

# **EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA REFORMA JUDICIAL FEDERAL ZEDILLISTA**

*Ignacio Burgoa Orihuela*

*Sumario: I Introducción; II. Composición de la Suprema Corte; III. Falta de independencia de la Corte; IV. Segregación de la Corte del control de legalidad; V. Creación de un cuerpo antidemocrático; VI. Supresión del principio de inamovilidad; VII. Infactibilidad real de la llamada **acción de inconstitucionalidad**; VIII. Infrecuencia de las controversias constitucionales; IX. Demarcación de competencia de la Suprema Corte; X. Afectación del principio de división de Poderes; XI. Principales modificaciones que deben hacerse a la reforma judicial del Presidente Ernesto Zedillo.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

La reforma judicial federal iniciada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, incorporada a la Constitución por Decreto Coogresional que se publicó el 31 de diciembre de 1994 y que entró en vigor el día 1º de enero del año actual, debe ser, a su vez, reformada para perfeccionarla como un viable y adecuado instrumento de superación de la administración de justicia. Por ende, expondremos específicamente las deficiencias de que adolece la referida reforma judicial federal, señalando las modificaciones que deben introducirse para el mejoramiento de los órganos que la desempeñan.

## **II. COMPOSICIÓN DE LA SUPREMA CORTE**

En el artículo 94 de la Constitución se establece que: «La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas». Es bien sabido que éstas eran cuatro, a

saber, la Penal, la Administrativa, la Civil y la del Trabajo. Para integrar cada una de ellas se requeriría dividir el número 11 por 4 operación aritmética que sería numéricamente imposible tratándose de personas, ya que si se desea conservar dichas cuatro Salas, éstas se compondrían de tres ministros cada una, faltando uno de ellos. A la inversa, si cada Sala se integrara por dos ministros, sobrarían tres, que quedarían sin ocupación. El primitivo artículo 94, hasta antes de 1928, disponía que la suprema Corte se compondría de once ministros funcionando siempre como Tribunal Pleno, sin haberse cometido el error de agregar absurdamente la expresión «y en Salas».

Con el objeto de salvar dicha imposibilidad aritmética, se ha decidido crear dentro de la nueva Suprema Corte solamente *dos salas* integradas por cinco ministros cada una. La *Primera* de ellas se encargará de conocer los casos civiles y penales, y la *Segunda* los laborales y administrativos. Esta competencia desvirtúa la especialización material con que operaban las anteriores desaparecidas cuatro Salas, circunstancia que convertirá a los ministros componentes de las dos nuevas Salas en pretendidos especialistas en las citadas materias, lo que implicará un obstáculo para el conocimiento cabal de los casos que a cada una de ellas se adscriban. Es innegable, en efecto, que las materias civil y penal tienen una connotación jurídica esencialmente diferente en cuanto a sus principios, normas, doctrina y jurisprudencia, fenómeno que evidentemente también se registra en las materias laboral y administrativa. Por lo demás, creemos innecesaria la división de la actual Suprema Corte en Salas, en atención a la muy reducida actividad *ad futurum* que dicho Tribunal desempeñaría conforme a la competencia asignada por las reformas zedillistas, según demostraremos en esta breve evaluación.

### **III. FALTA DE INDEPENDENCIA DE LA CORTE**

La reforma del doctor Zedillo reitera la facultad presidencial de proponer a los ministros de la Suprema Corte en una terna, sometién-dola a la aprobación del Senado y de otorgar licencias y recibir las

renuncias de sus integrantes también con la aprobación senatorial (fracción XVIII del artículo 89 const.). Para lograr la independencial se requiere el cambio de la forma de nombramiento de los ministros. Conforme a esta idea proponemos en un opúsculo recientemente editado intitulado **Renovación de la Constitución de 1917** que:

«sean el Senado de la República o la Comisión Permanente los cuerpos que designen a los ministros de la Suprema Corte, seleccionando a los juristas que se incluyan en las listas que les proporcionen las Facultades y Escuelas de Derecho y las Asociaciones de Abogados legalmente constituidas con una antigüedad no menor de diez años».

