



UNIVERSIDAD AUTONOMA  
DE QUERETARO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

LA TRANSFORMACION DEL PODER  
JUDICIAL FEDERAL Y ALGUNAS  
DE SUS REPERCUSIONES EN  
LOS ESTADOS

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
PRESENTA:  
**EDUARDO CABRERA ALVAREZ**

QUERETARO, QRO.

DICIEMBRE, 1994

EL LIBRO DE...

No Adq. 55611

No. Título \_\_\_\_\_

Clas. D395.1

C117t

**" LA TRANSFORMACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL  
Y ALGUNAS DE SUS REPERCUSIONES  
EN LOS ESTADOS "**

A mis padres **LUIS y QUICA**,  
por su apoyo, ejemplo y cariño, indispensables para forjarme como  
persona de bien y como profesionista.

A mi hermana **MARIA ESTELA** y al Lic. **LUIS GERARDO  
VALDERRAMA NAVARRO**, a quienes agradezco profundamente  
todo el apoyo que me han brindado, no solamente en el presente  
estudio, sino en todo lo largo de mi carrera, mi agradecimiento y  
respeto.

A mis hermanos:

**LUIS ALFONSO**

**FRANCISCO**

**JOSE MANUEL**

**ENRIQUE**

por haberme ayudado e impulsado cuando más los necesitaba, mi  
agradecimiento.

A mi prometida la señorita **KARLA L. JONES** por su incondicional  
apoyo y ayuda que me ha respaldado y me ha permitido concluir esta  
carrera, mi cariño y agradecimiento.

Con mi más profundo agradecimiento todos mis Maestros, que a lo largo de estos años de estudio, me han transmitido el tesoro de sus conocimientos.

Al Licenciado **LEONEL VALDES SOLIS**, por su asesoría y ayuda desinteresada, y como guía en el desarrollo de este trabajo, mi agradecimiento y respeto.

Al Sr. Director de esta H. Facultad de Derecho Licenciado **ARSENIO DURAN BECERRA**, por su ayuda y respaldo en el desarrollo del presente trabajo, así como por su ejemplo, mi agradecimiento y respeto.

Al Licenciado **JORGE GARCIA RAMIREZ** por sus consejos, conocimientos, apoyo y confianza para que continuara esforzándome por concluir mis estudios, mi agradecimiento y respeto.

A mis amigos y compañeros, que vivieron y compartieron conmigo una a una, todas las experiencias de esta profesión, mi agradecimiento.

## INDICE

	<b>PAG.</b>
PRESENTACION.....	8

### CAPITULO I

#### ¿ ES UN PODER EL ORGANO JUDICIAL ?

1.	LA TESIS DE EMILIO RABASA: .....	11
2.	EL PODER JUDICIAL: .....	21

### CAPITULO II

#### LAS LIMITACIONES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

3.	<b>LAS LIMITACIONES:</b> .....	26
3.1	LA ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL:.....	27
3.2	EL NOMBRAMIENTO; LA REMOCION DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL Y SU INCORPORACION AL GRUPO DE PODER.....	30
3.3	EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL .....	49
3.4	LA EJECUCION FORZOSA DE LAS RESOLU- CIONES DEL PODER JUDICIAL.....	53

	<b>PAG.</b>	
3.5	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SUPREMA CORTE .....	55

## **CAPITULO III**

### **LA TRANSFORMACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL**

4.	<b>LA PROPUESTA DE REFORMAS AL PODER JUDICIAL.....</b>	<b>59</b>
4.1	LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE .....	62
4.1.1	CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES .....	64
4.1.2	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	66
4.2	LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA CORTE Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	70
4.3	EL NOMBRAMIENTO Y LA ESTABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE.....	75
4.4	LOS PRESUPUESTOS DEL PODER JUDICIAL ....	87
4.5	REPERCUSIONES PARA LOS ESTADOS .....	89
4.5.1	REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO .....	90
4.5.2	EL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL .....	94
4.6	OTRAS REFORMAS.....	96

