

# **CRÍTICA A LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL FEDERAL\***

**Jesús Ángel Arroyo Moreno\*\***

**SUMARIO.** I. INTRODUCCIÓN. II. EL MINISTERIO PÚBLICO. III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. IV. LA DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS. V. LA CARRERA JUDICIAL. VI. EL PRESUPUESTO. VII. EL ART. 105. VIII. EL ART. 107 DE LA CONSTITUCIÓN. IX. CONCLUSIÓN. X. REFLEXIÓN FINAL.

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. En este ensayo trataré de ser lo más claro posible al criticar el proyecto de reformas al capítulo dedicado al Poder Judicial Federal, que creo que no cumple los fines para los que se hizo, porque puede ocasionar la pérdida de la independencia de dicho Poder.

2. Se reforma el sistema de "impartición de justicia" mediante una injusticia, consistente en "jubilar" a los ministros de la S.C.J.N. Y esto, en sí, es condenable.

Que haya habido ministros indignos y casos de corrupción no lo dudo, porque podría señalar algunos; pero no todos son corruptos ni indignos, incluso alguno puede ser puesto como ejemplo de una conducta honorable. Y aquí está la injusticia, pues si alguno cometió actos indebidos, se le deberá destituir y castigar, previo juicio.

Sin embargo, y en desdoro de la propia S.C.J.N., a todos se les midió con el mismo rasero y todos fueron despedidos, si es que se puede emplear esta palabra.

Claro que no es esta la primera vez que ocurre en México, ya que en la época de Cárdenas la S.C.J.N., tal como se encontraba integrada, le estorbaba, por lo que destituyó a todos los ministros y designó a una nueva S.C.J.N.; pero este precedente no era para repetirlo.

Contra esta observación se opone el argumento de que habiéndose solicitado por todo el mundo alguna mejora del Poder Judicial Federal y estimándose necesaria, tenía que acudir a una medida radical, como la destitución de todos los ministros y la disminución de su número.

3. Más grave que esa injusticia es el desprecio a la Constitución, y a uno de los principios básicos que fundan la independencia del Poder Judicial.

---

\* Es un análisis del proyecto de reforma a la Constitución Federal. Dicho proyecto se aprobó con modificaciones. La reforma constitucional se publicó el 31 de diciembre de 1994.

\*\* Abogado, Socio del despacho "Arroyo, Galindo y Lara, Abogados". México, D.F. Profesor de Derecho de amparo en la U.I.A. y en el ITAM.

Uno de los fines de la reforma —según sus autores— es que se garantice esa independencia. Y tal fin se busca mediante un proyecto de ley exclusivamente presidencial, hecho por personas que —en mi concepto y lo probaré más adelante— ignoran el derecho constitucional y el derecho procesal. Y cabe preguntar ¿quiénes hicieron la reforma?, ¿a quien consultaron? Y pregunto esto porque, aparentemente, ninguno de los que saben intervino. Además no se consultó a las universidades ni a los colegios de abogados serios.

Dije que había habido desprecio de uno de los principios básicos de la independencia judicial, que es la inamovilidad. Este principio se rompe con el proyecto. De acuerdo con el texto constitucional que en esta fecha (8 de diciembre de 1994) rige en México, los ministros no pueden ser destituidos, salvo el juicio político y la pérdida de la inamovilidad por la comisión de un delito. Y con la reforma todos los ministros son despedidos, ¿y la inamovilidad? A la basura por inútil.

Podrá argumentar alguno: es que son corruptos; es que son indignos. Y respondo: ¿todos? Si alguno lo es, sométanlo a alguno de los procedimientos de responsabilidad que señala la Constitución. Aquí se rompe otro principio: la responsabilidad es personal; quien comete un delito es responsable y si forma parte de un grupo, ese grupo no es responsable a menos que haya participado en la comisión del delito, como grupo.

Pero con el proyecto todos los ministros son responsables, a pesar de que los haya dignísimos.

La inamovilidad también se destruye con el plazo de 15 años de duración de un ministro en el cargo (Art. 94 del proyecto), porque ya no es inamovible; pero —y esto es más importante— puede ocurrir que un ministro designado a los 35, 40, 45, 50 años de edad, cuando expire el plazo esté en plenitud de facultades y si fue bueno habrá que quitarlo.

### **Las objeciones:**

\* Durante 15 años es inamovible, pero se olvida que de lo que se trata es que el Juez dedique su vida a ser Juez y no tenga que pensar en que hará después.

\* La inamovilidad de por vida puede acarrear corrupción, pereza, etc. Esto es cierto, y es el riesgo que hay que correr. Se puede minimizar y evitar el riesgo nombrando a los mejores abogados que tengan auténtica vocación para el cargo.

4. Es más de alabar la intención de la medida que la forma en que se concretó. A reserva de demostrarlos quiero que desde el primer momento quede claro:

\* En mi concepto hubo ignorancia de parte de quienes hicieron la iniciativa.

\* Tiene buenos preceptos y buenas intenciones, que se quedaron a la mitad del camino.

\* Si la intención era independizar al Poder Judicial del Poder Ejecutivo, esta intención se encuentra frustrada.