Con este método se alcanzaría la excelencia de la judicatura que sólo puede lograrse con buenos jueces.

La bondad judicial únicamente se obtiene mediante una cuidadosa selección de las personas que reúnan esta primordial condición: ser genuinos jurisprudentes en el auténtico sentido del concepto.

Desde 1928, la designación de los ministros de la Suprema Corte incumbía al Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado, órgano éste que se ha concretado a homologar obsecuente e inconsultamente los nombramientos respectivos sin ponderar las cualidades de los sujetos nominados. De esta manera llegaron a la Corte personas que no tenían los merecimientos para desempeñar el alto cargo judicial correspondiente, aunque en muchos casos las designaciones presidenciales hayan recaído en respetables juristas por su sapiencia, honradez y valor civil.

Los nombres de los *buenos* y de los *malos* ministros eran conocidos sobradamente en el foro nacional y en el ámbito jurídico de México. Para compartir la responsabilidad que involucra un nombramiento y con el fin de que no sean factores aleatorios o contingentes los que determinen la designación, ésta debería recaer en la persona o personas incluidas en las listas que deban elaborar las asociaciones profesionales de abogados legalmente constituidas en la República, así como las facultades y las escuelas de Derecho del país.

Con esta modalidad, los abogados, los maestros e investigadores del Derecho podrían colaborar en la designación respectiva, *previa selección que sus instituciones docentes y profesionales hagan acerca de los juristas que por su honradez, sapiencia, espíritu de justicia y valor civil merezcan ocupar tan honroso cargo*. Con esta medida se propiciaría el mejoramiento del servicio público jurisdiccional en el ámbito fedetal por medio de la superación de los funcionarios judiciales que lo prestan. *Esta sugerencia se haría extensiva a las nominaciones de jueces de Distrito y magistrados de Circuito*.

Debe destacarse que a pesar de que el Ejecutivo Federal ya no nombra a los ministros de la Suprema Corte sino que los propone en una terna a la consideración del Senado, ésta puede involucrar a personas que no reúnan las altas cualidades para ser ministro. En otras palabras, los individuos incluíbles en dicha terna podrían no ser idóneos para desempeñar tan elevado cargo judicial. Por consiguiente, consideramos que *el Presidente de la República no debe tener ninguna injerencia en la proposición, designación y otorgamiento de licencias respecto de los ministros de la Corte con el objeto de garantizar la independencia de este Tribunal y la observancia del principio de división de poderes*.

Acabamos de afirmar, a este propósito, que sean las Escuelas y Facultades de Derecho del país y las asociaciones de abogados legalmente existentes, las que formulen ante la Cámara de Senadores las propuestas de ministros. Sin embargo, para hacer viable la excelencia judicial en cuanto a la proposición y nombramiento de ministros de la Suprema Corte, *sería la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México la que presente la lista respectiva ante el Senado*. Esta consideración la fundamos en la circunstancia de que es nuestra citada Casa de Estudios el *templum juris* del país de carácter nacional, y por ende, el más adecuado para seleccionar a los juristas que merezcan ser nombrados ministros de la Suprema Corte, *independientemente de que sean o no profesores universitarios*.

## V. SEGREGACIÓN DE LA CORTE DEL CONTROL DE LEGALIDAD

La reforma zedillista reitera esta segregación imposibilitando a la Corte para conocer del amparo con exhaustividad, por lo que su injerencia en él resulta incompleta o parcializada. En otras palabras, el control sobre todos los ordenamientos que integran el Derecho positivo mexicano frente a la actividad administrativa y jurisdiccional de las autoridades del Estado se confiere, merced a dicha segregación, a los Tribunales Colegiados de Circuito, o sea a múltiples pequeñas *supremas cortes*. Esta situación evidentemente implica que, a falta de dicho control, *la Suprema Corte no puede interpretar la legislación ordinaria ni, por ende, sentar jurisprudencia sobre ella*, tarea ésta que se encomienda, con los inherentes riesgos de contradicción e inseguridad, a cada uno de dichos tribunales con quebranto de la unidad que debe haber en la función jurisprudencial.

