

---

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS**

---



# PODER JUDICIAL Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: LA REFORMA DE 1999

Miguel CARBONELL\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes de la reforma*. III. *El nuevo texto*. IV. *El Poder Judicial hacia el siglo XXI*.

## I. INTRODUCCIÓN

En el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1999 se publicó el decreto de reformas a la Constitución por el que se modifican los artículos 94, 97, 100 y 107 de la carta fundamental. Dichas reformas constituyen, por su objeto, lo que podríamos llamar la “reforma judicial de 1999”. En las páginas que siguen se tratará de analizar el texto de tales modificaciones pero se intentará también ponerlas en un contexto determinado, del cual —según creo— son herederas directas. Del mismo modo, se mencionarán algunos de los temas que continúan pendientes dentro de la agenda de necesidades de los tribunales federales, y que no fueron incluidos por diversos motivos en la reforma que ahora se comenta.

Las reformas al Poder Judicial de la Federación se han sucedido con bastante frecuencia en los últimos años.<sup>1</sup> De hecho, la parte que corresponde al Poder Judicial federal dentro del total de las reformas que se le han hecho al texto de la Constitución de 1917 es bastante alto (en torno al 21% del total), siendo superado solamente por las modificaciones que han

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Una reseña de las mismas puede verse en Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 154 y ss., así como 547 y ss.

afectado al Poder Legislativo Federal (28%). Los artículos 94 y 107 constitucionales se encuentran entre los que más veces se han reformado, junto con el 73, 27, 28 y 123.<sup>2</sup>

Los motivos que han dado lugar a las modificaciones mencionadas son muy diversos, pero en todos los casos se puede observar un intento por encontrar en los jueces y tribunales un sucedáneo de las demandas ciudadanas que no han podido satisfacer los otros poderes. Por demás resulta mencionar que, por razones que tienen que ver con su estructura, su competencia y por los alcances posibles de su actuación, los encargados de la administración de justicia tampoco han logrado satisfacer las demandas de justicia social de la mayor parte de la población.<sup>3</sup>

El contexto social en que se han producido los cambios de los últimos años suministra cuando menos un par de datos que conviene tener en cuenta:

- a) En primer lugar, cabe señalar que si bien en algunos sectores sociales de México se han producido modificaciones importantes como resultado de los procesos de transición democrática, dichos cambios no se han traducido de forma inmediata y con la fuerza requerida en el sector de la justicia en el que persisten graves déficit;<sup>4</sup> en otras palabras, la transición política todavía no se ha traducido en las correspondientes reformas dentro del ámbito jurídico.<sup>5</sup>

2 Los datos de este párrafo se toman de López-Ayllón, Sergio, "Globalización y transición del Estado nacional", en González, Ma. del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 332-333.

3 Carbonell, Miguel, "Poder Judicial y reforma del Estado", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, núm. 7, enero-marzo de 1999, p. 34.

4 Al respecto puede verse, por ejemplo, Rico, José Ma., *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

5 De hecho, la mayor parte de los componentes de la llamada "reforma del Estado" se refiere a o depende de elementos que guardan una relación directa con cambios constitucionales y legales. Esa es la etapa siguiente de la transición política: la recreación y el afianzamiento de la legalidad. Al respecto véase Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta, Joaquín Mortiz, 1999, pp. 116, 143 y 144, entre otras.

b) Por otra parte, las modificaciones recientes no han podido revertir la gran desconfianza que existe entre la mayor parte de la población, no solamente en México sino en casi todos los países de América Latina, respecto de la impartición y procuración de justicia.<sup>6</sup>

Como apunta Héctor Fix-Fierro, “La imagen de la justicia en la prensa, la opinión pública o incluso en el medio de la profesión jurídica, es y ha sido, en general, desfavorable y pareciera reflejar una crisis persistente y difundida”.<sup>7</sup> Desde los propios órganos jurisdiccionales federales se habla del “oscuro panorama” de la justicia, y se apunta que el Poder Judicial federal se enfrenta “al mayor descrédito popular de su historia”.<sup>8</sup>

Quizá por su poco peso político específico, el Poder Judicial ha sido el poder del Estado que menos atención ha recibido por parte de los estudiosos de las transiciones a la democracia. Esta falta de atención, de carácter teórico pero con evidentes consecuencias prácticas, se ha producido a pesar de que es innegable que sin contar con sistemas judiciales que sean capaces de proporcionar certeza y seguridad jurídicas, cualquier reforma de apertura y liberalización económica —que es hacia donde se han enfocado los esfuerzos

6 Véase Buscaglia, Edgardo, “Judicial reform in Latin America. The obstacles ahead”, en varios autores, *Justicia con eficiencia*, México, AMDE, 1996, p. 14. De acuerdo con un informe de 1994, el porcentaje de confianza de los ciudadanos en la justicia mexicana apenas rebasaba el 20%, siendo uno de los más bajos de la región, por debajo de El Salvador (25%), Colombia (26%), República Dominicana (33%) o Costa Rica (39%). En países desarrollados, dicho porcentaje se ubica por arriba del 60%, tal como sucede en Japón (68%), Alemania (67%) o Inglaterra (66%). Los datos se toman de Martínez-Neira, Néstor Humberto, “De los diez pecados de la reforma judicial... y algunos anatemas”, en Lüders, Rolf y Rubio, Luis (coords.), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, CIDAC, CINDE, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 317.