Atento lo anterior, lo único que se puede alabar, repito, es la intención de las reformas, pero no su contenido. Para probar esta afirmación analizaré algunos de los preceptos que

se pretenden reformar referentes al Poder Judicial Federal, con alguna alusión el Ministerio Público (M.P.), en la inteligencia de que pienso que el diagnóstico que precedió a la reforma fue equivocado; por tanto, la propia reforma, en un aspecto, se quedó corta y en otros aspectos fue excesiva e injusta.

## **II. EL MINISTERIO PÚBLICO**

5. Como dije no voy a comentar todo, sin embargo no resisto la tentación de hacer una reflexión sobre la seguridad pública, motivo de un párrafo que se agrega al Art. 21 de la Constitución, que dice que la seguridad pública estará a cargo del Estado.

Y cabría preguntar si esa frase no estuviera: ¿a cargo de quién estaría la seguridad pública? Como esta hay muchas frases inútiles. La seguridad pública ha estado, y estará, a cargo del Estado, para eso existen el ejército y los policías.

6. Pero volviendo a lo que interesa, en el párrafo primero de los que se agregan al precepto, se dice la ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del M.P. en que decida no ejercitar la acción penal.

En principio la reforma obedece al clamor de todos aquellos que como ofendidos tenían que ocurrir al M.P. Éste, con el monopolio de la acción penal mal entendido, era soberano en cuanto al ejercicio o no de la acción. Es plausible, por tanto, que con motivo de la reforma se faculte al ofendido para que pueda impugnar las resoluciones del M.P. en que decida no ejercitar la acción penal.

Lo condenable es la redacción: se deja a la voluntad de las legislaturas locales señalar los casos en que puede hacerse la impugnación y por qué medio pueden impugnarse las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

Esto significa que el legislador de un Estado puede restringir los casos y señalar como medio de impugnación la revocación. Y esto sería tanto como burlar el espíritu de la reforma. Podría ocurrir también que no legislara y si lo hicieran habría tantas legislaciones cuantos estados.

Para que eso no pueda ocurrir, el o los autores de la iniciativa debieron ser más precisos. Dicho párrafo podría sustituirse por el siguiente:

"En los casos en que el M.P. decida no ejercitar la acción penal o desistirse de ella, el ofendido podrá ocurrir al juicio de amparo".

De esa manera no habrá dudas ni falsas interpretaciones y el Juez de Distrito decidirá sobre la legalidad de la medida.

Pero a los autores de la iniciativa se les olvidó que el M.P. puede ejercitar la acción penal y desistirse de ella al día siguiente, pues es su derecho. Y si así lo hace la reforma queda frustrada. Por ello hay que agregar —y así lo hice— la hipótesis del desistimiento.

Esta disposición implicará la reforma del Art. 10 de la Ley de Amparo y tal vez del 5, Fracc. III, inciso (b).

7. Entre los abogados se estima que uno de los motivos de que el Procurador de la República no funciona adecuadamente es que se le acumulan funciones que, de alguna manera, se contraponen, a saber:

a. Consejero jurídico del Gobierno y representante del mismo, como actor o como demandado, en los juicios en que la Federación es parte y en las controversias constitucionales.

b. Titular de la acción penal y perseguidor de delitos.

Lo ideal sería dividir la Procuraduría. Por una parte crear una secretaría jurídica o como quiera llamársele, formada por juristas de primera que tuvieran a su cargo todo lo jurídico del gobierno federal, como es la representación en juicio, la consejería y, muy importante, centralizar en esa secretaría todas las iniciativas de leyes o de reglamentos para que no sean contradictorios entre sí o con la legislación anterior y para evitar su inconstitucionalidad.

Por otra parte crear un órgano autónomo; el Procurador General de la República, con las funciones de titular de la acción penal y perseguidor de delincuentes. Y digo autónomo, porque una de las razones de su ineficacia consiste en su dependencia del Ejecutivo, en que este lo remueva libremente, y ese constante nombramiento de titulares impide un trabajo adecuado. Además de que sigue directrices políticas y no jurídicas.

Esto implicaría una reforma integral del Art. 102 de la Constitución.

### III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

8. El Art. 100 reformado se refiere al Consejo de la Judicatura Federal y dispone que tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con excepción de la S.C.J.N. El Art. 94 de la reforma establece que dicho Consejo determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

La creación del Consejo de la Judicatura es una novedad en nuestro derecho y se debe a la importación de la figura de otros países, tal vez de España. Es una más de las instituciones extranjeras importadas, que tal mal resultado han tenido en México, entre ellas, el federalismo que costó casi 50 años de lucha y que todavía hoy, a 170 años de adoptado, tratamos de vivirlo.

Este Consejo pretendió sustituir al Ministerio de Justicia en España o apartar a la justicia de los vaivenes de la política, como en Francia e Italia (Montero Aroca y otros. Derecho jurisdiccional. Bosch 1991). Y en esos países tenía razón de ser, porque a través del Ministerio de Justicia, órgano del Ejecutivo, se gobernaba al Poder Judicial. Así ocurría en México en el siglo pasado, pues era el Ejecutivo quien designaba a los Magistrados de los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito (Ley de 13 de mayo de 1881, que crea 7 Secretarías de Estado, entre ellas la de Justicia. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1908, para no citar otras). Con la Constitución de 1917 (texto original) desapareció esa Secretaría y con ello el Poder Judicial adquirió independencia, ya no estaba

ligado al Ejecutivo, salvo en los aspectos presupuestales. Más tarde (reforma al Art. 96, de 20 de agosto de 1928) se otorgó al Presidente la facultad de nombrar a los ministros con aprobación del Senado.