Antes de las reformas de 1988, que conservan su vigencia, la Suprema Corte ejercía el control de legalidad, independientemente del de constitucionalidad, sobre toda la actividad administrativa y judicial de los órganos del Estado dentro de un ámbito competencial claramente definido. Compartía este control con los Tribunales colegiados de Circuito dentro de un sistema constitucional y legal en el que los casos de amparo de importancia y trascendencia se le asignaban por la constitución y la ley. Por otro lado, debe recordarse que a virtud del control de legalidad y del de constitucionalidad, la Corte construyó el Derecho mexicano en todos sus aspectos por medio de la interpretación de múltiples ordenamientos secundarios. Esa construcción quedó plasmada en el **Semanario Judicial de la Federación** desde el año de 1871 hasta la fecha en que tales reformas entraron en vigor, es decir, hasta el 15 de enero de 1988, las cuales impiden la continuación de esa trascendental labor en todos sus aspectos.

En la actualidad, la interpretación armónica y unitaria del Derecho es imposible ante la multitud de Tribunales Colegiados de Circuito, pues cada uno de ellos está facultado por las mencionadas reformas

para establecer jurisprudencia. En conclusión, *la Suprema Corte ha dejado de ser la rectora de la vida jurídica de México* por lo que al control de legalidad concierne. Se le ha reservado el control de constitucionalidad que siempre ha tenido, pero *en el de legalidad se cifra el mayor número de asuntos de amparo en que la existencia dinámica del Derecho se manifiesta.*

La importancia del control de legalidad es innegable, pues mediante él se somete a todo acto de autoridad administrativo y jurisdiccional al imperio del Derecho, es decir, a la observancia de toda la legislación que lo integra. Por consiguiente, al excluir de la competencia de la Suprema Corte el mencionado control, las reformas de 1988 han deteriorado, o sea, han estropeado, menoscabado y puesto en condición inferior a dicho cuerpo judicial frente a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Ninguna sentencia civil, penal o administrativa, ningún laudo en materia laboral, ninguna resolución de órgano administrativo alguno, es decir, ningún acto de autoridad distinto de las leyes, reglamentos o tratados internacionales puede ya ser controlado por la Suprema Corte a pesar de su trascendencia e importancia para la vida jurídica en México. Es más: como consecuencia de la falta de dicho control, la Corte ya no puede desempeñar su labor de interpretar el Derecho, o sea, de establecer jurisprudencia en relación a los ordenamientos secundarios que lo componen. Su función interpretativa ha quedado concentrada únicamente en la Constitución, lo que entraña una mutilación de la órbita competencial que hasta antes de las mencionadas reformas siempre tuvo. Estos fenómenos ominosos y contrarios a la administración de la justicia federal, *desgraciadamente los ha soslayado la reforma constitucional del Presidente Zedillo.*

## **V. CREACIÓN DE UN CUERPO ANTIDEMOCRÁTICO**

La mencionada reforma implanta un «*Consejo de la Judicatura Federal*» que se integra con un magistrado unitario, un magistrado

colegiado de Circuito, un juez de Distrito, dos consejeros designados por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal, debiendo ser su presidente el que lo sea de la Suprema Corte. En la composición de tal Consejo *no se da ninguna intervención a representante alguno de las asociaciones de abogados y de las facultades y escuelas de Derecho del país*, excluyéndose de esta manera lo que podría llamarse «*democracia profesional y académica*». Dada su composición, en el propio órgano tendrían injerencia el Senado y el Presidente de la República en lo que concierne al desempeño de todas las facultades con que se le inviste y las cuales inciden en esferas ajenas al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Entre esas facultades se hace figurar la consistente en nombrar a los magistrados de Circuito y a los jueces de Distrito, debiendo el nombrado «satisfacer los requisitos que exija la ley» (art. 997 const.), sin indicarse cuáles deban ser tales requisitos para lograr la excelencia judicial en dichos funcionarios. En nuestro ya citado opúsculo **Renovación de la Constitución de 1917** proponemos que «los magistrados de Circuito y jueces de Distrito sean nombrados también por el Senado o por la Comisión Permanente» dentro de las listas que les proporcionen las Facultades y Escuelas de Derecho y las Asociaciones de Abogados legalmente constituidas con una antigüedad no menor de diez años, debiéndose exigir a los propuestos la distinción, según fama pública, en la judicatura, en el ejercicio profesional o en la docencia o investigación jurídicas. Si este requisito no se previene en la Constitución no podría lograrse la excelencia en materia de administración de justicia que es uno de los objetivos de la reforma del Presidente Zedillo.