7 Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 11-12.

8 “Entrevista de Agustín Ambríz a Genaro Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Proceso*, 10 de enero de 1999. Recogida en Góngora Pimentel, G., *Encuentros con los medios*, Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 30 y 31. Más adelante, en el mismo libro se sostiene que la confianza en los jueces mexicanos “no está a la baja” (p. 45).

en los procesos de transición democrática de la década de los 80 y de los 90, tanto en América Latina como en Europa del Este— está destinada a fracasar. En este sentido, de los poderes judiciales se espera que tengan comportamientos previsibles (en buena medida predeterminados por las leyes que los rigen), costos razonables de acceso y que estén relativamente ajenos a la corrupción.

## II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA

La reforma de 1999 se puede dividir, para efectos de estudio, en dos partes claramente diferenciadas. Una es la que corresponde a la “recomposición” del diseño, integración y funciones del Consejo de la Judicatura Federal; la otra es la que comprende los cambios de la competencia jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ambos aspectos habían sido tratados por la importante reforma publicada el 31 de diciembre de 1994<sup>9</sup> y, de manera mucho más colateral, por las modificaciones del 22 de agosto de 1996 en que se integra el Tribunal Electoral (antes Tribunal Federal Electoral) al Poder Judicial de la Federación.

De hecho, quizá porque ambas reformas —la de 1994 y la de 1999— tratan en lo fundamental de las mismas materias, se ha llegado a decir que esta última “contradice los postulados centrales de las modificaciones constitucionales que se llevaron a cabo en 1994”,<sup>10</sup> por lo cual se trataría de una “contrarreforma”. En otra versión se explica que, en realidad, a través de la reforma de 1999 se trata de hacer “ajustes” para “consolidar” la de 1994.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Véase Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, de 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 807 y ss.

<sup>10</sup> Salazar Ugarte, Pedro, “Poder Judicial. ¿Hacia atrás o hacia adelante?”, *Nexus*, México, núm. 259, julio de 1999, p. 22.

<sup>11</sup> Véase el discurso pronunciado por el ministro Genaro Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte, el día 21 de marzo de 1999, por medio del cual se propone públicamente al presidente de la República que, a través de su facultad

Como se sabe, la reforma de 1994 crea el Consejo de la Judicatura Federal para que sea el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo relativo a la Suprema Corte.<sup>12</sup> Uno de los puntos principales de esa reforma lo constituye la integración del Consejo. De acuerdo con el texto de 1994, de sus siete miembros uno era el presidente de la Suprema Corte, otros dos eran nombrados por el Senado de la República, uno por el Poder Ejecutivo Federal y otros tres eran elegidos “por insaculación” de entre magistrados unitarios, magistrados de Tribunales Colegiados y jueces de distrito.

Con la creación del Consejo se quiso quitar a la Suprema Corte la competencia en asuntos administrativos o no jurisdiccionales; los cuales, según se dijo entonces, requerían demasiado tiempo de los ministros y los distraían de su función principal que era y es la de dictar sentencias. Aprovechando la ocasión y seguramente en virtud de que se rebajó su número de 25 a 11, se determinó también remover a todos los ministros y nombrar a unos nuevos.<sup>13</sup>

Otra de las cuestiones fundamentales de la reforma de 1994 era el fortalecimiento del carácter de tribunal constitucional en el que, ya desde las anteriores reformas, se había

de iniciativa para presentar reformas constitucionales, se lleve ante el poder reformador de la Constitución un proyecto elaborado por los ministros de la propia Suprema Corte.

<sup>12</sup> Melgar, Mario, “Artículo 100”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 14a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1999, t. II, pp. 999 y ss., donde también se comenta la reforma judicial de 1999; en general sobre las atribuciones de los consejos de la Magistratura o de la Judicatura: Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, con muy útiles apéndices de derecho comparado.

<sup>13</sup> Algunas otras situaciones a las que también quiso poner fin la reforma de 1994 y que se referían al “aprovechamiento” que hacían los ministros de la Suprema Corte de las atribuciones del nombramiento que hasta entonces tenían, se mencionan en Cossío, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; y en Carpizo, Jorge, “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 211-212.

querido perfilar a la Suprema Corte.<sup>14</sup> Para ello, entre otras cuestiones, se introduce en la fracción II del artículo 105 de la carta fundamental un nuevo medio jurisdiccional de control de constitucionalidad (la acción de inconstitucionalidad) y se mejora sustancialmente la regulación de las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I constitucional).<sup>15</sup>

La complejidad, novedad y trascendencia de ambos mecanismos de control de constitucionalidad también han influido para la reforma de 1999, puesto que se ha sostenido que la Suprema Corte no podía dedicarles todo el tiempo necesario, ya que tenía muchos otros asuntos en los cuales intervenir, por lo cual parecía recomendable que —tal como asume el texto reformado de 1999 en los artículos 94 y 107 constitucionales— se limitara la competencia de la Corte para conocer de juicios de amparo en revisión y otras cuestiones menores.