	<b>PAG.</b>
CONCLUSIONES .....	98
NOTAS .....	106
BIBLIOGRAFIA.....	115
ANEXO I INICIATIVA DE REFORMAS A DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITI- CA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Iniciativa presentada por el Presidente de la República al Constituyente Permanente por conducto del Senado de la República el 5 de diciembre de 1994.....	119
ANEXO II Carta fechada 17 de mayo de 1994 del Procu- rador Fiscal de la Federación Lic. Roberto Hoyo D'Addona dirigida a los Secretarios de Finanzas de los Estados .....	185
ANEXO III Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobado por la H. Cámara de Senadores el 17 de Diciembre de 1994.....	188

## **PRESENTACION**

Uno de los grandes temas nacionales, hoy nuevamente de moda, es el de la administración de justicia. Su análisis en nuestro sistema constitucional resulta sumamente complejo, ya que abarca el ámbito federal, el estatal y no deben olvidarse los problemas que por sufrir el pueblo directamente son más injustos, como lo son el costoso patrocinio de los juicios, las complicadas reglas procesales, entre otras lamentables cuestiones.

Por lo anterior, el gran tema de la justicia difícilmente puede abordarse en su totalidad, por lo que en este trabajo nos limitamos a tratar algunos de los problemas en esta materia, relacionados con el Poder Judicial Federal, y primordialmente de los relativos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quien nuestra Constitución Federal le ha encargado las funciones de controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de los otros poderes, y por tanto el equilibrio y subsistencia del Pacto Federal.

Comenzamos en el primer capítulo por analizar si realmente el órgano judicial es o no un auténtico poder, no solo por el interés académico que esto implica, sino porque nos parece que sería absurdo que nuestra Constitución Federal pretendiera un Estado de Derecho y le encomendara su custodia a un órgano sin poder.

Nuestra Constitución Federal, ha adoptado el principio de separación de poderes, aún cuando siempre ha discutido si ésta es

genuina o si la propia Constitución, las leyes y la práctica política son las que se han encargado de subordinar al Poder Judicial, hipótesis que analizaremos como parte central de este trabajo.

Tal hipótesis, la revisaremos en la doctrina, en la historia constitucional, y en el texto de nuestra actual Constitución, haciendo especial hincapié en las opiniones, las normas históricas o vigentes, y en la práctica política, para indagar el por qué se insiste en el reclamo nacional de fortalecer la independencia del Poder Judicial, todo lo cual lo hacemos en el segundo capítulo de este trabajo.

El 5 de diciembre de 1994, el Presidente de la República, ha presentado al Constituyente Permanente, una iniciativa de reformas a la Constitución Federal, misma que con múltiples modificaciones hechas en el Senado fue aprobada por el Constituyente Permanente, según publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994. Estas reformas implican un cambio que fortalecería el equilibrio de poderes y el Estado de Derecho, hipótesis que revisaremos en el tercer capítulo, utilizando la información que obtuvimos en los capítulos anteriores.

El tema de la justicia federal, es una cuestión que a todos atañe. Es por ésto que en su análisis debe participar toda la sociedad. Es por ésto, que al analizar las modificaciones aprovechamos para aportar nuestras opiniones acerca de los aciertos, los posibles errores, y quizá la forma de asegurar con mayor vigor la fortaleza del Poder Judicial.

Estamos conscientes que nuestras observaciones o propuestas puedan ser no solo discutibles, sino quizá hasta estén equivocadas, sin embargo, con ellas se pretende aportar un poco a ese ideal de garantizar la grandeza y el respeto de la justicia en México.

## **CAPITULO I**

### **¿ ES UN PODER EL ORGANO JUDICIAL ?**

#### **1.- LA TESIS DE EMILIO RABASA:**

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en forma categórica que el órgano judicial tanto federal como el que exista en los Estados de la Federación son poderes. No obstante esto, en una parte de la doctrina sobre todo a propósito del poder judicial federal, se ha cuestionado que en realidad el órgano judicial sea un auténtico poder, hipótesis que abordaremos en este apartado.

Como es sabido, en el ámbito federal, el órgano judicial sobre todo en última instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, cumplen una función constitucional histórica, formidable, como lo es la de controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de los otros poderes federales y estatales.

Al estar dotado el poder judicial de esta formidable función, nos llama la atención que en algún momento o de alguna forma se cuestione en la doctrina que el órgano judicial pueda o no pueda ser un auténtico poder, no obstante las extraordinarias atribuciones con las que se encuentra dotado al ejercer sus funciones.