## VI. SUPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD

La última parte del artículo 94 establece que los ministros de la Suprema Corte *durarán en su encargo 15 años* y que ningún ministro puede ser nombrado para un nuevo período. La primera de estas prevenciones, al suprimir la inamovilidad vitalicia, resta independencia a dicho alto Tribunal respecto del Presidente de la República en turno, *al dar a éste la oportunidad de nombrar nuevos ministros al*

*fenecimiento de dicho plazo.* La inamovilidad es una condición importantísima de una recta administración de justicia, ya que supone la independencia del juzgador frente al gobernante que lo hubiere designado y la imposibilidad jurídica de que éste o cualquier otra autoridad del Estado lo deponga, tendiendo a prescribir las influencias perwersas que impiden la debida aplicación del Derecho. Sin embargo como mera situación jurídica, la inamovilidad no es, ni puede ser, el *factotum* determinativo de una sana, imparcial y serena impartición de justicia, pues en ésta intervienen múltiples elementos propios de la naturaleza humana, la cual, sólo cuando está dotada de altos valores morales e intelectuales, puede personalizarse en buenos jueces.

Por ello, la inamovilidad judicial entraña una garantía para la honrada administración de justicia y la recta aplicación del Derecho, a título de consolidación jurídica del buen juzgador, o sea, de seguridad de que la persona que ocupe un cargo en la judicatura, con todas las calidades humanas que para ello se requieren, pueda continuar en él por *todo un período de aptitud vital* sin la amenaza de la cesación en sus funciones jurisdiccionales, bien sea por la expiración de un plazo más o menos corto y convencionalmente fijado en la ley, o bien por la remoción respectiva que pudiera decretar alguna autoridad estatal. Por el contrario, sin ese supuesto humano cualitativo (honestidad, preparación cultural, conocimiento del Derecho, comprensividad para los altos valores del espíritu y de la sociedad, valor civil y patriotismo), la inamovilidad judicial no es sino la situación jurídica que propicia un ambiente muy susceptible a la corrupción, al fraude, a la prevaricación, a la venalidad y al soborno. De ello se infiere que en términos absolutos y radicales no se puede afirmar que el sistema de inamovilidad de los jueces *sea en sí mismo conveniente o inconveniente, bueno o malo, garante de la recta administración de justicia u óbice para su debida impartición*, porque su estimación en uno u otro sentido depende de la presencia o ausencia de la base humana a que hemos aludido.

La bondad de la inamovilidad judicial no es, pues, *per se*, sino *secundam quid*, en virtud de que está condicionada a ciertos factores

que más que jurídicos son humanamente fácticos y que sólo el tiempo y la experiencia pueden comprobar.

De las anteriores consideraciones se infiere que la inamovilidad está estrechamente ligada al nombramiento de los ministros de la Suprema Corte. Sólo se justifica si éste recae en los juristas que lo merezcan. Ahora bien, las cualidades subjetivas del buen juez deben perdurar durante algún tiempo razonable para que la inamovilidad opere definitivamente. En otras palabras, el solo nombramiento no debe comprender *ipso jure* la inamovilidad. Es la conducta judicial la que la legitima o la vuelve afrentosa para la recta administración de justicia. Por ende, quien sea designado ministro de la Suprema Corte debe conservar las cualidades que se hubiesen tomado en cuenta al expedirse su nombramiento. Así la persona nominada para dicho cargo debe permanecer en él cuatro años y si al término de este período conserva su fama como buen juzgador en la opinión pública, principalmente la forense, se le ratificaría como ministro con el carácter de inamovible tal como sucede con jueces de Distrito y magistrados de Circuito. Esta especie de prueba de fuego depuraría el elemento humano de dicho tribunal.