### III. EL NUEVO TEXTO

La reforma de 1999 afecta, como ya se indicó al comienzo de este trabajo, al texto de cuatro artículos constitucionales: 94, 97, 100 y 107. Vamos a examinar, así sea brevemente, cada uno de estos preceptos.

#### 1. Artículo 94

Este artículo se modifica en tres cuestiones. En su primer párrafo se quita al Consejo de la Judicatura Federal del elenco de órganos que son “depositarios” del Poder Judicial de la Federación. Dicha supresión, quizá, obedece a la confu-

14 Véase Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987.

15 Brage, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998; Cossío, José R., “Artículo 105”, *Constitución Política...*, *op. cit.*, nota 12, pp. 1046 y ss.

sión que se había creado respecto de los alcances de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal y que algunos otros integrantes de la magistratura federal habían sentido como claramente invasoras de la esfera estrictamente “jurisdiccional” de competencias, misma que entienden que les reserva en exclusiva la Constitución.<sup>16</sup> En todo caso, y teniendo en cuenta el segundo párrafo del artículo 94 que se incorpora por la reforma de 1999, el Consejo “forma parte del” pero no “ejerce el” Poder Judicial de la Federación.<sup>17</sup>

Los alcances de las facultades disciplinarias del Consejo (por ejemplo, cuando verifica si un juez o magistrado pudo haber dictado con toda intención una resolución no apegada al derecho) no son fáciles de delimitar en la práctica, y lo que debe buscarse es una gran responsabilidad al momento de ejercer atribuciones que tienen muy notables consecuencias. Igualmente, dicha responsabilidad puede pedirse a quienes, en su caso, podrían llegar a revisar las resoluciones del Consejo.

El segundo párrafo del artículo 94 —incorporado en la reforma de 1999—, se limita a trasladar hasta este precepto el texto que antes ocupaba el primer párrafo del artículo 100, y que define el ámbito material de competencia del Consejo. Su texto señala que: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos

16 Jorge Carpizo llama la atención sobre el pleito que se generó a partir de 1995 entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal. Dicho autor considera ese episodio y algunas de sus secuelas concretas, con toda razón, como uno de los más bochornosos de la historia del Poder Judicial federal; véase su trabajo Carpizo, Jorge, *art. cit., op. cit.*, nota 13, p. 213.

17 Para una explicación de esta diferencia, en un contexto distinto aunque parecido, véase Díez Picaso, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 139 y ss. Este autor afirma, entre otras cosas, que el Consejo General del Poder Judicial en España no forma parte del Poder Judicial, sino que este poder es “el objeto de gobierno (del Consejo)”.

que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

El tercer cambio en el artículo 94 afecta a su párrafo sexto —que pasa ahora a ser el séptimo— y se refiere a la competencia del pleno de la Suprema Corte para dictar acuerdos generales con el fin de lograr una adecuada distribución de asuntos entre las salas de la misma, y para poder remitir asuntos a los tribunales colegiados con el fin de que sean estos órganos quienes los resuelvan. El texto anterior preveía que la Corte podría remitir a los colegiados aquellos asuntos que trataran de temas sobre los que hubiera ya establecido jurisprudencia. Con el texto de 1999 se agrega un elemento adicional, al señalarse que podrán también ser remitidos a los colegiados, conforme con los acuerdos generales que se dicten para tal efecto, los asuntos que determine la Corte “para una mejor impartición de justicia”. Quizá no sobre señalar la ambigüedad del término utilizado por el poder reformador de la Constitución: ¿en qué casos resultará que —para lograr una mejor impartición de justicia— es necesario que la Corte no resuelva ciertos asuntos y éstos sean enviados a los colegiados?. Seguramente se trata de una más de las muchas escaramuzas verbales a las que nos tiene acostumbrados el texto constitucional. La nueva disposición se traduce en una mayor amplitud de la facultad de la Corte para enviar asuntos a los colegiados.

El mismo párrafo aclara que los acuerdos generales a los que se refiere, surtirán efectos una vez que se hayan publicado, haciendo una observación no solamente obvia, sino innecesaria desde mi punto de vista.

## 2. *Artículo 97*

Este artículo es el que presenta una modificación menor comparado con los cambios de los otros tres artículos de que trata la reforma de 1999. De hecho, solamente se modifica una cuestión formal que quizá ni siquiera debería de

preverse en el texto constitucional y más bien debería ser objeto de regulación por la ley ordinaria. Se trata del órgano ante el cual deben rendir protesta los magistrados de circuito y los jueces de distrito.

De acuerdo con la reforma de 1994, el último párrafo del artículo 97 establecía que “Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley”. Actualmente se sustituye dicha redacción y queda como sigue: “Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal”.