Ahora, con el Consejo, se resucita de alguna manera a esa Secretaría pues atenta su composición el Poder Judicial dependerá, nuevamente, del Ejecutivo.

9. Se ha insistido, una y otra vez, que la reforma tiende a, o pretende, independizar al Poder Judicial del Poder Ejecutivo. Se ha dicho, una y otra vez, que ahora sí habrá una plena independencia del Poder Judicial Federal; pero esta pregonada independencia deja de existir con la actual integración del Consejo de la Judicatura. Este está formado, según la iniciativa, por el Presidente de la S.C.J.N., un juez, un magistrado, dos consejeros designados por el Senado y dos consejeros designados por el Presidente de la República. En pocas palabras, cuatro de los consejeros son ajenos al Poder Judicial Federal y tres forman parte de ese Poder. Y estamos en México y la experiencia de años (iba a decir de décadas) es el sometimiento del Senado al Ejecutivo, lo que significa que 109 nombramientos de jueces y magistrados, el presupuesto y la administración del Poder, la vigilancia sobre los jueces y magistrados y la disciplina, estarán a cargo del Consejo, que es muy posible que reciba órdenes o directrices del Ejecutivo.

Y no se me diga que esto es imposible. ¿No ha sido precisamente la composición de los órganos electorales mediante los representantes del Ejecutivo y del Legislativo, uno de los motivos de inconformidad de los partidos políticos? Dicen —y dicen bien— que de esa manera era el Poder Ejecutivo quien hacía las elecciones. ¿Y no se está pidiendo un órgano totalmente ajeno al Ejecutivo para organizar las elecciones?

Y si esto es así, cómo es que para el Poder Judicial se crea un órgano que puede ser dominado totalmente por el Ejecutivo, abandonando una independencia real. Y no se me diga que esto no ocurre o que no va ocurrir. Desgraciadamente la experiencia mexicana dice lo contrario. El presidencialismo es muy fuerte y sigue existiendo en el país: elecciones locales en Chiapas, Tabasco, Veracruz; se dice que son fraudulentas. En lugar de que se resuelva el problema en el lugar de origen, ante las autoridades y con las leyes locales, es la Secretaría de Gobernación, que depende del Presidente, a quien se busca para que arregle el asunto. Y puedo citar más ejemplos de 1994. Para terminar sólo cito dos refranes mexicanos: "No era la burra la desconfiada, la hicieron los palos." "El que con leche se quema, hasta al jocoque le sopla". Y esta es la realidad en México y con ella hay que vivir.

10. Si se estima que es bueno el Consejo para quitar al Pleno de la Corte y a los ministros los problemas administrativos, ¿por qué no se procede de otra manera?: que el Consejo lo formen los jueces y magistrados: 3 jueces, 3 magistrados bajo la Presidencia del Presidente de la S.C.J.N. Así el Poder Judicial es independiente verdaderamente, si se puede obtener lo que se propone sobre el presupuesto, en otro capítulo de este ensayo.

Si se insiste en que debiera haber representantes del Legislativo y del Ejecutivo, la composición tendría que ser tal, que la mayoría fuesen jueces y magistrados y no como se propone, por las razones dichas.

11. Lo que yo desearía sería la supresión del Consejo de la Judicatura o, si se quiere aceptarlo, que los formen sólo miembros del Poder Judicial Federal. De esta manera sí sería autónomo el Poder Judicial Federal.

Explico ahora mi posición: dije que las personas que hicieron este proyecto eran ignorantes. Y pruebo mi afirmación: es ignorar la realidad de México la composición del "Consejo de la Judicatura". Es ignorar la realidad de México el solo hecho de proponer tal Consejo, porque esto significa que el diagnóstico fue mal hecho. En teoría la solución puede parecer buena; pero las leyes se aplican a los hombres y estos las tuercen, las aplican mal y así puede ocurrir con este Consejo. Y si puede ocurrir, hay que evitar que ocurra eliminándolo.

12. No ha sido la corrupción de los ministros de la S.C.J.N. la causa del desprestigio que ha tenido el Poder Judicial Federal en los últimos años. Su causa han sido los pésimos nombramientos que han hecho los Presidentes de la República y que el Senado, ignorando sus facultades o mejor dicho omitiendo su ejercicio, aprobó. En lugar de nombrar juristas capaces se designaron a políticos cuyo único mérito era haber servido al partido en el poder o al Ejecutivo. A unos se les premió y a otros se les dio un lugar de retiro o se les concedió un compás de espera para que volvieran a la política.

Recuerdo el mérito de un ministro de la S.C.J.N. consistente en haber sido alto funcionario del partido en el poder, de haber llenado el Zócalo con manifestantes, o el mérito de otro ministro, cuya mejor obra fue un decreto de expropiación ya publicado, hubo que corregir de tan mal hecho, contra el cual se pidió el amparo y no hubo juicio que no se ganara.

En otras ocasiones se han designado ministros de la S.C.J.N. a personas que nadie conoce, a pesar de vivir en el medio.