Por otra parte, estimo que el término de 15 años para desempeñar el cargo de ministro de la Suprema Corte es *sumamente reducido* si se toma en cuenta que su ejercicio exige un permanente estudio del Derecho y una exuberante práctica del mismo. *Si en plenitud de su capacidad un ministro deja de serlo por el solo hecho de haber transcurrido el aludido plazo, se afectaría el buen funcionamiento de la Suprema Corte que no depende de la edad de sus integrantes sino de los atributos de los individuos que la componen y que, según se dijo, son el fundamento de la inamovilidad que a su vez es garantía de la independencia de dicho Tribunal frente a los poderes Ejecutivo y Judicial.*

## VII. INFECTIBILIDAD REAL DE LA LLAMADA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La fracción II del artículo 105 se refiere a esta acción que tiene por objeto plantear la contradicción entre las normas constitucionales y las de la legislación ordinaria federal o local. Tal acción sólo es ejercitable por el 33 por ciento de los componentes de la Cámara de Diputados, del Senado, de las legislaturas locales y de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. *En la realidad política de México difícilmente se lograría completar ese porcentaje en vista del predominio en los cuerpos legislativos mencionados, de los miembros del Partido Revolucionario Institucional.* Además, la inconstitucionalidad de una ley no depende del número de los promotores de la acción respectiva, sino de sus vicios intrínsecos. Por esta razón, el único que debe estar legitimado para entablar tal acción es el Procurador General de la República como lo prescribe el inciso c) de la fracción II del artículo 105. Sin embargo, *este funcionario, por depender directamente del Presidente de la República, seguramente no se atreverá a ejercitar dicha acción, ya que su superior jerárquico, al promulgar la ley que se considere inconstitucional, se habría adherido a ella, lo que sería incongruente con la impugnación que formulara su inferior jerárquico.*

La infactibilidad real del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad a que nos referimos, se acentúa si se toma en cuenta que los diputados federales y senadores, componentes del porcentaje ya aludido, sólo pueden impugnar las leyes federales, o sea, *las que hayan sido discutidas y votadas por los mismos* sin que puedan impugnar por inconstitucionalidad las leyes de los Estados o los ordenamientos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. A su vez, los miembros de esta Asamblea, en el porcentaje ya citado, sólo pueden argüir la inconstitucionalidad de dichos ordenamientos; y en cuanto a las leyes de los Estados que adolezcan del mencionado vicio, su impugnabilidad sólo es dable por el 33 por ciento de los diputados locales que las hayan votado.

A mayor abundamiento, la posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad se entablen dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha de publicación de las normas jurídicas secundarias que se consideren inconstitucionales, sujeta este grave vicio a la preclusión de tales acciones, fenómeno que convalidaría su inconstitucionalidad.

## **VIII. INFRECUENCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

La fracción I del artículo 105 de la Constitución da competencia a la Suprema Corte para conocer de los conflictos de carácter constitucional que se susciten entre las diversas entidades públicas y órganos de gobierno que indica en sus diferentes incisos. La aludida facultad competencial ya la consignaba, aunque parcializada, el mismo precepto hasta antes de la reforma zedillista y desde que entró en vigor nuestra actual Ley Suprema el día 1º de mayo de 1917. Durante el lapso comprendido entre esta fecha y el 31 de diciembre de 1994 en que tal reforma entró en vigor,  *fueron muy raras, por no decir insólitas, las aludidas controversias constitucionales. Esta circunstancia seguramente se repetirá en el futuro, lo que indica que la nueva Suprema Corte no estará en posibilidad real de ejercitar la aludida facultad decisoria con exhaustividad.*

