

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

*Rafael Estrada Sámano
José Dávalos Morales*

Sumario: I. Introducción; II. Principios rectores de la reforma; III. Designación de los once nuevos ministros; IV. Nombramiento ordinario de ministros; V. Requisitos; VI. Inamovilidad de los ministros; VII. El Consejo de la Judicatura Federal; VIII. Controversias constitucionales; IX. Acciones de inconstitucionalidad; X. Ante la resistencia al cumplimiento del amparo; XI. Procesos en que la Federación sea parte; XII. Nuevo Tribunal de Amparo; XIII. Control del no ejercicio de la acción penal; XIV. Procurador General de la República; XV. Nombramiento del Procurador; XVI. Comparecencia del Procurador ante las Cámaras; XVII. Sistema Nacional de Seguridad Pública; XVIII. Una Secretaría de Justicia.

I. INTRODUCCIÓN

La creación de una nueva Suprema Corte de Justicia, como resultado de las reformas constitucionales que entraron en vigor el día 1° de enero de 1995, abre una nueva y promisoriosa etapa en la administración de justicia. Es el primer paso, sólo el primero, para dar respuesta a la inaplazable demanda de justicia del pueblo mexicano.

Esta reforma cambió el punto más alto de la estructura piramidal de la justicia; sin embargo el empeño manifestado por el gobierno mexicano es el de llevar la justicia a todos los niveles de manera pronta, completa e imparcial. A partir de aquí vendrá, así lo esperamos, la instrumentación de la justicia directa a los sectores más amplios de la sociedad, la justicia de todos los días, la justicia de las barandillas, la justicia de las agencias del Ministerio Público, la justicia de las oficinas y la de los separos de policía. La pauta está en la Constitución. Esa justicia se realizará con voluntad política de hacerlo; existe esa voluntad.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

Este sentido tiene el compromiso del Procurador General de la República cuando expresa:

«He comprometido todo mi esfuerzo para contribuir a consolidar en México un Estado de leyes... un Estado en el que el cumplimiento de la ley sea paradigma de convivencia, y en el que la autoridad no tenga otra opción más que acatarla cabalmente y promover su observancia por parte de los particulares, en un marco de respeto a las instituciones de seguridad para los ciudadanos y de autonomía de los diversos intereses»¹.

El Presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, desde su campaña como candidato privilegió el tema de la justicia. Es el reclamo más vivo que escuchó, sintió y recogió de los electores.

«Me indigna saber que los adolescentes no están seguros en sus barrios; que las mujeres sufren agresiones en la vía pública; que el obrero pierde su salario en robos callejeros y que el pequeño empresario pierde la nómina en asaltos violentos. Son inadmisibles las violaciones a mujeres y a menores; los asesinatos de vecinos y automovilistas que defienden su patrimonio. Son inadmisibles también los secuestros. Más grave aún es que muchas veces los actos ilícitos sean cometidos por quien debería vigilar el cumplimiento de la ley. Los mexicanos necesitamos, creemos y demandamos un sistema de justicia eficaz. Queremos que la ley sea la norma real de la convivencia. Negociar la aplicación de la ley equivale a ceder las bases mismas de la convivencia. En última instancia es al Poder Judicial al que, dentro de nuestro sistema de división de poderes le corresponde garantizar el Estado de Derecho. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento»².

En la toma de posesión de su alto cargo, el 1º de diciembre de 1994, el Presidente planteó un panorama angustiante en el ámbito de la justicia. De manera punzante se refirió a su procuración y a su administración. Penetró al fondo de los problemas que sufren esas

¹ Lozano Gracia, Antonio, Conferencia **La Procuración de Justicia en el Desarrollo Nacional**, febrero de 1995.

² Zedillo Ponce de León, Ernesto, Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República. **Intervención en el Foro Nacional de la Justicia y la Seguridad**, llevado a cabo en el Teatro Degollado en Guadalajara, Jalisco, el 14 de julio de 1994.

dos instancias de la justicia, y se refirió a la cuestión moral que da o quita solidez a las estructuras de la República.

Al parecer, otras corrientes ideológicas y políticas coinciden con los puntos de vista expresados por el Presidente respecto del desolador panorama de la justicia prevaleciente en México:

«Hay puntos muy importantes que yo quisiera destacar... esa impotencia de la gente para reclamar la falta de justicia... Yo creo que uno de los grandes problemas que tiene la justicia en México es la impunidad... es la impunidad que tienen en general los funcionarios para agredir al ciudadano común y corriente. Es la impunidad de los patrulleros... para detener a jóvenes que acusan de todos los delitos imaginables y que son extorsionados es la falta de credibilidad en la limpieza, en la rectitud de la autoridad judicial»³.

Casi de inmediato, al inicio de su gestión, el 6 de diciembre de 1994 el Presidente envió una iniciativa de reformas a la Carta Fundamental, a la Cámara de Senadores. Veinticinco días después, las reformas correspondientes aparecieron publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**, el sábado 31 de diciembre de 1994.

Esta reforma constitucional, para algunos la más importante desde 1917, cambia la estructura de la Suprema Corte de Justicia, establece el Consejo de la Judicatura Federal, crea el control jurisdiccional sobre el no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público Federal, establece la acción de inconstitucionalidad contra normas de carácter general que se estimen como contrarias a la Ley Fundamental y determina medidas en relación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el México nuevo, en plena evolución, que estamos viviendo, nos proponemos hablar en seguida de estas cuestiones que entrañan sólo el prólogo de una reforma estructural de la justicia.

³ Senador Heberto Castillo Martínez, **Diario de Debates**, Cámara de Senadores, sábado 17 de diciembre de 1994.

II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA REFORMA

En la exposición de motivos de su mencionada iniciativa para la reforma constitucional, el Presidente de la República asentó, entre otras, las siguientes consideraciones, en las que se encuentran los principios rectores de la reforma propuesta y que sin duda recogen los reclamos y las aspiraciones manifestadas por la ciudadanía durante el desarrollo de las diversas campañas y del proceso electoral federal de 1994:

— En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto a nuestras libertades. *Demandamos la protección del Estado frente al crimen o la violencia*, aspiramos a una mayor fortaleza y *credibilidad* de las instituciones encargadas de la justicia y de la seguridad.

— Hoy los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia, para que el Derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

— Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley.

— La iniciativa tiene el propósito de fortalecer a la Constitución y a la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. La iniciativa se propone el fortalecimiento del Poder judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a la competencia de las instituciones encargadas de la seguridad y de la procuración de justicia.

—Una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y del estado de derecho que ella consagra. La Suprema Corte recibe el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. Un régimen de plena vigencia del estado de derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un poder judicial más independiente y más fuerte.

— Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las acciones sustantivas y administrativas para facilitar la eficiencia en ambas funciones.

— En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

— Para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos, es necesario sentar las bases para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. El mejoramiento de la justicia y la seguridad, son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes.

El juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo a fin de permitir una defensa cada vez más adecuada de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de autoridad.

— La nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Es necesario incorporar procedimientos que garanticen el principio de división de poderes y a la vez, permitir que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general, a través de sus representantes.

— Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asígnadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integrará por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, ministros que ejercen sus funciones por un tiempo limitado, y serán sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

— Este órgano de administración será responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados y de cuidar de que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

— El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atenten contra la paz social. Es el fundamento que justifica que esa institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que tales resoluciones se emitan de manera arbitraria en situaciones concretas.

— La iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Ésta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delinquentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate de la delincuencia, la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.

— La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes.

III. DESIGNACIÓN DE LOS ONCE NUEVOS MINISTROS

Al parecer, la reforma constitucional tuvo entre sus finalidades la de consolidar el propósito histórico de hacer de la Suprema Corte un verdadero tribunal constitucional. Para ello, el mejoramiento de la administración de justicia exige realizar en la Suprema Corte el principio de la supremacía nacional mediante la modificación y perfeccionamiento de su composición, el cambio de régimen jurídico de los nombramientos de sus ministros, la ampliación de sus facultades para el desarrollo eficiente de su función de tribunal

constitucional, y eliminar la carga de trabajo administrativo que hasta antes de la reforma que se comenta había soportado.

Con la disminución del número de ministros de 26 a 11, se busca que la Suprema Corte sea una entidad compacta y capaz de deliberar con agilidad. Así, cada ministro tendrá una mayor responsabilidad y autoridad. De este modo se fortalece la Suprema Corte como el máximo órgano de la autoridad judicial.