Con gran número de políticos como ministros la S.C.J.N. dejó de ser un Tribunal de Justicia para convertirse en un tribunal de complacencia del Ejecutivo. Para qué citar el ejemplo del Ministro Del Río, Presidente de la S.C.J.N., aceptando, contra el Art. 101 de la Constitución, un encargo del Ejecutivo. Y como políticos jamás tuvieron el valor de enfrentarse al Poder y un juez de amparo que no se enfrente al Poder es inútil.

Y claro, los políticos llevaron consigo las costumbres políticas: el compadrazgo, el amiguismo, la consigna, en la jerga utilizada el dar línea y, en ocasiones, la corrupción por cohecho. Y así fue el resultado.

En años anteriores, y soy testigo de ello, cuando no existía gran número de políticos en la S.C.J.N. ésta tuvo su prestigio, supo ganárselo y supo defenderlo, a pesar de que nombraba y designaba a jueces y magistrados.

Nada de lo que he escrito está, en contra de este o de aquel ministro. Cito casos generales y afirmo, además, que han habido y hay ahora ministros dignísimos, a quienes se puede alabar.

El remedio, por consiguiente, estaba en designar mejores ministros para la S.C.J.N.; juristas auténticos, fogueados en la judicatura o en el litigio. Y esto implica un procedimiento largo, consistente en designar para cada vacante a un mejor ministro a menos que, como en otras ocasiones se ha hecho en la S.C.J.N., crear las vacantes sugiriendo al ministro indigno que se jubile sin escándalo. Durante años así se han eliminado a los malos ministros de la S.C.J.N.

Así las cosas, creo que es innecesario el Consejo de la Judicatura.

**13.** Otra deficiencia tiene la iniciativa, es que no se fijan los requisitos que deben tener los 4 consejeros que no forman parte del Poder Judicial. Sólo se dice que los consejeros deben cumplir los requisitos de designación que determine la ley y esto no es decir nada, pues el Congreso puede decidir lo que estime pertinente: que los consejeros sean de 10 años o analfabetas. Claro que esto es exagerar, pero el Congreso es libre de poner o quitar requisitos.

En mi concepto a los consejeros designados por el Senado y por el Presidente de la República deben exigirse los mismos requisitos que a los ministros de la S.C.J.N., por cuanto que gobernarán al Poder Judicial y debió decirlo la iniciativa. En cuanto a los consejeros pertenecientes al Poder Judicial Federal, por el hecho de integrarlo, podrán ser designados.

**14.** El Consejo de la Judicatura Federal está facultado por el Art. 94 del proyecto para determinar el número y división de los Circuitos, la competencia territorial y la especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Jueces de Distrito.

Por otra parte, se ha dicho que el Consejo sólo administrará. Por tanto hay una contradicción entre lo que se dice para vender el proyecto y lo que éste contiene, pues las facultades que menciona exceden a la simple administración, ya que son facultades jurisdiccionales.

La especialización de tribunales y juzgados, la competencia territorial de un tribunal o juzgado, la división de los circuitos y su número, de la que dependerán la apelación, la revisión, la competencia, no son problemas administrativos, son problemas jurisdiccionales. Por ello esa facultad debe quitarse al Consejo de la Judicatura y entregarse de nuevo al pleno de la S.C.J.N.

**15.** Se otorgan al Consejo (Art. 100) facultades de vigilancia y disciplinarias y no entiendo a qué se refieren.

De acuerdo con el Art. 97 los magistrados y los jueces nombran y remueven a sus funcionarios y empleados, por lo que el Consejo no interviene. Tampoco lo hace en las actividades de la S.C.J.N. (Art. 100).

Y si así son las cosas, los únicos sujetos a la vigilancia y disciplina son los jueces y los magistrados. Pero una vez que un juez o un magistrado han sido confirmados, sólo son responsables en los términos del Título IV de la Constitución, que trata de la responsabilidad de los funcionarios (Art. 97 del proyecto) y esto corresponde al Congreso.

A qué vigilancia y disciplina se refiere, en consecuencia, el Art. 100, pues los únicos funcionarios que pueden ser sujetos a esa disciplina o vigilancia serían los jueces recién nombrados ya que por definición, los magistrados han sido jueces anteriormente y, por consiguiente, sólo responden mediante el juicio político o previa declaración de procedencia.

La conclusión que se impone es que esa facultad de vigilancia y disciplina es inútil y debe dejarse al superior jurisdiccional, máxime que si hay faltas lo más seguro es que se hayan cometido en la función jurisdiccional respecto de lo cual el Consejo carece de competencia y si interviene, su intervención será ilegal.

En relación con la disciplina y vigilancia cabe agregar que, el juez y el magistrado, dentro del procedimiento y al dictar sentencia, son soberanos y no pueden admitir ni consignas ni intervención alguna. Si se equivocan, si su fallo es injusto, la única manera de corregirlo es mediante el recurso, que corresponde al Superior Jurisdiccional, por lo que sobra el Consejo de la Judicatura Federal.

16. En el propio Art. 100 hay una disposición alarmante: las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables. Este carácter lo tienen las decisiones de la S.C.J.N., porque no hay tribunal superior a ella; las decisiones del Congreso en juicio político y en declaraciones de procedencia, también tienen ese carácter por elemental lógica, ya que ejerce su soberanía. Creo que es absurdo que las decisiones del Consejo sean definitivas e inatacables. Si va a administrar al Poder Judicial; si el Consejo va a constituirse en vigilante de los jueces y magistrados, lo menos que puede hacerse es que sus decisiones sean impugnables ante el Pleno de la S.C.J.N., pues así se podrán impedir las injusticias y la prepotencia.