## **IX. DEMARCACIÓN DE COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE**

Atendiendo a la infactibilidad y a la infrecuencia de los casos de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 ya invocado,  *la actividad de la Suprema Corte queda reducida a las siguientes hipótesis competenciales, primordiales:*

1. *Ejercicio de la facultad de atracción en amparos directos y en revisión a que se refieren las fracciones V **in fine** y VIII, inciso b), **in fine**, del artículo 107 constitucional.*

El ejercicio de esta facultad no es frecuente, por lo que en pocas ocasiones la Corte a través de ella, desempeña el control de legalidad que se ha desplazado casi totalmente hacia los tribunales Colegiados de Circuito, máxime que la apreciación de la presencia del «interés trascendental» que apoya dicha facultad, queda sometida al criterio de los señores ministros.

2. *Conocimiento de los recursos de apelación contra las sentencias de los jueces de Distrito dictadas en los procesos en que la Federación sea parte.*

Esta hipótesis sólo se puede registrar cuando la Federación defiende derechos que le corresponden como persona moral suprema y que integran su *dominio*, equivaliendo el concepto de *Federación* al de «*Nación*» o «*Estado mexicano*». Por consiguiente, la propia hipótesis no es viable en los casos de controversias en que sea parte un órgano de autoridad federal, consideración que se ha formulado por la jurisprudencia. Así, el Pleno de nuestro máximo Tribunal, por resolución dictada el 21 de septiembre de 1954, aprobando la ponencia respectiva formulada por el ministro José Rivera Pérez Campos, adoptó un criterio muy importante, al que nos adherimos, para precisar en qué casos se surte la competencia exclusiva de la Suprema Corte para conocer de las controversias en que la Federación es parte según el artículo 105 constitucional, y en cuáles otros el conflicto jurídico debe sustanciarse en primera instancia, ante un juez de Distrito, entre el particular y un órgano federal con motivo de actos que no sean de autoridad, sino que provengan de una relación de coordinación entre ambos.

La Federación, sostiene dicho criterio, es el mismo Estado mexicano, es decir, una persona jurídica colectiva con sustantividad propia, que se compone con los tres elementos que integran el ser estatal: el

pueblo (nación), el territorio y el gobierno (potestad soberana), denominándose indistintamente *Unión o Estados Unidos Mexicanos*.

No debe confundirse, como lo declara la resolución aludida, a la Federación, en la implicación mencionada, con los órganos del Estado que ejercitan, dentro de su respectiva competencia institucional y legal, el poder estatal o gobierno, pues «Uno es el Estado; otro el gobierno» sin que «Jamás puedan confundirse ni en realidad sociológica, ni en realidad política, ni en realidad jurídica».

Partiendo de esta fundamental distinción, debe entenderse que la Federación es sujeto judicial en una controversia, cuando en la relación de derecho sustantivo de la que ésta necesariamente emana, figure el Estado Mexicano como tal, es decir, como persona jurídica colectiva suprema, esto es, cuando la mencionada persona sea el «centro de imputación» de dicha relación. En otras palabras esta hipótesis se registra *cuando la vinculación jurídica, normativa o convencional tenga como sujeto al mismo Estado mexicano directamente, y no cuando simplemente se establezca con un órgano estatal federal, a propósito de las funciones diversas que a éste atribuya la Constitución o la ley dentro de un sistema competencial determinado*. Dicho en otros términos, en sus relaciones con los particulares, la Federación puede aparecer como persona jurídica colectiva en sí misma o como entidad que, mediante sus órganos correspondientes ejercita una función. En el primer caso, la relación vincula directamente respecto de su propia esfera jurídica, que es, por lo general, de carácter patrimonial; en el segundo, la vinculación surge con motivo del desempeño de alguna atribución estatal, confiada a un órgano específico. De ahí que sólo en las controversias que reconozcan como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica en sí misma y no como entidad funcional, puede afirmarse, en puridad jurídica, que es *parte* debiendo conocer de ellas, en única instancia, la Suprema Corte conforme al artículo 105 constitucional.