El cambio, como se ve, es verdaderamente menor —por no decir, absolutamente inútil— por dos razones principales: se trata de una cuestión de tipo formal que en nada cambia la regulación anterior, y, en segundo lugar, es una modificación innecesaria porque se habría logrado el mismo efecto previendo el texto actual en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues el texto de 1994 apuntaba que la autoridad ante la que debían protestar jueces y magistrados sería el Consejo o la que determine la ley.

Esta es una muestra más del afán absurdo de querer que la Constitución lo diga todo y prevea todos los detalles, incluso los más irrelevantes. Pobre servicio le hacen a la Constitución los reformadores que ven en ella un complejo normativo que —por su extensión y detalle— más bien parece un texto legal o incluso reglamentario, más que una carta en la que se establece, como debe ser, la “regulación fundamental de la sociedad”.

### 3. *Artículo 100*

El artículo 100 es el que mayores cambios sufre con la reforma de 1999. Ocho de sus párrafos resultan modificados, si bien en distinta proporción e intensidad.

El primero de ellos define la nueva “naturaleza jurídica” del Consejo: se trata de un “órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”. Antes de esta reforma el primer párrafo del artículo 100 estaba dedicado a definir el ámbito material de actuación del Consejo (que es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial federal, con excepción de la Suprema Corte), cuyo texto pasa ahora —como ya se ha señalado— al segundo párrafo del artículo 94.

La regulación de las modalidades de la independencia del Consejo era algo que ya estaba implícito en el texto anterior, de modo que el nuevo no agrega nada, aunque quizá se ha buscado subrayar, por si acaso, que su independencia es “técnica, de gestión y para dictar sus resoluciones” y no de cualquier otro tipo; también puede ser que se haya querido prever las críticas de quienes han visto en estas modificaciones una contrarreforma a los cambios de 1994, señalando de modo enfático —aunque vacío desde un punto de vista práctico— las tres variables de la independencia del Consejo.

El segundo párrafo —al igual que el texto de 1994— se dedica a definir la composición del Consejo. El número de sus miembros no cambia, siguen siendo siete.<sup>18</sup> Lo que varía es la forma en que se eligen. Uno de ellos es el presidente de la Suprema Corte, otro es designado por el presidente de la República, y otros dos por el Senado de la República. Hasta aquí no hay novedad alguna. Los otros tres miembros, que de acuerdo con el texto de 1994 eran elegidos por insaculación de entre los magistrados de los tribunales cole-

18 Cabe anotar que el Consejo General del Poder Judicial español, que es el modelo que sirvió de inspiración para la reforma mexicana de 1994, tiene veinte miembros (artículo 122.3 de la Constitución española de 1978); para futuras reformas al Consejo de la Judicatura quizá convendría meditar la conveniencia de elevar el número de sus integrantes. En la práctica de los años anteriores a la reforma de 1999 se ha observado una sobrecarga de trabajo de los consejeros —sobre todo de los externos al Poder Judicial— en las distintas comisiones del Consejo (el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone en su segundo párrafo que “Cada Comisión (del Consejo) se formará por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Poder Ejecutivo y el Senado”).

giados, de los tribunales unitarios y de los jueces de distrito —respectivamente—, ahora son designados por el pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos “de entre los Magistrados y Jueces de Distrito”. De acuerdo con el nuevo texto, entonces, se sustituye el método —ciertamente un poco extraño— de la insaculación por la elección directa de una mayoría calificada del pleno de la Corte de los consejeros pertenecientes al Poder Judicial.

El tercer párrafo del nuevo artículo 100 se refiere a los requisitos que deben reunir los consejeros. Antes, parte de dicho texto se recogía en las últimas líneas del párrafo segundo del mismo artículo, aunque se refería solamente a los consejeros que no pertenecían al Poder Judicial, pues de los internos a ese poder ya se daba por hecho que (teóricamente) cubrían el perfil idóneo para ser consejeros. La nueva redacción los abarca a todos ellos; además de los mencionados en el artículo 95 constitucional (que contiene los requisitos para poder ser ministro), los consejeros —dice el texto reformado del párrafo tercero— “deberán ser personas (obviamente) que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar *además con reconocimiento*<sup>19</sup> en el ámbito judicial”.

Dejando de lado los lamentables y evidentes defectos de redacción que asoman sobre todo en la última parte del párrafo que se acaba de transcribir, la mención de los requisitos es, de nuevo, innecesaria puesto que —tal como han quedado recogidos— tienen un nivel de vaguedad tal que permite nombrar casi a cualquiera sin que sea posible determinar de modo cierto si cumple o no con ellos. ¿Qué significa la honorabilidad en el ejercicio de sus actividades?, ¿honorabilidad en todas sus actividades o solamente en las profesionales?, ¿quién tiene hoy la certeza de saber qué cosa significa el honor, la honorabilidad?, ¿qué significa el “reco-

19 *Sic*, subrayado mío.

nocimiento en el ámbito judicial”, cómo se mide, quién lo puede descifrar con claridad? Son términos muy bien intencionados, pero por lo menos ingenuos, y desde luego impropios de un texto constitucional que quiere dejar de ser un recetario de buenos deseos para empezar a ser una verdadera norma jurídica.