Esta reducción del número de ministros es natural. Nunca ha sido benéfico que existan tribunales en los que la colegiación sea demasiado numerosa; para los estándares internacionales, podría decirse que la Suprema Corte mexicana en su integración anterior más parecía una asamblea que un tribunal. En Europa y en América, donde quiera que existen tribunales constitucionales están formados por un número semejante de integrantes, generalmente reducido a nueve, once o cuando mucho quince. La iniciativa presidencial de la reforma constitucional puso especial énfasis en la alta calidad de los ministros, en su probidad, en su entereza, en su sabiduría. El maestro Sergio García Ramírez ha manifestado que «las instituciones adquieren vida y sentido por medio de los hombres que encarnan las tareas que se les atribuyen».

Toda vez que los 26 ministros de la anterior Suprema Corte quedaron relevados, jubilados, el 31 de diciembre de 1994, había que nombrar a los 11 nuevos integrantes del más alto tribunal de la nación.

El artículo tercero transitorio del Decreto correspondiente a la reforma dispuso que para la nominación y aprobación de esos primeros ministros, el titular del Poder Ejecutivo Federal propusiera ante la Cámara de Senadores a 18 personas, de entre las cuales dicha Cámara aprobaría, en su caso, los nombramientos de 11 ministros, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

La aprobación de los 11 ministros se resolvió el jueves 26 de enero. Después, en sesión plenaria del miércoles 1° de febrero, los

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

nuevos ministros, en votación secreta y directa, eligieron al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Vicente Aguinaco Alemán, dándole la distinción de ser el primero entre sus iguales. El Presidente de la Corte durará en ese encargo 4 años y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

El párrafo final del artículo segundo transitorio del mismo **Decreto de Reformas a la Constitución** dejó abierta la posibilidad de «regresar al ejercicio de sus funciones» a los ministros de la Suprema Corte anterior. Esto sucedió con los ministros Mariano Azuela Güitrón, de excelente carrera judicial, de intachable conducta, que bien merece ser llamado ejemplo de los jóvenes abogados, y Juan Díaz Romero, de elevada calidad moral, académica y profesional.

En lo sucesivo, la Suprema Corte actuará en Pleno o a través de dos Salas, formada cada una por cinco ministros.

La Sala que atiende los asuntos de las materias penal y civil la integran los ministros Juventino Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero, Humberto Ramón Palacios y Juan Silva Meza. La Sala que atiende los asuntos administrativos y laborales quedó integrada por los ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Genaro Góngora Pimentel, Guillermo Ortiz Mayagoitia y Salvador Aguirre Anguiano.

Por votación directa y secreta, los once ministros eligieron, el lunes 20 de febrero, al ministro Juventino Castro y Castro como Presidente de la Sala que atiende los asuntos de las materias penal y civil, y al ministro Juan Díaz Romero como Presidente de la Sala que se encarga de las materias administrativa y laboral.

A fin de que la renovación de estos primeros ministros sea escalonada, el párrafo tercero del artículo cuarto transitorio del propio Decreto que reformó la Ley Fundamental dispuso que el período de cada dos de ellos termine sucesivamente, el último día

de noviembre en los años 2003 (9 años), 2006 (12 años), 2009 (15 años) y 2012 (18 años), y para los tres ministros restantes el último día de noviembre del año 2015 (21 años). Al aprobar los nombramientos, el Senado fue señalando cuál de los períodos corresponde a cada Ministro.

De esta manera, los ministros concluyen su período, cada uno de ellos, en orden alfabético, en la forma siguiente: José Vicente Aguinaco Alemán, 2003; Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 2012; Mariano Azuela Güitrón, 2009; Juventino Castro y Castro, 2003; Juan Díaz Romero, 2006; Genaro David Góngora Pimentel, 2009; José de Jesús Gudiño Pelayo, 2015; Guillermo Ortiz Mayagoitia, 2012; Humberto Román Palacios, 2006; Olga Sánchez Cordero, 2015; y Juan N. Silva Meza, 2015.

Como ya se dijo, la Suprema Corte funciona en Pleno y en Salas. La reforma constitucional dejó a la ley reglamentaria la distribución de los asuntos de la nueva competencia.

En la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se apuntó que esas reformas tenían un carácter de transición y que se dejaba para el período ordinario de sesiones inmediato el análisis y discusión de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se precisó que la reforma debía considerarse como el inicio de los trabajos legislativos tendientes a mejorar el sistema de administración de justicia en nuestro país. Esto es, la reforma comprendió únicamente las medidas indispensables para permitir la organización de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal. Sus experiencias serán de gran utilidad en el planteamiento de la nueva ley que organice en definitiva el funcionamiento del Poder Judicial Federal.

IV. NOMBRAMIENTO ORDINARIO DE MINISTROS

El artículo 96 de la Constitución establece el procedimiento que deberá seguirse para la designación de quienes habrán de sustituir a los ministros arriba listados de la siguiente manera:

«Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

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

Con la previa comparecencia de las personas propuestas como ministros, el Senado tiene, mediante la exposición personal y directa de cada uno de ellos y el examen de todos los antecedentes y elementos curriculares que se allegue, la posibilidad de aprobar, en su caso, de manera ponderada, la nominación de ministros a fin de que tan importantes cargos sean ocupados por las personas más calificadas.

De este modo, se orilla a la Cámara de Senadores para que cumpla con la encomienda constitucional que tradicionalmente desahogó con desgano y de manera rutinaria y se busca garantizar que los jueces supremos del país sean los mejores aspirantes a tan elevado cargo. Sus designaciones estarán dotadas de mayor objetividad y serán más inmunes al desacierto o a la influencia política.

Los ministros así designados durarán en su encargo 15 años y no pueden ser nombrados para un nuevo período, salvo que hubieran ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

V. REQUISITOS

Para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia el artículo 95 constitucional reformado dispone la edad mínima de 35 años cumplidos el día de la designación, y a diferencia de su texto anterior no establece edad límite, lo que se considera un acierto; aumenta de cinco a diez años el plazo de la antigüedad profesional de licenciado en Derecho, reduce de cinco a dos años la antelación de la residencia en el país, sin considerar si la ausencia se debe al ejercicio del servicio público o por otras razones. Este precepto también establece las hipótesis negativas para ser ministro: no haber sido durante el año previo al día de su nombramiento Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal.

La iniciativa presidencial señaló que con este impedimento,

«se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la designación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial».

Aquí vale hacer una observación, comentada en el medio jurídico, en el medio académico. ¿Por qué ese impedimento para quien haya ocupado la titularidad de la Procuraduría General de la República o de la Procuraduría del Distrito Federal? Se echa por la borda su capacidad, su vocación y su trato directo con los asuntos de la justicia. Recordemos la riqueza que entraña para nuestro país el alto valor de sus hombres. Por lo demás, en lo que se refiere a los demás encargos que se mencionan en la disposición, ésta es acertada y sirve cabalmente al propósito expresado en la iniciativa que recogió así lo manifestado durante años por juristas y analistas políticos.

Por otra parte, el artículo 101 constitucional, segundo párrafo, dispone:

«Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

su retiro, actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación».

Con esta norma se trata de evitar el tráfico de influencias, impedir la competencia desleal entre los abogados litigantes. Y comprende también a los magistrados de circuito, a los jueces de distrito y a los consejeros de la judicatura federal. Indudablemente que la participación en el litigio de quienes hayan ocupado esos altos sitios de la judicatura mexicana, afectaría gravemente en el desempeño de la profesión a los demás abogados.

Pudiera pensarse que esta disposición afecta a la libertad de trabajo consignada en el artículo 5° de la propia Constitución. No es así. Oportunamente el Senado en su dictamen manifestó 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 la justicia de dar a cada quien lo que le corresponda».

Es decir, se está poniendo a salvo la igualdad de las partes en el procedimiento.

En el último párrafo del artículo 95 de la Ley Fundamental se determinan las características morales y profesionales que deberán reunir las personas que ocupen el cargo de ministros:

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

Este párrafo señala algo que, ya desde luego, debe llevarse a la práctica, a la realidad: que los ministros tengan las más altas virtudes profesionales y humanas, características que son, por lo demás, exigibles a toda persona que ocupe una responsabilidad en la función judicial. En buena hora. Esto es acabar, de una vez y para siempre, con los cotos de poder que tanto daño han causado a la justicia y a México.