Por lo contrario, si la relación de coordinación entablada por el particular obedece al desempeño de una función estatal desplegada

por algún órgano determinado de la Federación, ésta, como tal, no es parte en la controversia que se suscite, sino que tendrá dicho carácter el expresado órgano, correspondiendo la competencia a un juez de Distrito en primera instancia, con apoyo en el artículo 104, fracción I de la Constitución.

### *3. Decisión de la contradicción de tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito.*

Se sostiene, que a través de la facultad de la Suprema Corte para resolver las tesis contradictorias que establezcan los mencionados Tribunales, se evita la fragmentación de criterios que éstos sustenten y se procura la unidad jurisprudencial. Sin embargo, hay que considerar que la Corte no puede estar en posibilidad de resolver todas las contradicciones que surjan entre todas las tesis que los aludidos Tribunales afirmen en sus fallos. Esa posibilidad no se logra con el auxilio de ningún sistema computarizado, pues éste, cuando mucho, dará a conocer las contradicciones pero jamás sustituirá al intelecto humano que las examine y que determine cuál de las tesis contradictorias debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Además, aunque las decisiones de la Suprema Corte en esa materia asuman legalmente ese carácter, su extensión es sumamente reducida, pues se contrae a declarar cuál de dicha tesis contradictorias sea jurídicamente válida, en cuyo caso la Corte está impedida para expresar su propio criterio. En otras palabras, al ejercitar la susodicha facultad, *la Corte desempeña el papel de mero árbitro, sin poder desempeñar la tarea de decir el Derecho fuera de los puntos en contradicción*. Por si no fueren suficientes las anteriores consideraciones para enfatizar la idea de que mediante el ejercicio de la citada facultad no se reivindica la alta función jurisdiccional y jurisprudencial que otrora desplegó la Suprema Corte, debe recordarse que el ejercicio de la propia facultad depende de la denuncia de contradicción que formulen sus ministros, el Procurador General de la República, los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito de los que provengan las tesis contradictorias o las partes (no sus abogados) que hubiesen intervenido en los juicios en que tales tesis se hubieran establecido. En otros

términos, sin esa denuncia de la Suprema Corte no puede actuar, antojándose imposible que se presente en relación a todos los criterios que todos los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten, lo que exigiría una investigación verdaderamente desorbitada, casi impracticable. Por otra parte, en atención a la circunstancia de la que la resolución de contradicción no afecta las sentencias en que se hubiesen sustentado las tesis contradictorias, la Suprema Corte al emitirla, tácitamente declara antijurídico el fallo que contenga la tesis no prevalente o «perdidos», sin poderlo enmendar, lo que se antoja injusto.

#### 4. *Conclusión.*

El ejercicio de las facultades que forman la competencia de la Suprema Corte y que quedaron puntualizadas en los incisos 1, 2 y 3 anteriores, no requiere la creación de Salas, como indebidamente se ha hecho, pues el trabajo que en relación a ellas desempeñarán *ad futurum* los ministros puede desarrollarse expeditamente por el Pleno.

## **X. AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES**

En el *Consejo de la Judicatura Federal* tendrán intervención el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Federación por conducto de los miembros que a cada uno de ellos corresponde acreditar en dicho cuerpo. Tal intervención versaría sobre cuestiones internas que atañen a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal (art. 100 const.), y determinación del número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y los Unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito (art. 94, párrafo tercero, const.). El conjunto de facultades que se adscriben al propio Consejo lo convierten en una especie de *órgano hegemónico* que estaría por encima de la misma Suprema Corte, en lo que a tales cuestiones concierne, como consecuencia de la merma de las atribuciones que este alto tribunal tuvo antes de la

reforma zedillista. *La intervención del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el campo del Poder Judicial de la Federación, por conducto del multicitado Consejo, pugnaría contra el espíritu del artículo 49 constitucional.*

Por otra parte, dicho Consejo debe tener una composición diferente de la que establece la reforma zedillista para que su actuación sea independiente de los poderes del Estado, incluyendo al Poder Judicial Federal. Merced a esta exigencia, sus miembros integrantes no deben ser designados por los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los jueces de Distrito, el Presidente de la República o el Senado sin limitación alguna. La integración de dicho Consejo, por ende, debe obedecer a la designación que este último órgano legislativo haga de sus miembros componentes, *de entre las listas académicas y profesionales a que hemos aludido*. En otras palabras, el propio Consejo debe ser un ente colectivo independiente y de excelencia jurídica.