Entre los requisitos para ser consejero se menciona el de contar con “capacidad administrativa”. Este requisito es bastante discutible y difícil de encajar dentro del sistema de carrera judicial que quisieron crear tanto la propia Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Justamente, la carrera judicial exige a quienes desempeñan labores jurisdiccionales dentro del Poder Judicial de la Federación, se dediquen exclusivamente a ellas, sin tener a su cargo funciones de tipo administrativo (las cuales, por otro lado, han sido constitucionalmente asignadas al Consejo), por lo que no podrían desarrollar capacidades específicas de este tipo.<sup>20</sup> Este tipo de regulaciones abren una grave disyuntiva:

- a) No tomarlas en serio y tratar de justificar con argumentos banales que efectivamente fueron cumplidas.
- b) Tomarlas en serio e ignorar otra parte de la Constitución (en este caso la relativa a la carrera judicial). Se trata de un ejemplo más, que se suma a un lista no precisamente corta de casos parecidos, de la forma en que no se debe redactar un texto constitucional.

El cuarto párrafo se refiere al funcionamiento del Consejo en pleno y en comisiones. Al pleno se le reservan la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos que la ley determine. La única novedad de este párrafo (que antes era el tercero del artículo 100) es la inclusión del término ratificación de entre las funciones reservadas al pleno del Consejo.

<sup>20</sup> Melgar Adalid, Mario, *art. cit., op. cit.*, nota 12, p. 1009.

El quinto párrafo no se modifica, por lo cual sigue previendo la duración del cargo de consejeros y la imposibilidad de que se reelijan, aunque los artículos transitorios, tanto de la reforma de 1994 como de la de 1999, todavía no han permitido que se haya aplicado el término de cinco años que se prevé para la función de consejeros.

El sexto párrafo se reforma para señalar que los consejeros no representan a quien los designa, sino que son imparciales e independientes, y de esa forma deberán ejercer su cargo. Durante su cargo sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución, añade el mismo párrafo. Esta disposición no amerita mayor comentario pues claramente se explica por sí sola.

El séptimo párrafo no tiene cambios, pero el octavo introduce diversas modificaciones importantes. En él se faculta al Consejo para dictar acuerdos generales con el fin de asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, atribución que —en términos generales— ya existía desde la reforma de 1994. La novedad radica en que ahora dichos acuerdos podrán ser “solicitados” por la Suprema Corte, cuyo tribunal pleno también los podrá “revisar” y, en su caso, “revocar” con el voto de ocho de sus miembros. Los procedimientos y términos para el ejercicio de lo dispuesto en este párrafo serán señalados por la ley.

Las consecuencias prácticas de esta regulación seguramente serán muy notables. La ponderación de cada supuesto y el buen juicio (el *self-restraint* dirían algunos) de los ministros, sin duda que en mucho contribuirá al buen desarrollo de esta nueva facultad de la Corte. Para Jorge Carpizo esta atribución nulifica de hecho la independencia del Consejo y lo subordina al pleno de la Suprema Corte.<sup>21</sup> El mismo autor señala que en esas condiciones tal vez sea mejor que el Consejo desaparezca: “Consejo subordinado o con independencia acotada no funciona y no funcionará bien. En este caso es preferible que de plano hubiera desaparecido y en su lugar

21 Carpizo, Jorge, *art. cit., op. cit.*, nota 13, p. 215.

se hubiera creado un órgano interno de administración dependiente del pleno, con un número más reducido de personal que aquél con que el Consejo cuenta actualmente, y al cual se le ha convertido en un elefante blanco”.<sup>22</sup>

El párrafo noveno del artículo que se comenta no presenta mayor novedad y sigue previendo que las decisiones del Consejo son “definitivas e inatacables”, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación (este término se agrega) y remoción de jueces y magistrados, mismas que podrán ser revisadas por la Suprema Corte para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

El párrafo siguiente, último del artículo 100, tampoco contiene cambios de fondo. La única variación es que se añade la salvedad de que el Consejo elabora el presupuesto del Poder Judicial federal con excepción del de la Suprema Corte y —se agrega— “sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución”. Dicho párrafo establece que el Tribunal Electoral elabora su propio presupuesto y lo propone al presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el anteproyecto de presupuesto de todo el Poder Judicial federal.

#### 4. *Artículo 107*

En este artículo se modifica solamente su fracción IX para cambiar los supuestos en que una resolución dictada por los tribunales colegiados de circuito, en un proceso de amparo directo, pueda ser revisada por la Suprema Corte. De acuerdo con el texto anterior, dicha revisión procedía siempre que los tribunales mencionados resolvieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o hicieran la interpretación directa de un precepto constitucional. Con el nuevo texto, la revisión procede siempre que la resolución de los colegiados “a

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 213-214.

juicio de la Suprema Corte y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”, además de declarar la inconstitucionalidad de una ley o establecer la interpretación directa de un precepto constitucional.

