadas en su expediente sobre su capacidad jurídica, su honorabilidad. Es decir, el sorteo se realizaría a partir de quienes reúnan estos perfiles.

15 *Cfr.* Fix Fierro y Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 10, donde se realiza una “primera evaluación”.

El procedimiento de sorteo tiene como virtud evitar los cotos de poder, el amiguismo o compadrazgo, que tanto lesionan a las instituciones, y que es uno de los vicios que se combate de frente con la reforma de diciembre de 1994. Pero un sistema aleatorio puro nos coloca en la trampa de que exista la posibilidad de que sean, precisamente los menos calificados y honorables, los que tenga a su cargo la administración y vigilancia de quienes sí lo son.

3. La nueva organización del Poder Judicial de la Federación, garantía de eficacia y transparencia en la administración de justicia

Muy vinculado con el tema anterior está un objetivo político, no expresado en ningún documento, pero que fue uno de los centrales de la reforma, y que consistió en erradicar los cotos de poder creados alrededor de algunos ministros de la anterior Suprema Corte.

En efecto, uno de los grandes vicios y distorsiones del sistema de ingreso, selección y promoción de jueces y magistrados federales hasta antes de la reforma de 1994 estaba precisamente en el hecho de que eran los ministros de la Corte, quienes, sin realizar concursos de oposición, designaban a los jueces a través de medios en muchos de los casos subjetivos, y que obedecían más a relaciones de compadrazgo o amistad.

Todo esto había generado que ministros de la Corte tuvieran una influencia personal y directa en una gran cantidad de jueces y magistrados, circunstancia que generaba una enorme distorsión en los procesos de impartición de justicia.

Por todo esto, para el poder revisor de la Constitución fue importante establecer una serie de medidas y mecanismos destinados a garantizar la independencia y transparencia en la actuación no sólo de jueces y magistrados, sino de los propios ministros.

Las reformas de 1994 han incluido un buen número de disposiciones consagradas explícita y sistemáticamente a proteger la independencia de los ministros, magistrados y jueces que integran el Poder Judicial de la Federación. Se pretendió así perfeccionar los “instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador”, o sea, las garantías jurisdiccionales.¹⁶ Entre dichas disposiciones cabe mencionar la imposibilidad de disminuir su remuneración durante el desempeño de su cargo y la prohibición de que desempeñen empleo o cargo alguno de la federación, las entidades federativas, en el Distrito Federal o de particulares, salvo los que no fueran remunerados, en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

16 Cossío Díaz y Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 5, p. 164.

Otro elemento importante que se agregó con las reformas de diciembre de 1994 fue el de los impedimentos para desempeñar ciertos empleos o cargos, al concluir los ministros, magistrados y jueces sus funciones como tales. Un primer impedimento consiste en no poder actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso que se siga ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro. El objetivo de esta disposición consiste en salvaguardar el principio de igualdad de las partes que debe imperar en todo proceso judicial, impidiendo que un ex funcionario judicial de los arriba mencionados pudiese litigar con una ventaja indebida, derivada de la influencia que todavía pudiera tener sobre sus antiguos subordinados y colegas.

Por otra parte, existe un segundo impedimento, consistente en que los ministros de la Suprema Corte también quedan imposibilitados para ocupar puestos de secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador General de Justicia de la República o del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, dentro de los dos años posteriores a la fecha de su retiro, para evitar que la Corte se convirtiera en una especie de reserva o “barrera política” con puertas revolventes para permitir el flujo y reflujo de y hacia los cargos referidos.

Acorde con su nueva función de control de la constitucionalidad, la Suprema Corte ha vuelto a integrarse, como en sus orígenes, con once ministros, presididos por un *primus inter pares*, que, como presidente, es electo cada cuatro años, sin que pueda ser reelegido inmediatamente. La reducción en el número de ministros está vinculada al afán de dar mayor flexibilidad y agilidad al trabajo de la Corte, en su carácter de tribunal constitucional.

Con un menor número de ministros, cada uno de ellos tendrá una mayor autoridad y fuerza en sus decisiones. Mientras menor sea el número de miembros de un órgano colegiado, como la Corte, la responsabilidad de cada uno ellos será mayor. Al dotar a cada ministro de una mayor autoridad, se establece un mecanismo para fortalecer a la Suprema Corte de Justicia en su conjunto.

Por otra parte, en materia de regulación del nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, también hubo modificaciones trascendentales, ya que, sin alterarse el principio de la *inamovilidad*, se cambiaron las reglas sobre *temporalidad*, pero sin volver a la lógica de los nombramientos sexenales.