VI. INAMOVILIDAD DE LOS MINISTROS

La reforma constitucional establece que los ministros de la Suprema Corte durarán 15 años en el cargo. En opinión de los autores de la misma reforma, el hecho de que a la Corte se le faculte para dejar sin efecto leyes mediante una declaratoria de inconstitucionalidad que tenga efectos generales, hace necesario que sus miembros se renueven periódicamente, para evitar esquemas rígidos en la interpretación constitucional. La justicia necesita que la interpretación de las normas se haga conforme a la sensibilidad y a los requerimientos de cada generación.

Esta decisión en nada atenta contra la inamovilidad. Conforme a la norma constitucional anterior, el cargo de ministro era vitalicio, pero se han practicado análisis que indican que por regla general los ministros han servido a la Corte por períodos de diez años en promedio. Por otra parte, cada ministro tiene la certeza de que durante los quince años de su ejercicio nada ni nadie lo removerá, nada ni nadie lo cesará. La remoción, las sanciones, en caso dado, están previstas puntualmente en el título cuarto de la Constitución, mediante el juicio de responsabilidad.

Por otra parte, la reforma no prevé la renovación total de la Corte cada quince años, tratando, sin embargo, de mantener frescos, al día, los criterios de interpretación mediante la susstitución escalonada de sus integrantes. Además,

«el escalonamiento de los plazos de ejercicio de los ministros, conseguirá una distinción con los tiempos de ejercicio del Ejecutivo y del Legislativo Federales, lo cual abonará a la independencia de los poderes constitucionales»,

como lo manifestó el Senado en su dictamen.

VII. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El artículo 94 constitucional dispone a partir de la reforma:

«Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un *Consejo de la Judicatura Federal*».

Es un paso trascendental la creación de este Consejo de la Judicatura, el cual deberá llegar a ser un auxiliar excelente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asumirá la responsabilidad de todos los asuntos administrativos, con excepción de los de la Suprema Corte, a fin de que los ministros se aboquen de lleno, sin distracciones que mermen su eficacia, a su función jurisdiccional.

El Consejo nombrará y adscribirá a los magistrados de circuito, colegiados y unitarios, y a los jueces de distrito, con base en los criterios y procedimientos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Asimismo, el Consejo determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito.

En general, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, estarán a cargo de este Consejo. También elaborará el presupuesto del mencionado Poder Judicial, con la misma excepción del de la Corte Suprema.

En el debate que se llevó a cabo en la Cámara de Senadores sobre la iniciativa de reformas a la Constitución que se comenta, un destacado miembro de dicha Cámara Alta que había fungido como ministro del máximo tribunal del país, expuso:

«Sólo quiero hacer notar, compañeros senadores, que nosotros no descubrimos el mar mediterráneo, [el Consejo] es una institución que ha surgido en

los países más evolucionados del mundo; surgió en Francia, después en España y existen algunos países americanos que la tienen. Y de ninguna manera constituye un atropello de la función jurisdiccional, es un desahogo de la situación que tiene la Suprema Corte de Justicia. Yo les puedo hablar a ustedes con propiedad de evidencias directas, cómo en plenos de la Suprema Corte de Justicia se restaba el tiempo valiosísimo de los ministros del más alto tribunal para resolver asuntos administrativos y, algunos, de un nivel ridículo... Es un organismo que viene a fortalecer al Poder Judicial, que viene a robustecer al ejercicio de la función sustantiva que no es estar haciendo nombramientos ni practicando inspecciones»⁴.

El Consejo establecerá las reglas precisas y transparentes sobre el acceso, promoción y permanencia de los integrantes de la judicatura. Es decir, el Consejo tiene a su cargo hacer que la carrera judicial tenga un marco jurídico preciso, de tal modo que los jueces y los magistrados, no importa su adscripción, tengan la certeza de que sólo sus méritos, sólo su desempeño profesional, sean los factores que determinen su ubicación en el cuerpo judicial.

Igualmente, el Consejo seleccionará, capacitará, preparará y promoverá a los nuevos jueces y magistrados.

La ley habrá de establecer las bases para la formación y actualización de las funciones, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual, por imperativo constitucional, se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Todos los aspirantes pasarán por esta instancia y todas las plazas de la judicatura federal estarán sujetas a concurso de oposición, en los que los candidatos demostrarán su calidad profesional y académica.

Asimismo, los servidores administrativos de los tribunales tienen ahora la posibilidad, con su capacidad, esfuerzo y constancia, de llegar a ser los futuros jueces y magistrados.

⁴ Senador José Trinidad Lanz Cárdenas, **Diario de Debates**, Cámara de Senadores, sábado 17 de diciembre de 1994.

El ya citado senador Lanz Cárdenas ha hecho notar, con acierto, lo siguiente:

«Al establecer la institucionalidad, desde el punto de vista de la reforma constitucional, se hace justicia a una realidad laboral, que ha venido siendo reclamo desde hace mucho tiempo: carrera judicial, lo cual se va a traducir, también en circunstancias ajenas a zonas de influencia. Ya los nuevos jueces y magistrados que se designen no tendrán que agradecer su designación a ningún funcionario superior, sino que será producto de una oposición en la designación de jueces de carrera»⁵.

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura, como los actos de cualquier autoridad, estarán sustentadas en los principios básicos de la Constitución; se descartan los procedimientos discrecionales u oficiosos y deberá acatarse el principio de legalidad.

El Consejo es competente para resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Poder Judicial y sus trabajadores. No conocerá de los conflictos de trabajo de los servidores de la Suprema Corte, los cuales seguirán siendo atendidos por esta última.

Los miembros del Consejo de la Judicatura deberán reunir los requisitos del artículo 95 constitucional, mismos que deben cubrirse para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el nombramiento de los consejeros participan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los jueces de distrito nombran a un consejero, los magistrados colegiados de circuito designan a otro y los magistrados unitarios de circuito nombran a uno más. Las anteriores designaciones se hacen por insaculación. La Cámara de Senadores designa a dos consejeros y el titular del Poder Ejecutivo nombra a uno. Es de hacerse notar que la iniciativa presidencial proponía que la designación de los seis miembros del Consejo se hiciera por partes iguales por cada uno de los Poderes de la Unión, es decir que cada uno de dichos poderes designara a dos consejeros. El

⁵ *Ibidem*.

órgano revisor de la Constitución modificó la iniciativa en este punto y el Presidente de la República aceptó esa modificación, no obstante que representaba una merma de las facultades que, de acuerdo con su iniciativa, había concebido y estaba pidiendo para sí.

Éste fue un gesto de magnanimidad, sin duda, de los que raramente se han presentado en la historia del presidencialismo mexicano. Es un signo de lo que el titular actual del Ejecutivo Federal ha manifestado reiterada y públicamente: su deseo de que la institución presidencial —otrora tan desbordada en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en el uso de otras pretendidas facultades no tan constitucionales ni tan legales, a las que el Dr. Jorge Carpizo ha designado como «*meta-constitucionales*» en su ya clásica obra sobre el régimen presidencial de México— actúe en lo sucesivo dentro de un sano acotamiento de sus facultades y atribuciones con respecto a la finalidad que persigue la división de los poderes y, por ende, el gobierno constitucional, finalidad que, como es bien sabido, no es otra que la de limitar el poder con el poder mismo, con el ulterior y superior objetivo de garantizar a los gobernados la seguridad, la justicia, la tranquilidad pública y el bienestar generalizado.

En el debate sobre la misma iniciativa que tuvo lugar en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hubo argumentaciones en contra de la creación del Consejo. Por su seriedad vale dejar asentadas las palabras del diputado Francisco José Peniche Bolio:

«En realidad, la legitimación del Poder Judicial Federal y de los poderes judiciales en general, proviene de la sumisión de los jueces a la ley y de la independencia de dicho poder, señores; eso es lo que debemos preservar, la independencia de dichos poderes. Y este proyecto que nos presentan no está para nada respetando la independencia de ese poder, está metiendo controles intraorgánicos en la vida del Poder Judicial Federal; cuando el equilibrio dice que esos controles deben ser políticos y no intraorgánicos...»⁶.

⁶ Peniche Bolio, Diputado Francisco José, **Diario de Debates**, Cámara de Diputados, miércoles 21 de diciembre de 1994.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

No obstante, hay que resaltar el hecho de que el sistema de integración del Consejo de la Judicatura no es de representación, sino de designación.

«En efecto, el que el Ejecutivo nombre a uno de sus integrantes y el Senado a dos, se corre el riesgo de partidizar los nombramientos con los riesgos que ello conlleva sobre la idoneidad de quienes son designados con este procedimiento, quedando claro que los nombrados no constituyen una representación, ni del Senado ni del Ejecutivo. Una vez nombrados, pasan a tomar parte de la Institución, con la autonomía que la Ley Fundamental confiere»⁷.