El texto actual tiene dos consecuencias inmediatas; la primera es que la Suprema Corte aumenta sus facultades para “escoger” los casos que va a resolver, acercándose con ello al modelo de la Suprema Corte de Estados Unidos (en la competencia formal nada más, desde luego). La segunda consecuencia es que los tribunales colegiados potencian su papel de intérpretes constitucionales, incluso de intérpretes finales de la Constitución.

Las dificultades prácticas quizá puedan presentarse al momento de fijar en “acuerdos generales” qué tipo de decisiones de un colegiado entrañan la fijación de un criterio de importancia y trascendencia y, en consecuencia, deben ser revisadas por la Corte. Quizá hubiera sido mejor que la propia Suprema Corte decidiera caso por caso aquellos asuntos de los que quisiera tomar conocimiento; tal parece que el instrumento elegido por el poder reformador de la Constitución para “ajustar” la competencia de la Corte no fuera el idóneo para la selección de casos, cuyas particularidades tal vez no puedan ser discernidas en los mencionados “acuerdos generales”. En cualquier supuesto, lo cierto es que habrá que esperar al desarrollo que se haga de esta nueva regulación para poder evaluar cabalmente su oportunidad y acierto. Los primeros acuerdos que se han dictado en uso de esta atribución parecen confirmar las dificultades mencionadas. De hecho, en uno de ellos, la Suprema Corte opta por señalar unos cuantos criterios para enviar los asuntos a los tribunales colegiados, pero los complementa con el señalamiento de otras materias “de manera ejemplificativa”.<sup>23</sup>

23 Véanse los acuerdos 5/1999 y 6/1999; el primero, del 21 de junio de 1999 (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1999), referido a las bases para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo; y el segundo, de 22 de junio de 1999 (*Diario Oficial de la Federación*, 23 de junio de 1999), referido al envío de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

## 5. *Artículos transitorios*

El decreto de reforma constitucional contiene cuatro artículos transitorios.

El primero de ellos se refiere a la entrada en vigor de la reforma, que se fija —como ya es tradición— a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

El segundo establece que, con excepción del presidente, todos los consejeros de la Judicatura Federal cesan en sus funciones a la entrada en vigor de la reforma. La utilización de este método de remoción de funcionarios públicos del máximo nivel se ha venido observando en varias de las últimas reformas (o proyectos de reformas) constitucionales. Su uso no deja de ser preocupante porque —si se atiende al funcionamiento real del mecanismo de reforma constitucional en México—<sup>24</sup> los funcionarios de los órganos constitucionales de la mayor relevancia no cuentan con ninguna estabilidad en sus cargos, lo cual puede jugar en contra de su autonomía de criterio y del correcto desempeño de sus funciones.<sup>25</sup>

El mismo artículo segundo transitorio reitera uno más de los muchos vicios ya arraigados de los procesos de reforma constitucional en México, y que consiste en —desde las propias normas de reforma— violentar la lógica que establece la misma carta fundamental. En su tercer párrafo señala que

24 Sobre el tema *cfr.* Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1999, pp. 251 y ss.

25 Pedro Salazar ha señalado que “La independencia del Consejo de la Judicatura les costó la cabeza a los consejeros y quedó limitada en adelante”. Salazar Ugarte, Pedro, *art. cit., op. cit.*, nota 10, p. 24. El mismo autor añade que “La disposición constitucional que garantizaba la estabilidad en el cargo de los consejeros de la Judicatura fue pisoteada por la propia reforma constitucional... Por más que exista una norma en la Constitución que tienda a garantizar su independencia, los nuevos integrantes del Consejo de la Judicatura deberán pensarlo dos veces antes de enfrentarse a los ministros de la Corte... No cabe duda —concluye Salazar— que la política puede más que el derecho”, *ibidem*, p. 25. Véase también el comentario, en el mismo sentido, de Melgar Adalid, Mario, *art. cit., op. cit.*, nota 12, p. 1011.

“por única vez”, los consejeros designados por la Suprema Corte durarán en el cargo hasta el último día de noviembre de los años 2002, 2004 y 2006; los que designe el Senado lo harán hasta el mismo día de los años 2003 y 2007 y el nombrado por el Poder Ejecutivo hasta el 2005.

Como se ve, de los seis consejeros solamente uno de ellos (el nombrado por la Suprema Corte hasta el año 2004) va a durar cinco años, que es la regla general de duración prevista por el artículo 100. ¿Para qué, entonces, se pone la regla general, si en la primera oportunidad no se va a respetar? Es obvio que no se puede perder de vista el mandato constitucional del mismo artículo 100 que preve la renovación escalonada de los consejeros, pero quizá sea excesivo nombrar a algunos de ellos hasta por ocho años.<sup>26</sup> Lo más adecuado hubiera sido, desde mi punto de vista, hacer que la duración de los respectivos consejeros fuera lo más apegada posible a los cinco años. De hecho, lo mismo vale la reflexión de la desproporcionada extensión de los ocho años aplicada al revés, es decir, para los consejeros que van a tener periodos notablemente más cortos que el de cinco años (que se supone ideal). El primero de los elegidos con la nueva reforma por el pleno de la Suprema Corte dejará su cargo con poco más de tres años de desempeño del puesto.<sup>27</sup>