#### **IV. LA DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS**

17. Respecto de la designación de los ministros (Art. 95) es de alabar que la iniciativa conserve el sistema actual y, en cuanto a los requisitos que se requieren para ser nombrado, que menciona el Art. 95, se elimina la edad límite y creo que esta eliminación no es acertada, porque si bien es verdad que hay muchos abogados con más de 65 años de edad con capacidad plena, también es cierto que hay otros muchos que no la tienen. En todo caso, una designación a los 80 años puede ser aconsejable, pero lo más seguro es que no lo sea, por las limitaciones físicas y, tal vez, mentales del candidato.

Lo conveniente sería aumentar el límite de edad, de los 65 actuales a los 70 y elevar la edad de jubilación forzosa a 75 u 80 años, con los riesgos que esto conlleva.

Se puede dejar la iniciativa como se encuentra con la condición de que en caso de edad avanzada al candidato se le haga un examen médico, lo que puede ser humillante.

La Fracc. III de este precepto modifica la anterior para elevar la antigüedad en el título profesional a 10 años, lo que es correcto, pero se incurre en el mismo error que contiene esa fracción no reformada.



Es posible que se haya pensado en candidatos provenientes de universidades o institutos de investigación; pero quien así piensa ignora que si bien el derecho es una ciencia y se aprende en las universidades y en los institutos de investigación, también es un arte que se aprende haciendo, lo que significa que la aplicación del derecho a los casos concretos es más que el simple saber, implica cómo hacer y qué hacer, lo que se aprende con el tiempo; por eso los mejores jueces no son los jóvenes, son los hombres maduros, porque su experiencia, sus años de trabajo, son los que les van a dar lo que se requiere para ser juez: prudencia, sabiduría, moderación.

Debo agregar: todo artista se forma haciendo: el pintor pintando; el músico tocando. Y en las profesiones, no hay cirujano que no aprenda haciendo; no hay abogado sin asistencia a los Tribunales. Por eso el ministro de la Corte debe saber, pero también debe saber hacerlo. En consecuencia a esta fracción debe agregársele que deberá tener el candidato a ministro de la Corte 10 años de titulado con práctica profesional en la judicatura o en el litigio.

**18.** En la Fracc. VI del Art. 95 se exige como requisito que el futuro ministro no haya sido Secretario de Estado, Gobernador, Jefe de Departamento del D.F., Senador, Diputado, Procurador. Y así concebida la norma sería una burla si fuera intencional; pero quiero creer que sólo es ignorancia.

Salvo dos procuradores, los políticos designados ministros han ocupado puestos inferiores en el gobierno o han sido miembros del partido en el poder.

Y si esto es así, ¿por qué se limita la prohibición a los funcionarios superiores? Creo que lo conveniente es decir: no se podrá nombrar como ministro de la S.C.J.N. a quien sea funcionario de los poderes, federal o locales, o de las paraestatales, federales o locales, porque hay que tener en consideración que no fueron enumerados en la Fracc. VI otros funcionarios que dependen del Ejecutivo, como son los directores de las empresas paraestatales.

Otra crítica a esta fracción es el plazo que se exige que haya transcurrido desde que se abandonó el puesto, que es de 6 meses, porque es un plazo muy breve. El político no pierde su afiliación o su querencia en 6 meses; lo mínimo que podría exigírsele sería un año y todavía parece poco.

**19.** Refiriéndose a la designación de magistrados y jueces, si se acepta la existencia del Consejo de Judicatura, el sistema es adecuado; pero no se dice nada en los transitorios acerca de los jueces y magistrados que hoy están ocupando puestos en el Poder Judicial. Creo que sería conveniente agregar un transitorio diciendo que los que después de haber sido designados Jueces de Distrito han ascendido a magistrados, o los jueces que ya tienen 6 años de designados, sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos del Art. IV de la Constitución; que los que van a cumplir 6 años serán reelectos, si lo merecen, en cuanto los cumplan. Y aquí cabe otra observación: para determinar la conducta de un Juez de Distrito recién designado y saber si merece, realmente, quedar como juez y optar

posteriormente por un ascenso, 6 años son demasiados, si se pusieran cuatro como estaba anteriormente, no habría inconveniente alguno.

20. Finalmente, para ser congruente con lo que he propuesto con anterioridad, en el texto del último párrafo del Art. 96, debiera decirse que para el nombramiento de los ministros de la S.C.J.N. se prefiriera a los magistrados y sustituir la frase "en otras ramas de la profesión jurídica" con la palabra "postulantes".

## **V. LA CARRERA JUDICIAL**

21. En el Art. 97, párrafo cuarto del texto propuesto, se agrega esta frase "conforme a lo que establezca la ley respecto a la carrera judicial" (sic) frase que se repite en otras ocasiones. Se hace referencia a la carrera judicial, pero no se dice de que se trata y se deja a la ley todo lo que a ella se refiere.

Considero mala técnica no señalar las bases de la carrera judicial la que implicaría su inicio mediante el estudio en un instituto de capacitación; un examen y, en su caso, la designación como actuario. El ascenso a secretario de juzgado sería según los méritos, a juicio de titular respectivo.