El motivo principal de la reforma que modificó el carácter vitalicio que anteriormente tenían las designaciones como ministro de la Suprema Corte radica en el siguiente razonamiento: al dotarse de más poderes y facultades a este órgano constitucional, se ha incrementado también su capacidad para orientar y dirigir a la sociedad mexicana. Ante el riesgo de que, en un momento determinado, una Suprema Corte con ministros vitalicios pueda llegar a convertirse en un órgano desfasado de las nuevas y cambiantes circunstancias, incapaz de pro-

ducir criterios nuevos para resolver los problemas planteados por la realidad social y política del momento, se ha querido poner un límite a la duración en el cargo de ministro, a efecto de permitir la incorporación de nuevos puntos de vista que enriquezcan y actualicen el ejercicio del control de la constitucionalidad que toca desempeñar a la Corte.

Cabe señalar que no debe confundirse inamovilidad con el carácter vitalicio de los anteriores nombramientos. La inamovilidad se conserva, pues ningún ministro de la Corte puede ser separado de su encargo, sino a través de un juicio de responsabilidad. Es decir, la protección para que desempeñe su cargo sin estar sujeto a presiones de ningún tipo se conserva. Lo que se modificó fue sólo la temporalidad del nombramiento, que será de quince años, según la reforma de 1994.

Sobre este particular, es importante dejar claro que la inamovilidad se mantiene. Esta institución, salvo por periodos excepcionales de la vida política del país, ha estado presente durante más de cien años en las instituciones constitucionales de México. La inamovilidad se respetó; es decir, los jueces tendrán y mantendrán la certeza de que no van a ser removidos arbitrariamente de su puesto.

Es pertinente destacar que el promedio de duración de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en nuestro país durante el presente siglo ha sido de diez años. Además, de acuerdo al filósofo español José Ortega y Gasset, cada quince años tiene lugar un cambio de generación en las sociedades, lo que trae como consecuencia que, en ese lapso, se renueve la visión de la sociedad y del gobierno. En este sentido, se buscó que la Corte se renueve periódicamente, incorporando así nuevas corrientes de pensamiento a sus criterios para ejercer la tan delicada tarea de controlar la constitucionalidad de los órganos del poder.

Asimismo, el escalonamiento en los plazos de ejercicio de los ministros conseguirán una distinción con los tiempos de ejercicio del Ejecutivo y del Legislativo federales, lo cual abonará a la independencia de los poderes constitucionales.

Un tema controvertido fue la jubilación de todos los miembros de la Suprema Corte de Justicia de 1994. Para muchos fue un acto radical injustificable; para algunos, los menos, equivalía a un golpe de Estado judicial el eliminar a través de una reforma a la cabeza de todo un poder. La jubilación de los anteriores ministros, entre los cuales existen gente de probada honorabilidad y reconocida capacidad jurídica, fue necesaria para dar entrada a las reformas, por varias razones. La primera de ellas tenía que ver con un aspecto de carácter constitucional, pues, en la reforma de 1994, se eliminaba el carácter vitalicio de la inamovilidad judicial, que pasó a ser de quince años. Esto hacía imposible aplicar de manera retroactiva esta disposición sobre ministros que ya habían sido nombrados con carácter vitalicio, lo que hizo necesario la jubilación de todos.

Por otro lado, era necesario, desde el punto de vista político, la renovación de toda la Corte, con el propósito de que la nueva Corte estuviera ceñida e inspirada por el espíritu de la reforma.

Para evitar que se dijera que hubo un golpe de Estado, se modificó uno de los artículos transitorios del decreto de reformas constitucionales, que estableció que sus ministros no serían jubilados hasta que entrasen en funciones los nuevos ministros, y se depositó la representación temporal de la Suprema Corte de Justicia en la comisión de gobierno y de administración de la Corte.

Asimismo, en materia de requisitos para el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, se introdujo un nuevo impedimento para ser nombrado como tal y que afecta a aquellas personas que, durante un periodo de un año previo al del nombramiento, hubieran desempeñado cargos de secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador General de la República o del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de estado, así como de jefe del Distrito Federal. El objeto de esta disposición fue evitar que el cargo de ministro de la Suprema Corte pudiera ser considerado como un retiro o un premio para los políticos que hubieran desempeñado los cargos enumerados con anterioridad.

No escapó al poder revisor de la Constitución las preocupaciones que se expresaron sobre esta limitación al principio de la libre actividad, pero se consideró que es mayor, en este caso, el interés jurídico que la norma propuesta pretende salvaguardar, porque, quien litigue con ventaja en cualquier juzgado del país, trastoca el sentido último de justicia: dar a cada quien lo que le corresponde.