El Consejo funciona en pleno o en comisiones. El pleno resuelve sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Las decisiones del Consejo son definitivas e inapelables, salvo las que se refieran a los aspectos antes mencionados, casos en los que las resoluciones podrán ser revisadas por la Suprema Corte, pero solamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en una especie de casación de las designaciones, adscripciones y remociones de los magistrados y los jueces.

El Consejo de la Judicatura está integrado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo preside, y los seis consejeros mencionados anteriormente. Salvo el Presidente del Consejo, quien, como ya se dijo, sólo puede durar cuatro años como Presidente del tribunal más alto del país, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Durante su encargo, los consejeros sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución, es decir, mediante juicio de responsabilidad.

⁷ Senador Juan de Dios Castro Lozano, «La reforma constitucional en materia de justicia y el estado de derecho», ponencia presentada en el **Seminario sobre las Reformas al Poder Judicial**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 25 de enero de 1995.

El jueves 2 de febrero de 1995 fue instalado el Consejo de la Judicatura Federal. Lo preside el ministro Vicente Aguinaco Alemán, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte. Fueron designados consejeros por los magistrados y los jueces de distrito: Alfredo Borboa Reyes, Raúl Armando Pallares Valdés y Antonia Herlinda Velasco Villavicencio. La Cámara de Senadores nombró magistrados a Mario Melgar Adalid y a Ricardo Méndez Silva. Finalmente, el titular del Ejecutivo Federal designó consejero a Alfredo Oñate Laborde.

Por lo que hace a los integrantes del primer Consejo, el artículo quinto transitorio dispone que los consejeros designados por los magistrados de circuito y por los jueces de distrito, serán consejeros por un período que vencerá el año 2001 (7 años). El período de uno de los consejeros designados por el Senado y el nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, vencerá el último día de noviembre de 1999 (5 años), y el correspondiente al consejero restante, el último día de noviembre de 1997 (3 años).

Similares normas se aplican en el Distrito Federal, en virtud de que el órgano revisor de la Constitución estableció en ocasión de las mismas reformas que se comentan, los principios básicos para la integración y funcionamiento de los órganos judiciales del Distrito Federal. Se ha creado un Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo podrá desempeñar una labor consultiva y propositiva que enriquezca las propuestas de designación de los funcionarios judiciales. Esto es en respeto a las últimas reformas del artículo 122 constitucional, que facultan al jefe del Distrito Federal para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea de Representantes para ratificar esos nombramientos. Corresponderá a este Consejo de la Judicatura intervenir en esa designación, conforme al Estatuto de Gobierno y las demás disposiciones legales aplicables.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal designará y adscribirá a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal. asimismo, elaborará el presupuesto de

los órganos judiciales de esta entidad; por su función, este Consejo conoce las necesidades de dichos órganos.

Al tratar antes sobre las funciones del Consejo de la Judicatura Federal, quedó asentado que este órgano no interviene en la elaboración del presupuesto de la Suprema Corte. Con base en el principio de la analogía debería aplicarse la misma norma en lo que hace al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, respecto del presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad.

Por lo que respecta a los Estados de la República, por sus características y por los sistemas relativamente heterogéneos de justicia que existen en las entidades federativas, no se establece en la Constitución un sistema semejante al del Poder Judicial Federal y al del Distrito Federal. En respeto al pacto federal, las legislaturas de los Estados serán las que decidan los mecanismos idóneos para alcanzar los fines de la reforma integral del sistema de justicia, aunque es previsible que sigan de cerca el esquema que se ha adoptado en el plano federal y en el Distrito Federal, dado el tradicional mimetismo de la legislación estatal respecto de la federal, especialmente manifiesto en cuestiones de derecho público, como ha sucedido en la materia electoral.

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Es evidente que el sistema federal que México quiere por fin vivir, impone la necesidad de abrir cauces legales que faciliten su aplicación. Con esta finalidad, la fracción I del artículo 105 amplió los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia puede conocer sobre las controversias o los conflictos que surjan entre los diversos niveles de gobierno y que, por definición, atañen a aquel orden federal.

Así la reforma prevé las bases generales para que la Suprema Corte conozca sobre las controversias constitucionales que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y

un Municipio; el Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos Estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo Estado.

Cuando ante actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro órgano, alguna de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior considere vulnerada su competencia, puede ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Corte la anulación del acto o la disposición general.

La complejidad y la pluralidad del sistema federal se reflejan en el gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales.

Si desde antes de la reforma que se comenta era claro que el órgano encargado de vigilar y defender la constitucionalidad es, en última instancia, la Suprema Corte, ésta tiene ahora, como tribunal constitucional, la facultad indiscutible e importantísima de vigilar que la Federación, los Estados y los municipios actúen conforme a los principios y normas previstos en la Constitución.

IX. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El pensamiento y la voz de los juristas, de los medios académicos, por fin, fueron escuchados. Ahora la Constitución establece en el artículo 105, la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad de una ley con efectos generales, *erga omnes*.

En la tarea de buscar que la vida nacional se desarrolle en los cauces constitucionales, la Procuraduría tiene una relevante participación.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

«La Procuraduría General de la República y la institución del Ministerio Público a ella integrada, han sido reconceptualizados constitucionalmente; sus nuevas facultades y obligaciones actualizan en ellas un perfil innovador tendiente a mejorar su desempeño de manera integral, y a coadyuvar mucho más activamente en la procuración de la constitucionalidad y de la legalidad»⁸.

La facultad de iniciar la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte está conferida al Procurador General de la República actuando éste individual y personalmente, y a los legisladores federales, estatales o del Distrito Federal, quienes deberán actuar colectivamente y siempre y cuando representen cuando menos el 33% de la Cámara respectiva. Los particulares no fueron investidos de esta facultad. Un argumento que se ha dado para esta exclusión es el de que el particular no puede impugnar las normas inconstitucionales por ser contrarias a la Constitución, sino por el agravio personal y directo que le causen.

Conforme al texto constitucional anterior que en este punto ha permanecido intacto, cuando el particular puede acudir al amparo, los efectos de la resolución son relativos, en cuanto que solamente a él lo benefician. Un contrasentido, tratándose del amparo contra leyes, como lo han señalado numerosos autores. Se dejó pasar una magnífica oportunidad para dar al amparo contra leyes inconstitucionales una dimensión nueva, acorde con los tiempos que vivimos. En estos casos la resolución en el amparo debería tener efectos generales. Que los moldes clásicos del amparo no lo permiten... pues romper esos moldes clásicos y crear la norma constitucional. Si la norma es inconstitucional, debería serlo definitivamente para todo el mundo.

Por lo demás,

«(...) ese párrafo o fracción II del artículo 105 también dice que no podrá haber controversia en materia electoral, y esto como lo dijeron y lo han dicho muchos expertos en la materia, es un paso atrás porque no nada más en el

⁸ Lozano Gracia, Antonio, conferencia **La Procuración de Justicia en el Desarrollo Nacional**, febrero de 1995.

procedimiento, el proceso electoral en sí, las resoluciones de los órganos electorales son inatacables por la vía del amparo, sino también ahora resulta que las leyes que se expidan en materia electoral no pueden ser atacadas de inconstitucionales, esto es algo grave e insisto, es un paso atrás en materia electoral (...»⁹.

«En consecuencia, no es admisible que el procedimiento de inconstitucionalidad pueda extenderse a todas las leyes, todos los reglamentos y todos los tratados internacionales, con una sola y notoria excepción: las leyes electorales. ¿Que razón jurídica —estamos hablando de derecho, por ello invoco nuevamente una razón jurídica— existe para semejante excepción? Es cierto que las leyes electorales están sujetas a especiales negociaciones entre partidos, mucho más difíciles, a veces, que las necesarias para otro género de ordenamientos. Pero esto no es, en modo alguno, razón suficiente para excluir las leyes electorales del control de constitucionalidad que incumbe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tómese en cuenta que la Corte no estaría resolviendo sobre resultados electorales, materia que cuenta con sus propias instancias, sino exclusivamente acerca de la constitucionalidad de una norma. Haría, pues, una valoración jurídica, una apreciación técnica, no una estimación política»¹⁰.

Como ya se dijo, el procedimiento de inconstitucionalidad lo pueden llevar a cabo los legisladores con el voto del 33 por ciento del órgano legislativo de que se trate. Actualmente, si los partidos de oposición unen sus votos, pueden iniciar y llevar a cabo este procedimiento.