Aunque a propósito del órgano judicial de los Estados la doctrina no se ha ocupado de este problema, el tema resulta

interesante, debido a que en los Estados, el Tribunal Superior de Justicia como el del Estado de Querétaro, tienen no sólo las atribuciones de resolver los conflictos entre particulares y administrar justicia a los gobernados, sino también, dirimir las controversias que se susciten entre los poderes del Estado, y con los Municipios, siempre que tal función no corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.(1)

Lo anterior, quiere decir que el órgano judicial de los Estados y entre ellos el de Querétaro, tiene atribuciones que le permiten resolver controversias entre particulares y entre los otros poderes del Estado, luego entonces, ¿Cómo es posible que se pueda dudar que pueda ser un auténtico poder ?

En el desarrollo de nuestro análisis, seguiremos al Maestro Don Emilio Rabasa, quien desde hace más de setenta años, en su libro "La Constitución y la Dictadura" se ocupó del tema que trataremos, con la expresa reiteración de que el tratadista solo se refirió al órgano judicial federal.

Sostiene el Maestro citado, que el departamento judicial no es un auténtico poder, porque no tiene voluntad propia, y porque a su actividad le faltan los requisitos esenciales de cualquier órgano de poder, que son: iniciativa, unidad y autoridad general.

En cuanto al primer argumento, ésto es, que el órgano judicial carece de voluntad propia, el tratadista explica que no es posible entender la existencia de un auténtico poder sin voluntad propia.(2)

A continuación, Don Emilio Rabasa, argumenta que los tribunales salvo en los casos de degeneración y corrupción no pueden resolver lo que quieren en nombre del pueblo, sino que al realizar su función tienen que sujetarse a determinar lo que dice la ley, lo que demuestra que dicho órgano no tiene voluntad propia.<sup>(3)</sup>

También señala el tratadista citado, que el órgano judicial carece de iniciativa, porque no puede obrar de mutuo propio, ésto es, cuando él lo decida, sino que tiene que esperar a que le hagan el planteamiento del caso, en cuyo supuesto, el órgano judicial no puede ignorarlo, sino que tiene la obligación de atenderlo, considerarlo y resolverlo, lo que demuestra que no es un auténtico poder.<sup>(4)</sup>

Afirma el Maestro que nos ocupa, que el órgano judicial carece de unidad porque "el departamento judicial, comprende además de la Corte Suprema, los tribunales inferiores, con autoridad propia y cuyas resoluciones no son siempre revisadas y que pueden, en muchos casos, ser tan definitivas como las de la Corte".<sup>(5)</sup>

Finalmente, el Maestro Rabasa, argumenta que el órgano judicial tampoco es un poder debido a que carece de autoridad general, porque "sus mandamientos solo se refieren al caso controvertido y solo afectan a las partes interesadas"<sup>(6)</sup>, reconociendo que lo más a que puede aspirar el órgano judicial en esta materia, es a la importancia del precedente, pero explicando que en nuestro régimen, el precedente no tiene fuerza obligatoria para casos posteriores similares o iguales.<sup>(7)</sup>

De esta suerte, para Don Emilio Rabasa, el órgano judicial al carecer de voluntad propia, de iniciativa, de unidad y autoridad general, no puede ser considerado como un auténtico poder.

No obstante lo anterior, el mismo Don Emilio Rabasa en su obra posterior denominada "El Juicio Constitucional", reitera su opinión acerca de que el órgano judicial al carecer de voluntad propia, iniciativa y autoridad general, no es un auténtico poder aún cuando señala que en la Constitución debe tener este título debido a su función, que consiste en mantener a los otros dos poderes dentro de los límites de competencia que les distribuyó la Constitución.<sup>(8)</sup>

Más aún, el autor argumenta que el órgano judicial solo debe tener el nombre de poder en la Constitución, debido a las atribuciones que se le conceden y la facultad de anular los actos de los otros poderes, puesto que de otorgarle al judicial las facultades de voluntad propia, iniciativa, unidad y autonomía general, generarían un elemento que distorsionaría el equilibrio de poderes previsto en la Constitución. Todo esto, lo hace al afirmar que "... el poder judicial revisor de los actos de sus colaterales, sería absorbente y despótico si tuviera elementos de fuerza, no obstante la estrechez del procedimiento legal, porque el instinto de dominio de los hombres prevalecería sin obstáculo sobre la moderación de los jueces".<sup>(9)</sup>