Adicionalmente, se estableció una preferencia con relación a los nombramientos como ministros, en beneficio de los miembros de carrera de dicho poder que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de la justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. De esta manera, se propicia el que los ministros de la Suprema Corte de Justicia que sean nombrados en el futuro no sólo sean juristas distinguidos, sino que además tengan experiencia y antecedentes positivos dentro del propio Poder Judicial. Con esto se da respuesta a la crítica reiterada en el pasado de que el acceso al máximo tribunal de la República había favorecido a candidatos con otro perfil, por motivos exclusivamente políticos.

Finalmente, también se modificó el procedimiento de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, estableciéndose que, en lo sucesivo, deberá someter el presidente de la República ternas a la consideración del Senado de la República, requiriéndose, además, de la comparecencia previa de los candidatos ante la Cámara Alta. Este nuevo procedimiento, que además exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, se justifica en razón de la necesidad de que el Senado y la opinión pública

conozcan el perfil de los candidatos incluidos en las ternas; y en función de la conveniencia de que los ministros lleguen a la Corte con un alto grado de legitimidad, después de haber sido apoyados por una mayoría calificada de la Cámara Alta. Asimismo, la reforma de 1994 también estableció que la renuncia al cargo de ministro sólo procede por causa grave y debe ser aceptada por el presidente de la República, para que después sea enviada al Senado para su aprobación final.

El nuevo mecanismo para el nombramiento de los ministros fue también una aportación del Senado de la República, pues la iniciativa presidencial mantenía el sistema anterior de designación presidencial y ratificación por el Senado. Sin embargo, bajo el esquema propuesto por la Cámara Alta y finalmente aprobado por el poder revisor, el presidente de la República enviará una terna al Senado, y los tres propuestos deberán comparecer ante el Senado de la República para exponer las razones por las cuales se creen merecedores de tal nombramiento. Además, se requiere un quórum especial de dos terceras partes de los senadores presentes, lo que implica necesariamente que deberán participar cuando menos dos de las fuerzas políticas que integran el Senado de la República para nombrar a los ministros de la Corte. Este nuevo procedimiento de hecho hace recaer la facultad de nombramiento en el Senado de la República y, combinado con los nuevos requisitos que se exigen para ser ministro, significa un paso importante en la conformación de la Corte con juristas independientes e imparciales.

4. Profesionalización y capacitación del Poder Judicial de la Federación

Desde la reforma de 1994, el Consejo de la Judicatura federal es el órgano del Poder Judicial federal responsable de establecer mecanismos y criterios nuevos para el ingreso, promoción y disciplina de todos los miembros de los juzgados de distrito y tribunales colegiadas y unitarios de circuito. Esta nueva atribución es de singular importancia y se ha reflejado ya en avances significativos. Además, como medidas complementarias, producto de sendas propuestas de senadores de la República, establecimos el examen de oposición para el ingreso al Poder Judicial federal y creamos el Instituto de la Judicatura Federal, como órgano permanente de enseñanza y actualización de los miembros del Poder Judicial federal.

Como otra aportación senatorial y que tiene que ver también con el tema de fortalecer al Poder Judicial federal, se incluyó el sabático judicial, de tal manera que, cada seis años, los jueces y magistrados puedan dedicar un año completo a actualizarse y a renovar sus conocimientos con las corrientes nuevas del pensamiento jurídico, contribuyendo con ello a una mejor formación de jueces y magistrados y, por lo mismo, a una mejor impartición de justicia.

Vale la pena comentar que estas reformas ya han tenido sus primeros logros. Por ejemplo, y por primera vez desde la creación del Estado mexicano, los ma-

gistrados federales fueron designados a través de un proceso de concurso de oposición, en tres fases: una prueba escrita, una prueba de caso práctico y una prueba oral, con un procedimiento de claves que hacía anónimo al concursante. Bajo este mismo procedimiento se designó a cincuenta y cinco magistrados de circuito y a sesenta y tres jueces de distrito, lo que demuestra y ratifica los logros concretos de la reforma.

No menos importante objetivo de la reforma fue combatir la impunidad que empezaba a caracterizar la actuación de algunos miembros de la judicatura y de que la opinión pública se hacía eco. Baste señalar, al respecto, la gran cantidad de quejas que se presentaban a la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre funcionarios del Poder Judicial relativas a dilaciones en el procedimiento y denegación de justicia. Todas estas quedaban sin una sanción adecuada, porque la Comisión Nacional de Derechos Humanos era incompetente para conocerlas (como lo sigue siendo) y porque los órganos de control interno de la Corte no funcionaban como demandaba la sociedad.