La resolución de la Suprema Corte nulifica, con efectos generales, a una ley inconstitucional, cuando la declaración de invalidez haya sido aprobada por lo menos con el voto de ocho ministros.

Una observación que puede quedar en el tintero, es ésta: ¿por qué no se otorgó esta acción a los particulares y solamente se confirió a la Cámara de Senadores, de Diputados, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a los legisladores locales? Los asuntos de la

⁹ Diputado Leonel Godoy, **Diario de Debates**, Cámara de Diputados, 21 de diciembre de 1994.

¹⁰ García Ramírez, Sergio. «Reformas a la Justicia», artículo publicado en **Excélsior**, 22 de diciembre de 1994, primera página.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

impartición de justicia, más que del ámbito parlamentario son de los particulares en los tribunales. Podremos imaginarnos ya una ley votada por la mayoría, tratando la minoría de echarla abajo en virtud de su inconstitucionalidad.

Otra pregunta: ¿por qué no pueden impugnar los órganos mencionados una norma de carácter general en materia electoral? Lógica y jurídicamente no hay explicación para esta exclusión.

Esta acción de inconstitucionalidad ha de iniciarse ante la Suprema Corte dentro de los 30 días naturales de la vigencia de la ley.

Las resoluciones sobre controversias constitucionales y las de las acciones de inconstitucionalidad, no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que se aplicarán los principios generales y las disposiciones legales aplicables a la materia.

«El Procurador General de la República, será un promotor de la constitucionalidad en todos los niveles. La intervención de éste, en los términos del artículo 102 constitucional, a diferencia del juicio de amparo, no requiere la iniciativa previa de persona u órgano de gobierno, pues debe ser un dictamen técnico el que motive dicha acción. Es necesario advertir que el Procurador General de la República tendrá la más alta responsabilidad de coadyuvar en la consolidación de la justicia constitucional. En su carácter de representante social y de los intereses de la Federación fortalecerá así su tarea de velar por la irrestricta aplicación de la Constitución »¹¹.

Uno de los más distinguidos pioneros en México en el esfuerzo para convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional, es el maestro Héctor Fix-Zamudio, investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Su labor en favor de esta idea que ahora se plasmó con toda claridad en la Constitución, la ha desarrollado desde hace muchos años en sus libros, en artículos, en conferencias, en su cátedra. Enseguida

¹¹ Lozano Gracia, Antonio, conferencia **La Procuración de Justicia en el Desarrollo Nacional**, febrero de 1995.

transcribimos unos párrafos del más reciente de sus artículos sobre este tema ¹²:

«1. Si pasamos una superficial revista al desarrollo que se observa en los últimos años en las Constituciones Latinoamericanas, se advierte una corriente cada vez más vigorosa, hacia la creación de tribunales especializados en la resolución de conflictos constitucionales, de acuerdo con el modelo austríaco, es decir, el que se introdujo en la Constitución Federal austríaca de 1920, debido a las proposiciones del insigne jurista Hans Kelsen que atribuyó a dichos organismos especializados la solución de todas las controversias jurídicas derivadas de la aplicación de las normas fundamentales. Este organismo fue denominado Corte Constitucional, y con algunas modalidades se introdujo pocos años después en la constitución Republicana Española de 1931, por conducto del Tribunal de Garantías constitucionales.

»2. En la segunda posguerra este modelo fue consagrado en varios ordenamientos constitucionales europeos, pues además de haberse restablecido la Corte Constitucional austríaca en 1945 se crearon cortes o tribunales constitucionales en las Cartas Fundamentales de Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Portugal (1976-1982); España (1978), así como recientemente en las Leyes Fundamentales nuevas o reformadas de los países de Europa oriental, que anteriormente estaban sometidas al modelo soviético, es decir Polonia (1986); Hungría (1989) y Checoslovaquia (1991).

»3. En esta dirección, pero con matices derivados de la amplia tradición angloamericana de la revisión judicial, esta corriente también se observa en América Latina, por conducto de las cortes o tribunales constitucionales de Guatemala (1965-1985); Chile (1970-1973-1980); Ecuador (1978); Perú (1979); y Colombia (1991), así como las salas constitucionales con facultad decisoria en el seno de las respectivas Cortes Supremas de El Salvador (1983); Costa Rica (1989), y Paraguay (1992).

»4. En nuestro país no se ha llegado al establecimiento de un tribunal constitucional especializado para resolución de conflictos constitucionales, con este nombre y al lado o de manera autónoma respecto de la Suprema Corte de Justicia, pero las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, modificaron esencialmente las funciones de nuestra Suprema Corte y la transformaron en un verdadero tribunal constitucional,

¹² **Fix-Zamudio**, Héctor, «La Suprema Corte de Justicia de México como Tribunal Constitucional», *Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, PEMEX LEX, Número 59-60, mayo-junio, 1993.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

aun cuando sin esa denominación expresa, puesto que en la actualidad tiene encomendada la decisión de cuestiones estrictamente constitucionales, especialmente por medio de juicio de amparo.

»5. Para percatarnos de la trascendencia de las referidas reformas de enero de 1988, debe descartarse la situación anterior de la propia Suprema Corte de Justicia de México, la que de manera predominante funcionaba como un tribunal de casación, lo que determinó una severa restricción de la función de justicia constitucional conferida a los jueces y tribunales federales y en particular, del más alto tribunal del país. Compartimos, por tanto, la acertada opinión del distinguido tratadista mexicano Antonio Carrillo Flores, en el sentido de que la labor de nuestra Suprema Corte como tribunal, es decir como órgano mayoritariamente aplicador de las leyes ordinarias, había oscurecido su atribución esencial del poder político, es decir, de órgano de justicia constitucional.

»6. Las referidas reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, han significado la culminación de una evolución paulatina en la competencia y estructura de los propios tribunales federales, y por supuesto, de nuestra Suprema Corte de Justicia, con el propósito de recuperar la función constitucional por medio del juicio de amparo (aun cuando no desafortunadamente en relación con otros instrumentos relativos a las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la Carta Federal y el procedimiento investigador de la misma Suprema Corte, establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional), que le confieren, entre otros preceptos, los artículos 103 y 133 de la Ley Suprema.

»7. Dicha reforma de 1988, contra lo que a primera vista pudiera parecer, no puede considerarse como una transformación repentina e impremeditada de nuestro Poder Judicial Federal, sino el resultado de un desarrollo lento y en ocasiones contradictorio, para atemperar la función de nuestra Suprema Corte como tribunal de casación, atribución que se inició, como hemos señalado de manera reiterada, en la segunda mitad del siglo XIX, con la interpretación errónea del artículo 14 de la Constitución de 1857, que fue aceptada expresamente por el Constituyente de Querétaro. Se puede afirmar que esa transformación paulatina para recuperar la función de justicia constitucional de la Suprema Corte de Justicia comenzó con las reformas constitucionales y legales de 1951, por medio de las cuales se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, según veremos más adelante».

X. ANTE LA RESISTENCIA AL CUMPLIMIENTO DEL AMPARO

Con frecuencia las autoridades que pierden un amparo se resisten a ejecutar la sentencia correspondiente.

Algunas veces las autoridades judiciales no sancionan el incumplimiento, en virtud de la severidad que implica el castigo que existe, que puede llegar hasta la separación del cargo de la autoridad responsable y su consignación ante un juez de Distrito.

Otras ocasiones las autoridades derrotadas evidencian su falta de voluntad para cumplir la resolución del amparo.

Algunas veces más las autoridades responsables, para no ejercer el derecho hasta las últimas consecuencias y ocasionar espinosos conflictos sociales, optan por no ejecutar las sentencias.

Esto no podría continuar así en un estado de derecho.

Por estas razones se modifica la fracción XVI del artículo 107 constitucional a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de facultades para valorar el incumplimiento de las sentencias y decidir ella misma si es excusable o no esa omisión. Una vez que sean valorados los hechos se decidirá de qué manera obrar contra la autoridad responsable.

Si la autoridad responsable repite el acto reclamado o trata de eludir la sentencia de la autoridad federal, y si la Suprema Corte considera que es inexcusable el incumplimiento, la autoridad será inmediatamente separada y consignada ante el juez de distrito.

Si el incumplimiento fuera excusable, una vez que se ha declarado el incumplimiento o la repetición, la Corte requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si aun así la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

Suprema Corte decidirá la inmediata separación de la autoridad y se le consignará ante el juez de distrito correspondiente.