De esta manera, podríamos concluir que para Don Emilio Rabasa el órgano judicial no es un poder porque carece de los atributos que según él debe tener todo poder, como son voluntad

propia, iniciativa, unidad y autoridad general. Pero además, el constitucionalista citado, justifica que el órgano judicial solo tenga en la Constitución el nombre de poder, ya que si en la realidad lo fuera, éste es, si tuviera los atributos de los que carece, pero además la fuerza para imponer sus decisiones, quebraría el equilibrio de los tres poderes,<sup>(10)</sup> que siguiendo a Aristóteles, han adoptado prácticamente todas las constituciones contemporáneas.<sup>(11)</sup>

Expuesta la teoría de Don Emilio Rabasa, acerca de que el órgano judicial no es un poder, a continuación comentaremos brevemente la reglamentación histórica constitucional que se ha dado al órgano judicial en nuestro país, en donde analizaremos la tesis del Maestro Rabasa, para después emitir nuestro juicio acerca de su doctrina.

En la Constitución de 1824 el órgano judicial federal se deposita en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito<sup>(12)</sup>; cada uno de estos tribunales tiene facultades propias que les permiten emitir sus decisiones con efectos de definitividad dentro de sus respectivas competencias, en el entendido de que cualquier pleito que se resuelva por el órgano judicial federal, tiene que iniciarse previa la conciliación; a instancia de parte y las decisiones afectan sólo a los litigantes.<sup>(13)</sup>

Por otra parte la ejecución forzosa de las sentencias del órgano judicial queda encomendada al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por lo que los tribunales carecen del poder de imponer coactivamente sus decisiones.<sup>(14)</sup>

Por tratarse de nuestra primera Constitución Federal, es claro y explicable, que tratándose de la organización de los Estados, este documento haya contenido una reglamentación incipiente y limitada.

De esta suerte, si bien establece que el gobierno de cada Estado tendrá tres poderes que serán el ejecutivo, el legislativo y el judicial<sup>(15)</sup>, tan solo se limita a establecer en el tema que nos ocupa dos reglas.

La primera de estas reglas, lo es que los Estados en la organización de su gobierno y administración, no podrán oponerse a la Constitución ni al Acta Constitutiva<sup>(16)</sup>, lo que permite interpretar que a propósito del poder judicial las reglas que existen para el órgano federal, le son aplicables a los Estados, lo que implica que los tribunales estatales no podrían actuar por iniciativa propia, y que la ejecución de las sentencias corresponde al poder ejecutivo.

La segunda regla que encontramos en esta Constitución, lo es que habla de tribunales en plural<sup>(17)</sup>, lo que permite interpretar que no se dará el requisito de unidad que según Don Emilio Rabasa le es propio a todo poder.

Finalmente, es conveniente apuntar por su importancia, que en esta Constitución se establece la definitividad de las sentencias dictadas por los tribunales estatales<sup>(18)</sup>, de tal suerte que éstas no pueden ser revisadas como ocurre en nuestro régimen vigente por los tribunales federales.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el poder judicial de la República se divide en una Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de los departamentos, tribunales de hacienda y de primera instancia<sup>(19)</sup>, por lo que no se da el requisito de unidad que exige el Maestro Emilio Rabása.

Cada uno de estos tribunales tiene competencia propia, que permite que en principio, sus decisiones lleguen a tener el carácter de definitividad al no ser recurridas.

Igualmente, la labor jurisdiccional de los tribunales no puede iniciarse de oficio, puesto que si bien es cierto que la Corte puede iniciar leyes relativas a la administración de justicia, ésta no es una labor formal y materialmente propia de la actividad de juzgar.<sup>(20)</sup>

También en principio, las decisiones del órgano judicial sólo afectan a los litigantes.<sup>(21)</sup>

Hemos cuestionado tanto la definitividad de las resoluciones del órgano judicial, como la relatividad de las mismas por cuanto que en esta Constitución se crea en la Ley Segunda el Supremo Poder Conservador; órgano omnipotente que no era responsable por sus actos más que ante Dios y la opinión pública.<sup>(22)</sup>

Este Supremo Poder tenía facultades para revocar cualquier sentencia y hasta para suspender a la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes dizque supremos.<sup>(23)</sup>

Finalmente, correspondía en esta Constitución al Presidente proveer a la ejecución forzosa de las sentencias y no al órgano judicial.<sup>(24)</sup>

De lo anterior, se debe concluir que en esta Constitución el órgano judicial se encontraba prácticamente maniatado no solo por la imposibilidad legal de imponer sus decisiones sino porque aún sus resoluciones, carecían de definitividad y relatividad por la ingerencia del Supremo Poder Conservador.