Los transitorios tercero y cuarto se refieren a la fase de transición entre las viejas y las nuevas disposiciones. El primero de ellos crea una “comisión temporal” del Consejo que funcionó para atender los asuntos de notoria urgencia en el periodo en que, cesados ya los antiguos consejeros, no se hubieran nombrado todavía los nuevos. El cuarto transitorio dispone que los procesos que se estuvieran tramitando a la

<sup>26</sup> Tómese en cuenta, para ponderar la extensión de este mandato, que el presidente de la Suprema Corte solamente dura la mitad de ese tiempo en el cargo, es decir cuatro años.

<sup>27</sup> El mismo tipo de regulación también se dispuso para los actuales ministros de la Corte. En los transitorios de la reforma de 1994 se establecen duraciones muy variadas que poco o nada tienen que ver con la regla general de duración establecida en quince años por el artículo 94 constitucional, puesto que van desde los nueve hasta los veintiún años.

entrada en vigor de la reforma, lo seguirán haciendo conforme con las reglas vigentes en el momento en el que fueron iniciados.

#### IV. EL PODER JUDICIAL HACIA EL SIGLO XXI

Como se dijo al principio, han sido varias las reformas en los últimos años que han modificado la estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación. La que ahora se comenta es una más en este proceso de cambio.

Sin embargo, a pesar de lo continuo y profundo de las modificaciones referidas, todavía existe una agenda impresionante de reformas por aplicar a los órganos jurisdiccionales federales. No se trata solamente —aunque también— de pasar de la reforma de la “macrojusticia” a la de la “microjusticia”, como bien señaló hace algún tiempo Sergio García Ramírez,<sup>28</sup> sino de una cantidad de temas que todavía no se han abordado, pero sobre los que hay muy buenas experiencias en el derecho comparado, y un cierto consenso teórico en torno a la necesidad de que sean introducidos en el ordenamiento jurídico mexicano. Las reformas al Poder Judicial se han dado de forma aislada, cuando lo correcto hubiera sido insertarlas dentro de una estrategia global de reforma del Estado.

Entre los cambios pendientes se ubican los aspectos de administración (el llamado *management*) de los tribunales, el fortalecimiento de la independencia judicial (inamovilidad, garantías económicas, sistema disciplinario, carrera judicial, etcétera), la capacitación legal de jueces y abogados, y todo lo relativo al acceso a la justicia (verdadero talón de Aquiles de la administración de justicia).<sup>29</sup> En este último punto en-

28 García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1996, pp. 15-16.

29 La temática enunciada ha sido expuesta, entre otros, por Buscaglia, Edgardo, “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997; un comentario a la misma

tran los temas de la asesoría legal gratuita, de los defensores públicos, los costos de acceso y el impacto de la función jurisdiccional en la sociedad.

En particular, parece que todavía queda un largo trecho por andar en lo que se refiere a la selección, formación y promoción de jueces y magistrados. En México ni siquiera se ha planteado la discusión del “modelo de juez” que se requiere a la vista de las nuevas necesidades del Poder Judicial,<sup>30</sup> ni mucho menos la forma de capacitar a los juzgadores para dotarlos de las cualificaciones necesarias para desempeñarse dentro de los Estados constitucionales de derecho contemporáneos.<sup>31</sup> Estas nuevas tareas tendrá que afrontarlas el Consejo de la Judicatura Federal, el que deberá mostrar mucho mayor sentido de innovación e imaginación para llevarlas a cabo.

En un aspecto más formal que éste último mencionado, quizá deberíamos volver a poner en claro la regulación que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hacen de la carrera judicial, pues a partir de una pésima interpretación de esa regulación y del artículo 17 constitucional, el Consejo de la Judicatura —con los miembros electos luego de la reforma de 1999 y contando con el aval nada implícito de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— ha convocado a “concursos de méritos” para ocupar plazas de jueces de distrito y magistrados de Circuito, lo cual ha suscitado serias dudas respecto a la constitucionalidad de esos concursos.<sup>32</sup>

puede verse en Carbonell, Miguel, *art. cit., op. cit.*, nota 3 (con referencias bibliográficas adicionales).

30 Para un buen panorama de este tipo de problemas véase Atienza, Manuel, “Virtudes judiciales”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 86, octubre de 1998, pp. 32 y ss.

31 Véase Andrés Ibáñez, Perfecto, “Garantía judicial de los derechos humanos”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 90, marzo de 1999, pp. 10 y ss., donde se señalan varios de los nuevos planteamientos que tienen que resolver los jueces para proteger los derechos humanos.