La Ley de Amparo determina la corresponsabilidad del Ministerio Público Federal con los jueces de distrito en el exacto cumplimiento de las sentencias y para evitar que los juicios de amparo queden paralizados.

El artículo 113 del ordenamiento mencionado señala expresamente que el Ministerio Público, cuidará del cumplimiento de la prohibición de que no podrá archivar «ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional (...)».

Por su parte el artículo 157 dispone que el Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición: «Los Jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados, especialmente cuando se alegue por los quejosos la aplicación por las autoridades de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (...)».

Si la naturaleza del acto lo permite, una vez que se haya determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, la Suprema Corte puede disponer de oficio el *cumplimiento sustituto* de la sentencia de amparo. Esto se da cuando la ejecución de la resolución afecta gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Asimismo cuando la naturaleza del acto lo permite, también el quejoso puede solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

«El problema de inejecución de sentencias de amparo es uno de los más graves que afronta nuestro sistema de justicia. La solución que aporta la reforma es inadecuada. Creemos que debe eliminarse la facultad que se da a la

corte... El respeto a la Constitución no es un problema de pesos y centavos. En todo caso el *cumplimiento sustituto* debe ser un derecho exclusivo del quejoso»¹³.

En el párrafo tercero de la fracción XVI del artículo 107 constitucional se introdujo, contra la objeción de destacados juristas¹⁴, la figura de la caducidad en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo. Será la Ley reglamentaria la que regule la aplicación de esta figura jurídica.

XI. PROCESOS EN QUE LA FEDERACIÓN SEA PARTE

El artículo 105 en la fracción III, establece un sistema para los procesos en que la Federación sea parte, a fin de evitar que la Corte se pronuncie, como lo venía haciendo de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses reales de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia podrá atraer o no el conocimiento de un asunto en la instancia de la apelación, mediante la petición del Procurador General de la República o del Tribunal Unitario de Circuito, y una vez que el más alto tribunal haya valorado la importancia del proceso en el que la Federación pudiera ser parte.

XII. NUEVO TRIBUNAL DE AMPARO

Antes de las reformas constitucionales y legales del juicio de amparo, correspondía conocer, en vía indirecta a los jueces de

¹³ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, «La Reforma Judicial y el Distrito Federal», ponencia presentada en el **Seminario sobre las Reformas del Poder Judicial**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 25 de enero de 1995.

¹⁴ «¿Que perezca? Sí, pero en el amparo el quejoso lo desahogó todo, ofreció pruebas, formuló alegatos y está pendiente la sentencia. ¿Y dejaste de actuar 300 días? Caducó la Instancia, castigo, ¿a quién?... No se castiga al juzgador, se castiga al quejoso...». Senador Juan de Dios Castro Lozano, **Diario de Debates**, Cámara de Senadores, sábado 17 de diciembre de 1994.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

Distrito en la primera instancia, a la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito en la segunda; en vía directa a los tribunales colegiados de Circuito, y por excepción a la Suprema Corte de Justicia a través de la facultad de atracción.

Respecto al amparo indirecto, los artículos concordados 107 constitucional, fracción XII, y 37 de la Ley de Amparo, establecían como caso de excepción que la violación de las garantías contenidas en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, podían reclamarse ante el superior que la cometiera o ante el Juez de Distrito que correspondiera.

En cuanto a los Tribunales Unitarios de Circuito, no estaban contemplados como órganos de control constitucional, limitándose su competencia al conocimiento del recurso de apelación en asuntos sujetos en primera instancia a los Juzgados de Distrito, del recurso de denegada apelación, de la calificación de impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de Distrito, y de las controversias suscitadas entre los jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo en estos dos últimos casos, conforme a las prevenciones del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El magistrado César Esquinca Muñoa, del 2º Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal y distinguido maestro de la Facultad de Derecho, en consulta que se le hizo al respecto, manifestó:

«Aun cuando en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1994, no se hace referencia a cambio alguno de la esfera competencial de los Tribunales Unitarios, en las fracciones VIII, XI y XII del artículo 107, se modificó sustancialmente esa competencia al convertirlos también en tribunales de amparo.

»La fracción XII del artículo 107 previene que la violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito o Tribunal Unitario de

Circuito que corresponda pudiéndose recurrir en uno y otro caso las resoluciones que se pronuncien en los términos de la fracción VIII. Esta fracción establece la forma y términos en que procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios, así como su conocimiento por la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito en las diversas hipótesis que regula. A su vez, la fracción XI señala en su párrafo final que en los casos diversos de los amparos directos, conocerán y resolverán sobre la suspensión del acto reclamado los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito».

El magistrado Esquinca Muñoa dijo, asimismo, que

«Se amplió la excepción a la regla general consistente en que el juicio de amparo indirecto se promueve ante un Juez de Distrito lo que encuentra su justificación en la naturaleza del bien jurídico tutelado en los artículos constitucionales referidos, que es la libertad, ya que el 6 en materia penal alude a la orden de aprehensión o detención, el 19 al auto de formal prisión y el 20 (en las fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, que especifica el numeral 37 de la Ley de Amparo) a la libertad provisional bajo caución, a la garantía de ser juzgado antes de cuatro meses si la pena máxima del delito no excede de dos años de prisión y antes de un año si excede de ese tiempo, así como a la prohibición de que se prolongue la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación en dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo, y que se prolongue la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso».

También señaló el Magistrado Esquinca Muñoa que:

«Esta apertura de una vía más para combatir en amparo indirecto actos de tal magnitud que atentan contra la libertad de las personas, se justifica en una época como la presente en la que la inseguridad jurídica y la arbitrariedad de las autoridades son una constante en nuestra sociedad».

Complementando el marco de la reforma constitucional, se modificó también por decreto publicado en el **Diario Oficial** del 3 de febrero del año en curso el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estableciendo, en su fracción I, la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito para conocer del juicio de amparo en los términos de la fracción XII del artículo 107 constitucional.

XIII. CONTROL DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

La reforma constitucional toca una de las causas que más genera desconfianza entre los ciudadanos ante las autoridades. A veces las denuncias de los ciudadanos no reciben atención. Otras veces el ministerio público no actúa y la víctima de un delito queda sin reparación. El cuarto párrafo del artículo 21 constitucional dispone que la legislación reglamentaria establecerá mecanismos para que de modo efectivo sean impugnadas las resoluciones del ministerio público, cuando decida no ejercitar la acción penal.

«Nuestra Constitución, señala la iniciativa presidencial, encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercer la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción quede ningún ilícito sin ser perseguido.

»El Ministerio Público debe ser un órgano apegado a criterios estrictamente técnicos, para que como consecuencia de una labor profesional, la sociedad pueda confiar plenamente en él. La prevención en la forma de legislar un procedimiento de impugnación de las resoluciones de no ejercicio en la acción penal del Ministerio Público, va precisamente en este sentido»¹⁵.

El artículo 21 constitucional, párrafo cuarto, fue reformado en los siguientes términos:

«Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

»Someter las decisiones del Ministerio Público no sólo al imperio de la Ley, sino al tribunal que, como está, no necesariamente tiene que ser el amparo (...)»¹⁶.

¹⁵ Lozano Gracia, Antonio, conferencia **La Procuración de Justicia en el Desarrollo Nacional**, febrero de 1995.

¹⁶ Senador Juan de Dios Castro Lozano, **Diario de Debates**, Cámara de Senadores, sábado 17 de diciembre de 1994.

No tomó en cuenta el legislador que desde 1983 quedó suprimido el desistimiento de la acción penal en el Código Federal de Procedimientos Penales. Esta derogación también se ha dado en las legislaciones de varias entidades de la República.

«Necesidad de una reforma procesal profunda: poco se alcanza en el establecimiento de bases más sencillas del juicio de amparo. Existe en México la necesidad de modernizar radicalmente todos los ordenamientos procesales tanto de carácter local como federal, ya que en algunos casos presentan características medievales. Lo anterior para establecer procedimientos sencillos, al alcance de la sociedad, introduciendo principios procesales como el de la oralidad, concentración, etc., que inciden también en la rapidez de los procedimientos jurisdiccionales y permitan abatir el rezago persistente en todas las materias»¹⁷.

Naturalmente que en la ley reglamentaria no se escogerá la vía administrativa para este procedimiento, pues actualmente es el medio que existe en el artículo 133 del Código Procesal Federal. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados establecerán los términos y las condiciones que regirán este procedimiento.