El ascenso a secretario de Tribunal de Circuito mediante examen y previos cursos de actualización. A esta hipótesis se equiparía la designación de secretario de la S.C.J.N. El ascenso a juez o magistrado, mediante examen de oposición y cursos de actualización. De esta manera habría factores objetivos que permitirían juzgar al funcionario, bien entendido que lo deseable es que se establezca la carrera para quitar subjetividad en el nombramiento de magistrados y ministros. Además, tal institución no podría ser retroactiva.

## **VI. EL PRESUPUESTO**

22. El último párrafo del Art. 100 previene la existencia de dos proyectos de presupuesto, uno de la S.C.J.N. y otro del Consejo, para sí y para el resto del Poder Judicial Federal. Ambos proyectos serán el proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal, que la S.C.J.N. remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

Una de las causas que se han señalado siempre como motivadoras, de alguna manera, del sometimiento del Poder Judicial a otros poderes es su presupuesto, cuya inclusión íntegra en el presupuesto de egresos depende del Ejecutivo y su aprobación del Legislativo, lo que implica una preminencia del Ejecutivo sobre el Judicial, pues lo puede atar de manos el desestimar parte de su presupuesto.

La solución que se ha ideado por todos aquellos que piensan en esta materia, es que la S.C.J.N. (y, en su caso, los poderes judiciales locales) gocen de un porcentaje del presupuesto de egresos de la Federación o del Estado de que se trate, lo que implicaría una mayor independencia, fijándose tal porcentaje de manera que cubra los gastos y el crecimiento del propio Poder Judicial, con la ventaja de que al crecer el presupuesto de la Federación o del Estado, crece también el presupuesto del Poder Judicial.

**VII. EL ART. 105**

**23.** Este precepto de la iniciativa es un verdadero galimatías.

La Fracc. I por casuística resulta complicada. En el texto original de la Constitución se hablaba de las controversias que se suscitaran entre dos o más Estados, los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte. Y se abandona este texto por una enumeración complicada, que hace difícil su intelección.

En mi concepto podría quedar de esta manera: De las controversias (suprimo lo de constitucional por inútil) que surjan entre dos o más Estados; entre ellos y con la Federación o el Distrito Federal; entre los municipios, los estados, la Federación o el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado o de los municipios. Considero que de esta manera quedan cubiertas todas las hipótesis a que se refiere esa Fracc. I, en una redacción más fácil.

**24.** Se dispone en la parte final de esta Fracc. I, que si las controversias versan sobre disposiciones generales, las resoluciones de la S.C.J.N. que las declare inválidas tendrán efectos genéricos y en los demás casos las resoluciones tendrán únicamente efectos entre las partes.

El último párrafo es inútil: toda sentencia, en principios sólo tiene efecto entre las partes, la generalidad del efecto de la sentencia lo va a dar la naturaleza misma del objeto del juicio. Quiero poner un ejemplo del derecho procesal civil: en una controversia del arrendamiento su sentencia perjudica o favorece a las partes exclusivamente, pero si se trata de alguno de los actos del Registro Civil, como por ejemplo, tener a Juan como hijo de Pedro, esa resolución, por su naturaleza, tiene efectos generales. Y si en alguna rama del Derecho el principio de que la sentencia sólo perjudica o favorece a las partes es rígido es en derecho procesal civil. La fórmula de Otero tiene sentido en este contexto, porque prohíbe los efectos generales en la sentencia que concede el amparo contra una ley. Y esto fue para impedir el efecto que por la naturaleza de la ley tiene la sentencia que la invalida.

Pero para pensar en esto se habría necesitado que las personas que hicieron la iniciativa hubieran sido abogados con experiencia profesional en los tribunales y, aparentemente, no la tienen.

**25.** Debo hacer aquí una reflexión: una ley no requiere decir todo, porque el Derecho es uno y si se divide en partes es para estudiarlo mejor o para aplicarlo mejor. Pero no hay que olvidar que no tiene porque repetirse en una ley lo que ya está establecido en otra.

La Constitución no tiene porque definir que es la propiedad, como no la define el Código Penal, ni la definen las leyes mercantiles, porque la propiedad se encuentra definida en el Código Civil. La ley especial, lo que hace es delimitar o impedir la aplicación en un momento dado para sus fines específicos, de las normas de la ley general.

**26.** El Art. 105 es una norma procesal y hay que sujetarla a las reglas del proceso. Y esto nos lleva a la crítica de la Fracc. II, crítica que se basa en la historia: recogieron los

autores del basurero de la historia del Derecho Constitucional Mexicano una institución que nunca ha funcionado. Sin pretender ser exhaustivo recuerdo lo siguiente: cuando las instituciones políticas de México se estaban organizando una que interesaba a todos era hacer que se guardara el orden constitucional.

a. En la primera Constitución de 1824 no se estableció ningún sistema para resguardar el orden constitucional, salvo la Fracc. V de su Art. 137, que facultaba a la S.C.J.N. a conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales según lo previniera la ley, la que jamás se expidió, por lo que tal facultad nunca se ejerció.