En las condiciones citadas, no es muy claro que en esta Constitución el órgano judicial no era un poder, ya que quien en realidad si lo era, es el Supremo Poder Conservador.

En la Constitución de 1857 el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito.<sup>(25)</sup>

Cada uno de los tribunales en que se divide el órgano que estudiamos, tiene facultades para emitir con el carácter de definitiva e irrevisable la resolución que de término al juicio si no es recurrida; pero no pueden proveer a su ejecución forzosa ya que esta atribución solo corresponde al Presidente de la República.<sup>(26)</sup>

En todos los casos se requiere el impulso de la parte interesada para iniciar el juicio, puesto que los tribunales no pueden actuar oficiosamente y las resoluciones que se dicten solo afectan a los litigantes.

Es importante destacar que a pesar de que desde 1842 se ideó el juicio de amparo, fue en la Constitución de 1857 donde se perfeccionó y se institucionalizó como un medio de defensa de los gobernados frente a los actos de las autoridades. Sin embargo, el juicio en cuestión desde un principio fue desarmado en su eficacia, limitando las sentencias que emitía de tal manera que sólo se ocupaba de proteger al individuo concreto que iniciaba la acción judicial.<sup>(27)</sup>

Por otra parte, sujetó el ejercicio de la acción a cumplir las formalidades del procedimiento que establecería la ley, con lo cual convirtió este medio de defensa en un procedimiento tan técnico, que sólo es accesible a especialistas que en la práctica sólo puede pagar la clase pudiente.

Pero como quiera que fuere, para los efectos de este estudio, conviene sólo ocuparnos de que el órgano judicial en ningún caso podía de propia autoridad proceder a hacer cumplir sus determinaciones, sino que siempre requería del auxilio del Ejecutivo.

No obstante que con esta Constitución se restableció el régimen federal, la regulación a propósito de los Estados fue sumamente limitada.

En efecto, en esta Constitución se señala que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, pero ninguna mención se hizo a los poderes que habría en los Estados y menos aún al judicial.<sup>(28)</sup>

En la Constitución de 1917 después de diversas reformas a su artículo 94, podemos decir que el Poder Judicial de la Federación se deposita "en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito".(29)

Salvo el caso previsto por el artículo 97, que señala que "... la Suprema Corte de Justicia estará facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión".(30) En todos los demás casos el órgano judicial carece de iniciativa propia.

Aunque hay que señalar que la excepción anterior es poco trascendente para nuestro propósito, porque la labor oficiosa de la Corte es investigadora y no jurisdiccional, que es lo que materialmente estudiamos para indagar si el órgano judicial es o no un auténtico poder.

Por otra parte, las resoluciones del órgano judicial federal solo afectan a los litigantes, y a propósito del juicio de amparo expresamente se señala que "la sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".(31)

Si siguiéramos la doctrina de Don Emilio Rabasa después del análisis histórico que hemos hecho, tendríamos que concluir que

el órgano judicial en nuestro país por carecer de iniciativa, voluntad propia, unidad y autoridad general, no es un auténtico poder a pesar de la declaración categórica de todas nuestras constituciones, que le han asignado esta jerarquía.

En efecto, carece de iniciativa en tanto que en ningún momento el órgano judicial puede actuar oficiosamente; sino que requiere que exista el caso, y que además éste le sea planteado para poder actuar.

Más aún, al determinar el derecho el Juzgador no puede arbitrariamente imponer su voluntad sino que debe de definir lo que dice la ley, por lo que carece de voluntad propia.

Por otra parte, como hemos visto en todos los casos analizados, el poder judicial estaba dividido en diversos tribunales lo cual es prueba, siguiendo la tesis que analizamos, de su falta de unidad.

Finalmente, el poder judicial que analizamos, carece de la autoridad general a la que se refiere el Maestro Rabasa, porque sus determinaciones solo resuelven la controversia que se le ha planteado, e inclusive en la última instancia, la sentencia de amparo solo se limita al caso especial sobre lo que versó la queja.