Con apoyo en las ideas que se acaban de expresar, *deberá eliminarse la llamada «insaculación» de magistrados de Circuito y de jueces de Distrito que la reforma zedillista indica para la designación de tres de sus individuos componentes*. Esta insaculación, que comprende a todos los funcionarios judiciales ya mencionada, puede originar que los nombramientos del aludido Consejo *recaigan en jueces de Distrito y magistrados de Circuito ineptos, deshonestos, pusilánimes y sin reputación alguna*, ya que, como dice una frase evangélica «de todo hay en la viña del Señor». Tampoco en la composición del susodicho Consejo debe figurar como su presidente el que lo sea al mismo tiempo la Suprema Corte, como lo prescribe dicha reforma. En efecto, con este doble carácter, quien presida al multicitado Consejo tendrá ascendiente sobre tres de sus miembros que procedan de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, o sea, de sus inferiores jerárquicos. Además, si la misma persona es simultáneamente Presidente de la Corte y Presidente de tal Consejo, su actividad tendría que distribuirse en ambos cargos, lo que sería notoriamente inconveniente, pues debe tomarse en cuenta el dicho popular, en el sentido de que «Quien a dos amos sirve, con alguno queda mal».

En resumen, la composición del Consejo de la Judicatura Federal que preconiza la reforma del Presidente Zedillo, debe esencialmente variarse para lograr que este órgano, ajeno a nuestra tradición judicial, sea un cuerpo de excelencia por la calidad intelectual, moral y cívica de sus integrantes y por su independencia de los tres poderes del Estado.

## **XI. PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE DEBEN HACERSE A LA REFORMA JUDICIAL DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO**

Las ideas que con antelación hemos expresado conducen lógicamente a proponer diversas modificaciones a dicha reforma, siendo las torales las siguientes:

1. En la designación de los ministros de la Suprema Corte no debe tener ninguna injerencia el Ejecutivo Federal con el objeto de asegurar la independencia funcional de dicho alto Tribunal y la excelencia de la judicatura. Debemos reconocer con beneplácito, sin embargo, que el elemento humano que integra dicho máximo cuerpo judicial federal, proveniente de la inicial propuesta del Presidente de la República, está constituida por verdaderos juristas de honestidad inobjetable y de indiscutible capacidad. Ellos significan una garantía de confiabilidad en el recto funcionamiento de la administración de justicia en el fuero federal. Es particularmente grato, por tanto, recordar sus nombres: José V. Aguinaco Alemán; Sergio S. Aguirre Anguiano; Mariano Azuela Güitrón; Juventino V. Castro y Castro; Juan Díaz Romero; Genaro David Góngora Pimentel; José de Jesús Gudiño Pelayo; Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia; Humberto Román Palacios; Olga Ma. del Carmen Sánchez C. y Juan N. Silva Meza. No obstante el acierto de estas designaciones, para evitar que a futuro los nombramientos de ministros puedan recaer en personas no idóneas, insistimos en la citada modificación.

2. El nombramiento de ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito debe provenir del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de las propuestas que formulen las Facultades y Escuelas de Derecho del país o las asociaciones de abogados legalmente reconocidas, o, si se quiere, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

3. En las aludidas propuestas se deberán incluir a los juristas que se hayan distinguido en la carrera judicial, en el ejercicio profesional o en la cátedra e investigación jurídicas, según fama pública.

4. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se deben establecer las normas conducentes que rijan los requisitos de las mencionadas propuestas.

5. El Consejo de la Judicatura Federal debe constar, como la Suprema Corte, de once miembros que deberá nombrar el Senado o, en su caso, la Comisión Permanente, de entre las propuestas a que se refiere el párrafo inmediato anterior.