b. Las 7 Leyes Constitucionales de 1836, instituyeron el llamado Supremo Poder Conservador, que podía declarar la nulidad de una ley si se lo exigía el Ejecutivo o la S.C.J.N. o 18 miembros del Legislativo. Declaraba a petición del Legislativo o de la S.C.J.N. la nulidad de los actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución o a las leyes. Declaraba la nulidad de los actos de la S.C.J.N. a petición de los otros dos poderes.

c. José Fernando Ramírez, en su voto de 1840, propuso que la S.C.J.N. conociera de la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades, a petición de determinado número de diputados, de senadores o de juntas departamentales.

d. En el proyecto de la minoría de 1842, las legislaturas estatales podían declarar inconstitucionales las leyes del Congreso a petición del Presidente, de acuerdo con su consejo, de 18 diputados, 6 senadores o de 3 legislaturas y la S.C.J.N. sólo computaba los votos.

e. En el proyecto de la mayoría, el Senado era el que podía declarar nulos los actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución general.

f. En el voto particular de Mariano Otero, y después en el Acta de Reformas de 47, además de hablar de juicio de amparo, se estableció (Arts. 22 y 23 del Acta) que las leyes de los Estados que atacaran la Constitución podían ser declaradas nulas por el Congreso a iniciativa de la Cámara de Senadores. Las leyes del Congreso podían ser declaradas nulas por los legislaturas a petición del Presidente de acuerdo con su ministerio, o por 10 diputados o 6 senadores o 3 legislaturas.

Todos estos antecedentes, como dije, fracasaron por inoperantes y ahora, en esta Fracc. II del Art. 105, se resucita el control político de la Constitución mediante una acción que se ejercita ante la S.C.J.N., acción cuya titularidad la tienen el 45% de los diputados o de los senadores o de los órganos legislativos estatales o de la asamblea de representantes y el Procurador de la República.

El objeto es dar a algunos órganos del Estado Mexicano la facultad de oponerse las leyes estimadas inconstitucionales, mediante una acción de la que conocería, exclusivamente la S.C.J.N. Y contra este sistema cabría decir lo mismo que en el siglo pasado se dijo: el control constitucional mediante un sistema político como el propuesto, lo único que trae como consecuencia son las pugnas entre poderes y, de hecho, no funciona.

Por eso la solución que se dio en ese siglo fue que la constitucionalidad de una ley se reclamara por los particulares, cuidándose Otero de decir que la sentencia no tendría efectos generales.

Ahora bien, esta última parte de la fórmula de Otero, hoy por hoy, ya no es funcional y debiera corregirse, dando efectos generales a la sentencia de la S.C.J.N. que declarara inconstitucional una ley.

En mi concepto esta fracción debiera suprimirse íntegramente, pues sería una fuente de problemas, como lo fueron instituciones similares en el siglo pasado o sino sería inútil por inaplicable.

27. La Fracc. III, párrafo primero, en cuanto que se refiere a la facultad de atracción en juicios federales es correcta y deberá pasar a ser la Fracc. II.

Y aquí hay que hacer notar que el autor de la iniciativa dejó fuera de la competencia de la S.C.J.N. los juicios en que la Federación fuere parte, que contempla el Art. 105 original, lo cual significa que en este precepto, Fracc. III debiera decirse; "de los juicios en que la Federación fuere parte, en los términos de la ley".

Y esta ley, que es la Orgánica del Poder Judicial Federal, establece, que, en principio, el Pleno determinará en qué casos conocerá de esos juicios y en qué casos los Jueces de Distrito en materia civil. Esto tiene como razón de ser que hay muchísimos juicios, podría decirse la inmensa mayoría, en los que la Federación es parte y carecen de importancia, muchos de ellos se refieren a contratos de arrendamiento firmados por las dependencias federales. Y es ilógico que la S.C.J.N. conozca de ese tipo de juicios. Y esta división de competencia ya está estudiada y resuelta en la jurisprudencia.

Atento lo anterior, casi podría decirse que la facultad de atracción en este tipo de juicios puede ser inútil; sin embargo y para una situación remotamente hipotética, puede conservarse la fracción que esa facultad establece.

## **VIII. EL ART. 107 DE LA CONSTITUCIÓN**

28. A las Fraccs. VIII, XI y XII del Art. 107 se agrega la frase: "los Tribunales Unitarios de Circuito". La intención de esta reforma consiste en que los amparos contra actos de los Tribunales Unitarios de Circuito los resuelvan otros Tribunales ordinarios. En sí es positiva la intención, pero la forma de llevarla a la práctica no fue tanto.

En la Fracc. VIII del Art. 107 se dispone que proceda la revisión contra las sentencias que en amparo pronuncien los Tribunales Unitarios de Circuito, lo que es correcto. La parte final de la Fracc. XI, es también correcta y congruente con la Fracc. VIII.

29. La Fracc. XII debió ser derogada porque la hipótesis a que se refiere, y que se reglamenta en los Arts. 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Amparo, no tiene aplicación alguna. En una pequeña investigación que hice sólo conocí de un caso del año de 1948 o 1949, en el que el amparo se habría presentado ante el superior de quien cometió la violación, bien entendido que esta fracción tuvo su razón de ser cuando, además de la di-

ficultad en las comunicaciones, había muy pocos Juzgados de Distrito; pero no ahora, pues siempre es posible presentar el amparo ante los Jueces de Distrito, dada su multiplicación.