## **2.- EL PODER JUDICIAL:**

Hay quiénes sostienen que la discusión en torno a que si el órgano judicial es o no un poder resulta inútil, debido a que

cualquiera que sea la conclusión, las funciones de este órgano seguirán siendo las mismas.<sup>(32)</sup>

No obstante lo anterior, nuestra Constitución le otorga tanto al órgano judicial federal como al de los Estados, el título de poder.<sup>(33)</sup> Por ésto, nos parece que es conveniente analizar si conforme a la naturaleza de sus funciones, el órgano judicial es o no un auténtico poder.

Para hacer ésto, es preciso en primer término analizar la tesis de Don Emilio Rabasa, ya que a nuestro juicio ésta se encuentra equivocada.

En efecto, según la tesis del Maestro Rabasa, el órgano judicial no es un poder porque según él, carece de iniciativa, de tal suerte que tiene que esperar a que se le haga el planteamiento del caso para avocarse al mismo. Sin embargo, esta circunstancia aparece no solo en el órgano judicial, sino también en alguno de los demás poderes, y a título de ejemplo, podríamos señalar que el Poder Ejecutivo no puede por propia iniciativa proceder a ejecutar coercitivamente una sentencia si no se lo pide el órgano judicial.

Por otra parte, también existen ocasiones en las que el Poder Legislativo no puede actuar por propia iniciativa, y no por eso puede dejar de ser un poder, como en el caso de las leyes que solo puede iniciarlas el Ejecutivo<sup>(34)</sup>, o bien cuando se ve obligado a actuar porque las Legislaturas de los Estados o el Presidente de la República le presentan una iniciativa de ley.

Todo lo anterior nos permite concluir que la iniciativa por sí misma no es una característica que defina a un poder en nuestro orden constitucional.

En cuanto a la autoridad general, el maestro Rabasa la confundió con la universalidad, puesto que si bien las sentencias judiciales resuelven el derecho entre las partes, también lo es que las mismas son oponibles a todos los individuos de tal manera que si surten efectos generales.

La misma circunstancia ocurre con el Poder Ejecutivo, por ejemplo en el caso que otorga una concesión, puesto que solo se le da a una persona o varias que intervinieron en el acto administrativo y no a la universalidad de los individuos, mismos que en contraste están obligados a respetar en general la concesión.

En cuanto al órgano legislativo, es bien cierto que las leyes para ser constitucionales deben ser generales, pero ésto no quiere decir como lo entendió el maestro Rabasa, que todos debían ser afectados por el acto legislativo, puesto que tal concepto solo se da en la universalidad y el mejor ejemplo de ésto son las leyes que se ocupan de una manera específica y que por tanto, solo afectan a las personas que se encuentran en el supuesto de la ley.

De lo anterior, tendremos que concluir que la autoridad general, como la entendió el Maestro Rabasa, no es tampoco una característica que determine el poder en nuestra organización constitucional.

Finalmente nos ocuparemos de la unidad que a nuestro juicio es el más débil de los argumentos.

Para analizar este argumento debemos reconocer que el órgano judicial efectivamente se ha dividido en distintos tribunales.

Pero también hay que reconocer que solo por una ficción o prejuicio, sostenemos que el Ejecutivo se deposita en un solo hombre que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando que la realidad nos enseña, que el Ejecutivo actúa con atributos de definitividad a través de las múltiples dependencias que integran la administración pública, tanto paraestatal como centralizada.

En cuanto al Poder Legislativo, éste actúa a través del Congreso dividido en dos Cámaras en forma regularmente sucesiva pero también lo hacen por separado en forma exclusiva por lo que la unidad prácticamente se pierde.

De esta manera, creemos que los caracteres que se atribuían a un poder político siguiendo la doctrina de Don Emilio Rabasa en realidad son inaplicables en nuestra organización constitucional.

Por otra parte, es preciso reconocer que conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el poder es ..." el imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa."

En estas condiciones, es preciso reconocer que el órgano judicial, tanto federal como estatal, al tener la atribución de decidir el derecho y con ésto ordenar como debe de resolverse una controversia, está ejerciendo un poder. En efecto, el órgano judicial, al ordenar como debe resolverse una controversia, indudablemente que está ejerciendo un auténtico poder, esto es, el poder de mandar al resolver el conflicto.