Por ello, se propuso que un órgano constitucional, al igual que sucede en varias naciones europeas, fuera el responsable de la disciplina y la vigilancia de Poder Judicial federal. El Consejo de la Judicatura, a través de su facultad constitucional de aplicar la disciplina a jueces y magistrados federales, será un órgano de contraloría permanente, que, a través de un cuerpo de visitadores que depende de él (que sustituye a los ministros visitadores), de manera permanente habrá de revisar juzgados y tribunales, para impulsar la eficiencia y la expedita administración de la justicia, así como el apego de las sentencias a la Constitución y las leyes. Además de otros mecanismos, como el recurso de queja, el Consejo de la Judicatura ha generado un nuevo ambiente de respeto a la ley, con lo cual se está combatiendo de mejor manera la corrupción y la impunidad en la administración de la justicia federal.

IV. CONCLUSIÓN

La administración y la procuración de la justicia como funciones supremas de gobierno, a pesar de ser acotadas y reguladas por las leyes, son empresas humanas. La más perfecta de las leyes puede nunca mostrar sus bondades o dejar sentir sus efectos positivos, si no es aplicada con firmeza y prudencia. Los códigos están integrados por normas, pero los tribunales que los aplican están constituidos por hombres.

Las reformas constitucionales de los órganos del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, constituye, como conjunto normativo, la reforma más amplia y profunda que se haya llevado a cabo en el siglo XX para fortalecer el Poder Judicial y superar las carencias percibidas a lo largo de décadas. Franqueadas las barreras

que ofrecían instituciones desactualizadas y superados los obstáculos que presentaban las normas imperfectas, nos corresponde ahora a los individuos, como jueces, ministerios públicos, partes y como simples ciudadanos exigir que se cumplan y hacerlas cumplir.

Hemos mencionado una serie de temas que han sido preocupación fundamental de las reformas de 1994 del Poder Judicial federal, y que seguramente habrán de conformar la agenda futura de la reforma al sistema mexicano de justicia. No hemos pretendido ser exhaustivos, sino simplemente ilustrativos, con el objeto de dar al lector un panorama general de lo que puede encontrar en la presente obra.

En el fondo, el tema de la reforma a los sistemas de impartición, administración y procuración de justicia se reducen a una palabra: confianza.

Confianza en que existe un conjunto de instituciones encargadas de velar por los derechos de los ciudadanos; confianza en que habrá de castigarse a quien viole la ley y ocasione daño de manera indebida; confianza en que las obligaciones derivadas de un contrato o convenio habrán de ser hechas valer en caso de incumplimiento de alguna de las partes y, por consiguiente, confianza en que el daño al patrimonio, en caso de producirse, habrá de ser resarcido; confianza también en que el Estado no violentará los derechos de unos, en aras de la protección de los derechos de otros.

Finalmente, confianza en que la demanda de justicia habrá de ser satisfecha de manera pronta y expedita; es decir, que el lapso transcurrido entre la comisión del delito o la realización del daño, y el castigo al primero y la reparación del segundo no sea de tal magnitud que, al producirse estos últimos, ya no hagan gran diferencia.

En suma, el factor de la confianza es el que ha puesto en movimiento el actual proyecto de la reforma integral del sistema de justicia. Los mexicanos exigen tener confianza en un sistema de justicia, y por eso reclaman cambios que produzcan mejorías reales y concretas en este vital ámbito. A su vez, los poderes públicos están decididos a conservar la confianza de la ciudadanía, y, por ello, han puesto en marcha un proyecto de reformas en materia de justicia, y no cejarán en el empeño de llevarlo hasta sus últimas consecuencias.

De ahora en adelante, nuestra tarea debe ser la de verificar que lo dicho se realice en el nivel de lo fáctico y vigilar que las conductas y acciones se apeguen a las normas, para que en una síntesis, normatividad y realidad generen un Poder Judicial renovado que con mayor eficacia contribuya a combatir la impunidad y a dar mayor seguridad jurídica, con el propósito de acercarnos cada vez más al ideal de justicia que México reclama para que su transformación le permita trascender sus carencias actuales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARNOLD, Linda, *Política y justicia, la Suprema Corte mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México. Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- FAVOREU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Madrid, Ariel, 1994.
- FIX FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura. Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- , *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *La administración de justicia, Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1980.
- , *Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México, Setenta y cinco años de Revolución. Política II*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- MELGAR ADALID, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.
- PIERRE, Bon, “El Conseil Constitutionnel francés y el modelo de las Cortes Constitucionales europeas”, *Revista Chilena de Derecho*, Santiago de Chile, vol. 20, t. I, núms. 2 y 3, mayo-diciembre de 1993.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El Poder Judicial federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, 2ª ed., México, UNAM, 1992.