32 Véase Cossío, José Ramón, “¿Hacia una nueva carrera judicial en México?”, *Este País*, núm. 104, noviembre de 1999.

A lo anterior, habría que sumar todas las posibles modificaciones a la parte estrictamente jurisdiccional del Poder Judicial. En este sentido, se debería ir pensando en la posible introducción de la llamada “cuestión de inconstitucionalidad”, que ya se conoce en otros países y que podría mejorar sustancialmente el esquema actual de defensa de la Constitución que existe en México.<sup>33</sup> Respecto al juicio de amparo, entre otras cuestiones, habría que avanzar por lo menos hacia la declaración general de inconstitucionalidad que desde hace ya muchos años se ha defendido con excelentes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio.<sup>34</sup> En cuanto a las acciones y controversias previstas por el artículo 105 constitucional, las modificaciones que se han sugerido, luego de los primeros años bajo la regulación de 1994, son muy variadas e importantes; las propuestas de cambio abarcan temas que van desde la legitimación activa hasta los efectos de las sentencias, pasando por las votaciones supercalificadas de los ministros de la Corte que se necesitan para poder hacer algunas declaraciones de inconstitucionalidad.<sup>35</sup> No hay que olvidar que, finalmente, ambos procesos son en cierta forma nuevos dentro del orden jurí-

33 Véase Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, pról. de Manuel Aragón, Madrid, CEPC, 1998. En el prólogo de esta obra el profesor Aragón apunta que en México, “la coexistencia de un Tribunal Constitucional y de un sistema de aplicación judicial de la Constitución por todos los jueces y tribunales o lleva a la implantación de la cuestión o excepción de inconstitucionalidad o dará lugar a graves problemas de desajuste jurisdiccional y, lo que es más importante, de inseguridad jurídica” (p. 25). La evolución reciente del sistema judicial mexicano —dice en su obra Edgar Corzo— habrá de terminar en la implantación de la cuestión de inconstitucionalidad (p. 28).

34 Cfr. varios de los trabajos que componen su libro: Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1999.

35 Véase Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Iuris*, México, Universidad Panamericana, núm. 13, 1995; Carbonell, Miguel, “La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadriqué Furió Ceriol*, Valencia, núms. 14-15, invierno-primavera de 1996; Carbonell, Miguel, “Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad”, *Indicador Jurídico*, México, vol. I, núm. 3, mayo de 1997.

dico nacional y con toda seguridad requerirán de ajustes en el futuro inmediato.

Un aspecto adicional pendiente es el que se refiere a la incorporación al Poder Judicial federal de los diversos tribunales que están ubicados fuera de su estructura formal. En dicha situación se encuentran las juntas de conciliación y arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales agrarios, etcétera.<sup>36</sup>

El estudio de cada uno de los aspectos señalados, con toda seguridad dará lugar a nuevas reformas en el futuro,<sup>37</sup> puesto que la problemática de la administración de justicia sigue siendo una de las más arduas con las que México inicia el siglo XXI. Lo ideal sería que, si se decide llevar adelante cualquier otra modificación, se haga con una visión omni-comprehensiva, que se discuta ampliamente y se generen los consensos necesarios, no solamente dentro del poder reformador de la Constitución sino también entre los demás sectores sociales involucrados.<sup>38</sup> Igualmente, sería deseable que las reformas se basaran en mediciones empíricas que demuestren el funcionamiento real de las instituciones y las necesidades verdaderas de los ciudadanos que acuden ante los órganos judiciales.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Véase el capítulo III de: Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 1.

<sup>37</sup> Fix-Zamudio, refiriéndose a las reformas de 1995 y 1996, sostiene que no pueden considerarse como reformas definitivas, pues representan solamente "una etapa en un proceso de evolución que no ha culminado todavía". Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 13.

<sup>38</sup> Para Martínez Neira, uno de los "pecados" de las reformas judiciales en América Latina ha sido la carencia de consenso sobre las mismas. Martínez-Neira, Néstor Humberto, *art. cit.*, en Lüders, Rolf y Rubio, Luis (coords.), *op. cit.*, nota 6, pp. 327-329.

<sup>39</sup> En este punto, Martínez Neira destaca la falta de estudios sobre la demanda real de los órganos judiciales, lo cual lleva a olvidar las "particularidades relevantes que tipifican los desencuentros de la vida social en términos de actividades económicas diferentes, costumbres sociales diversas e intereses personales y colectivos autóctonos". *Ibidem*, p. 332.

Como conclusión puede decirse, tal como se sostuvo al principio, que la reforma judicial de 1999 es un paso más en un camino emprendido hace ya varios años. Si para el futuro sería deseable que las reformas a los organismos judiciales fueran mucho más integrales, también sería mejor que los temas que se refieren en general al Estado de derecho y al imperio de la ley se vincularan unos a otros para generar procesos estructurales de cambio, pues de otro modo seguiremos teniendo reformas parciales que no van a permitir avances sustanciales.

Ante una problemática terriblemente compleja y frente a la necesidad de dar respuestas eficaces en el mediano y corto plazo, las propuestas deben ser igualmente complejas o de lo contrario van a estar condenadas a decorar los repertorios de leyes y constituciones, sin producir ningún efecto positivo para la población.