Desde 1916 el Primer Jefe propuso y el Congreso Constituyente aprobó liberar a los jueces de la responsabilidad persecutoria de los delitos. El ministerio público se encargaría de la tarea persecutoria; el ministerio público sería el responsable de investigar y acusar. Los jueces tendrían la enorme responsabilidad de juzgar de manera objetiva e imparcial.

Con la nueva reforma constitucional el control de la acción penal vuelve a cargo de la autoridad judicial. El órgano jurisdiccional decidirá lo que debe hacer el ministerio público, es decir, ejercitar la acción penal o no hacerlo. ¿Y la propuesta de Venustiano Carranza, y la decisión del Constituyente de 1917?, ¿Y la convicción del Ministerio Público cuando decide que no hay delito que perseguir? La

¹⁷ Diputado Ezequiel Flores Rodríguez, **Diario de Debates**, Cámara de Diputados, miércoles 21 de diciembre de 1994.

reforma Constitucional ya entró en vigencia. Habrá otro momento para pensar, discutir y volver a resolver sobre asunto tan trascendente.

XIV. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Una idea que por mucho tiempo ha causado polémica, se abrió espacio en el nuevo texto constitucional. Con la reforma que comentamos, la Procuraduría General de la República se hará cargo de:

- a) La procuración de justicia, responsabilidad atribuida al Ministerio Público Federal, y;
- b) todos los negocios en los que la Federación sea parte.

La Procuraduría fue relevada de la responsabilidad de ser el consejero jurídico del gobierno.

Esta reforma no estaba incluida en el proyecto que el Presidente de la República envió el 6 de diciembre de 1994. Sin embargo, en los trabajos de las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, se presentó una serie de reflexiones a este respecto, que condujo a la Cámara de Senadores a proponer esa reforma en el dictamen que envió a su colegisladora, reforma que fue aprobada y promulgada el 31 de diciembre del mismo 1994.

«En suma, el Ministro Público debe dejar de formar parte del Poder Ejecutivo. La representación y asesoría de la Federación deben quedar en manos de un poder independiente del Ejecutivo; no sólo la consultoría, también la representación que ahora queda en la norma constitucional»¹⁸.

Indiscutiblemente que la función de consejero jurídico del gobierno federal era una responsabilidad de la más alta distinción, labor que

¹⁸ Diputado José Mauro González Luna, **Diario de Debates**, Cámara de Diputados, miércoles 21 de diciembre de 1994.

en parte venía desempeñando la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Con la reforma, esta tarea pasó formalmente a la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establece la ley.

«La Procuraduría General de la República, a partir de una honesta actuación cotidiana, busca la credibilidad de la sociedad a través de la instauración de una verdadera mística de servicio que recupere el orgullo de pertenencia y la imagen pública de la institución en todos sus niveles de actuación»¹⁹.

XV. NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR

Se ha dicho con toda razón, que las instituciones serán lo que hagan de ellas los hombres que las integran.

La Procuraduría General de la República es la expresión del respeto a las instituciones públicas. Por esto la reforma de la Constitución ha delineado un sano perfil de quien debe encabezar a la Procuraduría: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

El nombramiento del Procurador lo hace el Presidente de la República. La ratificación corresponde al Senado. Cuando la Cámara de Senadores no está en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer el nombramiento con la aprobación de la Comisión Permanente.

Este procedimiento de nombramiento en la iniciativa presidencial aparecía en la fracción III del artículo 89, dentro de los casos en los

¹⁹ Lozano Gracia, Antonio, conferencia **La Procuración de Justicia en el Desarrollo Nacional**, febrero de 1995.

que correspondía al Senado su ratificación: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos y cónsules generales. Sin embargo las Comisiones Unidas del Senado consideraron más apropiado utilizar la fracción IX del artículo 89, que estaba derogada, para incorporar ahí el nombramiento del Procurador General de la República, por el Presidente de la República y se dejó la fracción III como estaba en vigor.

La no inclusión de la Procuraduría General de la República en las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el miércoles 28 de diciembre de 1994, nos revela lo que todo mundo sabe, que la Procuraduría es un órgano constitucional.

El artículo 102, apartado A de la Constitución, dispone que la «La ley organizará el Ministerio Público de la Federación...». ¿A qué ley se refiere?. Se trata de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 31 de diciembre de 1994, actualmente en vigor.

XVI. COMPARECENCIA DEL PROCURADOR ANTE LAS CÁMARAS

Otra cuestión que merece reflexión es la disposición del artículo 93 de la Constitución, que faculta a las Cámaras para citar al Procurador General de la República a comparecer ante la Cámara de Diputados y ante la Cámara de Senadores o ante la Comisión Permanente, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta facultad la tiene cualquiera de las Cámaras con respecto a las Secretarías de Estado, a los jefes de departamento administrativo, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritarias.

En el dictamen del Senado se hizo una advertencia que es pertinente consignar:

«Es importante dejar aclarado en este dictamen que el Procurador General de la República, como agente del Ministerio Público Federal está obligado a mantener reservas y guardar estricta confidencialidad sobre la suerte y alcance de los casos de indagatoria. Por estas razones, en el caso de aprobarse esta propuesta de modificación al segundo párrafo del artículo 93, las comparecencias del Procurador no deberán tener, por ninguna circunstancia, el propósito de infringir la reserva que este funcionario está por ley obligado a mantener».

El segundo párrafo del artículo 93 fue aprobado y promulgado de la siguiente manera:

«Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, par que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades».

Como puede verse, de la lectura del precepto no se deduce la oportuna y prudente precisión de que habla el dictamen del Senado. En la práctica, en las abundantes comparecencias de los altos funcionarios de la Federación a las Cámaras, se les inquiera sobre todo tipo de cuestiones relacionadas con su función.

En las comparecencias del Procurador, los diputados y los senadores siempre han de tener presente lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que con toda claridad establece que *a las actuaciones de averiguación previa sólo podrán tener acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal si los hubiere.*

«Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, *se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.*».

XVII. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

En la reforma constitucional se crea un sistema de seguridad pública, mediante la coordinación de las autoridades federales y locales, sobre la actuación de la policía preventiva e investigadora, con base en las disposiciones de la Ley reglamentaria.

Casi siempre que se habla de seguridad pública se confunde la labor de la policía y las tareas de la administración de justicia; son cosas diferentes, aun cuando de manera necesaria existe vinculación. Ejemplo: puede perfeccionarse hasta la excelencia la actuación de los tribunales y al mismo tiempo mantenerse o incluso agravarse la inseguridad actual, si no se atacan y corrigen los factores de esa inseguridad. Esto demuestra que son dos funciones distintas.

«En todo caso, lo que ahora me interesa destacar es que la reforma constitucional que con todo acierto pretende construir un genuino sistema nacional de seguridad pública (en realidad, de policía preventiva e investigadora, porque la seguridad, ya se ha dicho, depende de múltiples elementos que van mucho más allá de las funciones de la policía), señala que la coordinación entre las autoridades federales y locales se hará con base en las disposiciones de la ley. Enhorabuena que se rescate la presencia de la ley para el manejo de estos asuntos, sumamente delicados, en los que resultan comprometidos la paz y los derechos humanos de los particulares»²⁰.

«El mayor problema, el que más lastima a la sociedad, es que no existe un control efectivo de ésta sobre los cuerpos de seguridad. La dispersión de la policía crea espacios en donde se nutre la corrupción e impunidad. De ahí la importancia de la coordinación policiaca que se propone en el Dictamen»²¹.

La reforma define las bases sobre la seguridad pública en todo el país, con fundamento en la profesionalización de la policía. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del

²⁰ García Ramírez, Sergio, «Reformas a la Justicia», artículo publicado en **Excélsior**, 22 de diciembre de 1994, primera página.

²¹ Senador Amador Rodríguez Lozano, **Diario de Debates**, Cámara de Senadores, sábado 17 de diciembre de 1994.

desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Ha de crearse una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor. Se hace necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sustentado en las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Esto ha de hacerse de manera inmediata en el ámbito federal y promover que estos esquemas sean de adopción generalizada en la República, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

En el artículo 21 constitucional se establece la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, se dispone que todos los cuerpos de seguridad pública pertenecientes a la Federación, entidades federativas y municipios, se organicen sobre los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

«En cuanto a la seguridad pública el nuevo texto constitucional sentó las bases de un sistema nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán garantizar una política coherente en la justicia. Entre otros elementos, se prevé la integración de un sistema nacional de información sobre delinquentes y cuerpos policiales, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la sociedad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber»²².

El artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno en el marco de un sistema nacional de seguridad pública. El federalismo no debe confundirse con un sistema de fronteras que favorezca la impunidad y la delincuencia. El federalismo es una sana

²² Lozano Gracia, Antonio, conferencia **La Procuración de Justicia en el Desarrollo Nacional**, febrero de 1995.

estratificación del poder, es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y de esferas de competencia.

«No hay leyes inmutables... cuando la realidad y la ley están en contra, ¿qué es lo que vamos a cambiar? ¿La realidad o la ley? Tenemos que cambiar la ley para que sea congruente con la realidad. ¿Cuál es la realidad en materia de seguridad pública nacional? Es una realidad lastimada; los cuerpos policíacos, en toda la nación son incapaces, corruptos, con muy pocas excepciones. He aquí por qué se justifica que desde el mando supremo de la norma constitucional se prevea la posibilidad de una coordinación nacional, en donde los tres niveles de gobierno por ser nuestro régimen federal, celebran conciliaciones de intereses, de planteamientos, de formas y de caminos... para darle a los ciudadanos mexicanos, la credibilidad que deben tener en sus instituciones, en el primer acercamiento del ser mexicano, a la trinchera de la autoridad que es la policía»²³.

Debe hacerse frente a la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, mediante una estrategia articulada. La corresponsabilidad de cada uno de los tres niveles de gobierno en esta tarea común, garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en el que los órganos constitucionales que den cuerpo al federalismo, participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

XVIII. UNA SECRETARÍA DE JUSTICIA

En el desarrollo de este trabajo, al tocar cada uno de sus puntos, fue apareciendo cada vez con más claridad y con mayor persistencia esta pregunta: ¿y por qué no pensar en concretar varias tareas de las que se ocupó la reforma constitucional del 31 de enero de 1994, en una Secretaría de Justicia?; ¿por qué no reivindicar aquella Secretaría que sin mayor razón, de un tajo, fue eliminada de la Constitución de 1917?

²³ Lanz Cárdenas, Senador José Trinidad, *Diario de Debates*, Cámara de Senadores, sábado 17 de diciembre de 1994.

Si hubiera razones históricas de fondo para su desaparición, no habría lugar a pensar siquiera en una institución que cubrió tan saludablemente una larga etapa histórica. Tan necesaria fue su creación y tan sólida su razón de ser, que en el medio académico, maestros e investigadores de la más alta calidad, han seguido hablando de ella, como una gran necesidad.

En el decreto del Constituyente de Querétaro sobre el artículo 90 del proyecto del Primer Jefe, en la cuadragésima novena sesión ordinaria, el jueves 18 de enero de 1917, se aprobó la propuesta en sus términos: «habrá el número de secretarías que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría».

«La justificación histórica de la supresión de la Secretaría de Justicia por el Constituyente de 1917 es sumamente discutible. En efecto, como apunta don Antonio Martínez Báez, “sin existir antecedente alguno en cuanto al fondo, sin reflexión atenta en el debate parlamentario y con premura tal en los términos de la votación, que alcanza el extremo de una positiva irregularidad de fondo” (Martínez Báez, Antonio, nota introductoria a **Por una Secretaría de Justicia**, Edición de El Foro, órgano de la Barra de Abogados, México, D.F, 1963, p.3.), el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó, en su última sesión, la conocida como permanente, celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, el artículo 14 transitorio de la nueva Constitución Política en los términos en que se presentó al propio Congreso y que son los siguientes: “Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes”. Este precepto fue reformado posteriormente, el 18 de julio de 1921, y quedó con el texto siguiente: “Queda suprimida la Secretaría de Justicia” (Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, **Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones**, México, 1967, Tomo VIII. p.1034»²⁴.

«Como antes se apuntó, prevaleció el texto propuesto por Carranza para el artículo 90, y días después se aprobó, por una Asamblea cansada y sin debate, el artículo 14 transitorio. Las pocas referencias a la supresión de la

²⁴ Estrada Sámano Rafael, «Necesidad de Reinstalar, dentro de la Estructura del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Justicia», **Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho**, p.368.

REFORMA DE LA JUSTICIA, NECESIDAD INAPLAZABLE DE LA NACIÓN

Secretaría de Justicia que existen en el debate relativo al artículo 90 constitucional hacen dudar de que el sentimiento contrario a la existencia de dicha Secretaría haya sido tan extendida como algunos pretenden»²⁵.

Cómo hace falta la Secretaría de Justicia en nuestro país. La reciente reforma de la justicia mexicana, en la Constitución, nos lleva a replantear la necesidad de crear este órgano administrativo servidor de la justicia, que contribuya a la administración, conservación y mejoramiento del orden jurídico.

El doctor Héctor Fix-Zamudio, al hablar de este tema, cita el clásico debate de los destacados juristas mexicanos Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, el segundo, fue Procurador General de la República en su época:

«(...) el distinguido jurista mexicano (Luis Cabrera) sostuvo que con independencia del Ministerio Público, debería establecerse un *Abogado o Procurador General de la Nación* que dependiera en forma directa del Presidente de la República, con la categoría de Secretario de Estado y con las funciones de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuera parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados. También debería considerársele como el consejero jurídico del gobierno y el jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas, por lo que debía encabezar, además, un consejo que fijara las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta para cada una de las Secretarías y departamentos»²⁶.

En caso de que se decidiera crear la Secretaría de Justicia, se le otorgarían las atribuciones que se encuentran diseminadas en varias Secretarías de Estado y otras que fuera necesario o conveniente asignarle: intervenir en lo concerniente a nombramientos, licencias y renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del

²⁵ *Ibidem*, p.370.

²⁶ Fix-Zamudio, Héctor, «La Institución del Ministro Público y su carácter de Representante Social. Una revaloración», en **La Procuración de Justicia, problemas, retos y perspectivas**. Procuraduría General de la República, 1993, p.297.

Distrito Federal, del Procurador General de la República, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y demás funcionarios que actúan en la esfera de la administración de justicia y en cuyos nombramientos debe intervenir el Poder Ejecutivo Federal; intervenir en lo relativo a las solicitudes de destitución o remoción de los funcionarios anotados anteriormente.

Designar comisiones de formación o de revisión de proyectos de toda clase de leyes en materia de justicia, en los que corresponda la iniciativa al Poder Ejecutivo; proponer cuanto sea conducente a la realización de la garantía consagrada por el artículo 17 constitucional relativa a la pronta y expedita administración de justicia y, en general, a la vigencia y aplicación reales de nuestro orden jurídico; hacer sugerencias en relación con los presupuestos de las dependencias relacionadas con la administración de justicia, a fin de que sus funcionarios y empleados tengan retribución decorosa y para que desarrollen sus altas funciones en locales dignos, con buen mobiliario y útiles de trabajo adecuados; hacer compilaciones y codificaciones de leyes; intervenir en todo lo relativo a la actualización jurídica ciudadana, burocrática y profesional, llevando registro de escuelas profesionales de Derecho y estadísticas acerca de la población de peritos en Derecho; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo y las asociaciones y agrupaciones de profesionales del Derecho e impulsar la formación de dichas asociaciones y agrupaciones.

Ser el contacto de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial de la Federación; supervisar los establecimientos de prisión preventiva, de reclusión y de cumplimiento de sanciones en el ámbito federal, procurando que en tales establecimientos se promueva la readaptación social de los reclusos; ser el contacto de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con las entidades federativas en materia de administración de justicia; proponer, y en su caso dictar de acuerdo con la ley, medidas de prevención y de defensa sociales contra los postulantes y contra auxiliares de la administración de justicia que obstaculicen la recta administración de ésta y fomentar que el ejercicio de la profesión del Derecho en todas sus formas se ajuste a las

normas de la ética; intervenir en indultos, conmutaciones y reducciones de penas, así como en detenciones y otras medidas de ampliación de sanciones y en la aplicación de leyes de amnistía; organizar y administrar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en busca de seguridad en las transacciones; organizar y administrar el Registro Civil, vigilar al notariado e intervenir en los nombramientos de notarios.

Una institución que prestó grandes servicios a la nación desde que México empezó a ser independiente; una institución que tuvo como titulares a mexicanos preclaros como Miguel Ramos Arizpe, José Manuel Herrera, Andrés Quintana Roo, José Justo Corro, Mariano Riva Palacio, José Bernardo Couto, Luis de la Rosa, Ponciano Arriaga, Benito Juárez..., es una institución que merece vida y respeto. ¿Que se desea cambiar el nombre? Puede llamársele Abogado General de la Nación o se le puede encontrar otro nombre. Sería lo de menos. Lo importante es su función al servicio de México.