Si se conserva la fracción, la inclusión de la frase "Tribunales Unitarios de Circuito", es tautológica porque la aplicación de la misma es la siguiente: un Juez de Primera Instancia viola las garantías penales del 16 o las garantías de los Arts. 19 y 20. En tal caso el amparo puede presentarse o ante el Juez de Distrito, que es lo que siempre ocurre, o ante el superior del Juez, lo que nunca sucede.

Los Tribunales Unitarios de Circuito son superiores de los Juzgados de Distrito no de otros, por lo cual si un Juzgado de Distrito comete esas violaciones, podría conocer del amparo el Tribunal Unitario como superior del Juez de Distrito que cometió la violación pero no en otra hipótesis. De ahí que su inclusión en forma expresa sólo causará confusiones, porque podría pensarse que en cualquier caso, en este tipo de amparos, el Tribunal Unitario conocería de ellos, lo que rompe todo el esquema de competencias de los Tribunales Federales, que hasta ahora ha dado magnífico resultado.

**30.** De la Fracc. XVI son criticables los párrafos segundo y tercero. El segundo, porque permite que la S.C.J.N. de oficio disponga el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, a pesar de que ya se hubiera decretado el incumplimiento de la misma o la repetición del acto reclamado. Y esto, definitivamente, abre la puerta, por una parte, a la impunidad y, por otra, permite que la Constitución sea violada por las autoridades porque "se afecte gravemente a la sociedad o a terceros".

Asombra que se pueda permitir que la S.C.J.N. autorice la violación de la Constitución, sin pensar que todo acto violatorio de la Constitución debiera ser reparado devolviendo las cosas al estado en que se encontraban y sólo cuando el cumplimiento sea imposible, se permita su sustitución por el pago de los daños y perjuicios; pero esto no debe de ser decisión del Tribunal que dispone, por sí y ante sí, de las propiedades y derechos del quejoso, lo que por otra parte, viola el Art. 14 Constitucional, sino decisión del propio quejoso.

**31.** El tercer párrafo permite la caducidad de los procedimientos de cumplimiento de las sentencias. Y este párrafo es una aberración por lo siguiente:

**a.** La caducidad no es más que un medio que se otorga a los funcionarios perezosos para permitirles dejar de cumplir con su obligación. Y digo esto, porque en materia de amparo el principio es de impulsión del procedimiento por el juzgador, una vez que el quejoso ha ejercitado la acción, y en especial respecto del cumplimiento de las sentencias que es de orden público, porque implica el acatamiento a la Constitución por parte de las autoridades, que nunca debieron desobedecerla, teniendo en cuenta que prometen cumplirla en los términos del Art. 128 de la propia Constitución.

**b.** La caducidad debe desecharse como forma de terminación de los juicios por injusta, y porque, repito lo dicho con anterioridad, no promueve la justicia, sino la pereza de los funcionarios.

## IX. CONCLUSIÓN

32. Si se hubiera pensado en una auténtica reforma a los Tribunales de Justicia, se habrían hecho las cosas desde el principio o sea mejorar la calidad del personal judicial mediante escuelas especiales y exámenes de oposición, mejorando lo que debe ser mejorado en las normas procesales y, por lo que al amparo respecta, se debió pensar en la posibilidad de un amparo promovido por intereses simples cuando se trata de los llamados intereses difusos, en la posibilidad de eliminar al M.P. como parte en el amparo pues no tiene función alguna, a pesar de las múltiples reformas que han sufrido los preceptos relativos, para el efecto de darle relevancia en el juicio de garantías, pues sigue sin tenerla. Se habría pensado en eliminar instituciones inútiles por su total inaplicación, como puede ser la Fracc. XII ya citada y otras reformas más.

33. Tendría otros comentarios en relación con otros preceptos, pero considero que los ya expresados son suficientes para demostrar que la reforma, tal como ha sido propuesta, debe rechazarse; que debiera hacerse otra por parte de auténticos especialistas y someterla después a los comentarios de los institutos de investigación jurídica, de las escuelas de Derecho así como de las asociaciones de abogados serias e incluso, del foro en general, para que con el resultado de sus observaciones al proyecto se redactara el definitivo; para que no sea la reforma, como ahora lo es, una imposición del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, lo que implica una demostración más de que dicho Poder Ejecutivo, en México, es omnipotente, en la inteligencia de que el peor de los defectos de la reforma es haber sido hecha en secreto, por un grupo innominado y sin consultar con quienes pudieron dar ideas.

## X. REFLEXIÓN FINAL

34. Como reflexión última debo decir que leyendo íntegramente el proyecto de reformas, por lo que se refiere al Consejo de la Judicatura, se advierte con claridad que el Poder Judicial Federal se escinde en dos partes:

La S.C.J.N. como una entidad arriba de todo y sin relación con los tribunales inferiores, salvo la resolución de los recursos.

\* El Consejo de la Judicatura con los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito, como una entidad independiente de la S.C.J.N., salvo los recursos, que hace y deshace respecto de dichos Tribunales y Jueces quienes, en todo y por todo, estarán sujetos al Consejo mediante resoluciones definitivas e inatacables.

Y reflexiónese sobre esta situación: si se criticó la dependencia de Tribunales y Juzgados a la S.C.J.N., ¿qué decir ahora de su dependencia del Consejo de la Judicatura?

Concluyo: dicho Consejo debe eliminarse.