Cuestión muy importante, pero distinta, lo es que el Poder Judicial además de ordenar como debe resolverse una controversia, esté impedido para por sí mismo ejecutar su determinación.

En efecto, el hecho de que el Poder Judicial no ejecute por sí mismo sus determinaciones, y más aún, que dependa del Ejecutivo para hacerlas efectivas, solo nos lleva a la conclusión de el órgano judicial es un poder con facultades limitadas por el orden constitucional y el sistema político mexicano, cuestiones de las que nos ocuparemos en los siguientes capítulos.

## **CAPITULO II**

### **LAS LIMITACIONES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.**

#### **3.- LAS LIMITACIONES:**

En el capítulo anterior, entre otras cosas dijimos que la discusión que versaba sobre si el órgano judicial era o no un poder, era una cuestión que desde hace años ocupaba una parte de la doctrina.

Concluimos entonces que al poder ordenar como se resolvía una controversia, el órgano judicial era un poder, pero que éste tenía limitaciones, mismas que analizaremos a continuación.

Como en el tema anterior, es preciso mencionar que estas limitaciones desde hace años y aún a propósito de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica, han sido motivo de polémica. Lo anterior quiere decir, que aunque en la actualidad haya resurgido el tema de la conveniencia de reformar al órgano judicial, ésto es un asunto que la doctrina ha debatido desde hace muchos años.

En efecto, no obstante que nuestro sistema constitucional ha encomendado a los tribunales federales, y principalmente a la Suprema Corte de Justicia, las más altas facultades que se traducen en el control constitucional de los actos de los otros poderes tanto federales como estatales, es precisamente la misma Constitución la que se ha encargado de limitar y debilitar al poder judicial.

Tal paradoja ha ocurrido en las siguientes situaciones que a continuación analizaremos:

a) Porque es el Poder Legislativo quien organiza al órgano judicial.

b) Porque el nombramiento y la remoción de los miembros del Poder Judicial lo controla preponderantemente el Ejecutivo, quien ha incorporado a los Ministros de la Suprema Corte al grupo en el poder.

c) Porque el presupuesto que requiere el Poder Judicial para operar, lo determinan discrecionalmente los órganos ejecutivo y legislativo.

d) Porque la ejecución forzosa de sus resoluciones depende del Poder Ejecutivo.

e) Por el cúmulo de funciones administrativas que ha asumido el Poder Judicial.

Veamos a continuación cada una de estas limitaciones al Poder Judicial Federal.

**3.1 LA ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL:** Como es sabido, el Poder Judicial no puede determinar por sí mismo su estructura, su jurisdicción, ni su funcionamiento, lo que en la práctica resulta que su organización depende del Poder Legislativo.

En otras palabras, la organización del Poder Judicial depende de la discreción del Poder Legislativo.<sup>(35)</sup>

Más aún, las Constituciones que nos han regido, lo más que han hecho es determinar el número de ministros, magistrados y/o jueces y los asuntos que les serán encomendados, pero en todo lo demás, esto es, en la determinación de su estructura que es la que le permite el funcionamiento del poder judicial, ésta ha quedado a la discreción del poder legislativo ordinario.

En efecto, en la Constitución de 1824, el Constituyente dispuso que la Corte Suprema de Justicia se integrara por once ministros, distribuidos en tres Salas, pero inclusive dio facultades al Congreso ordinario, para disminuir su número si lo juzgaba conveniente.<sup>(36)</sup>

A propósito de los Tribunales de Circuito, y de los Jueces de Distrito, la Constitución de 1824 que analizamos, simplemente dispuso que fueran las leyes, ésto es, el órgano legislativo, quien determinara el número y jurisdicción que tendrían<sup>(37)</sup>, lo que corrobora lo que hemos señalado.

Por su parte, en las Leyes Constitucionales de 1836, la Quinta de ellas dispuso que la Corte Suprema de Justicia estaría integrada por 11 ministros, y los tribunales superiores y de primera instancia que determinaran las leyes<sup>(38)</sup>, lo cual también corrobora que fue el órgano legislativo u ordinario quien determinó la organización del Poder Judicial.

Igualmente en la Constitución de 1857, se dispuso que el Poder Judicial se integrara por una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Distrito y de Circuito, y si bien se señaló que los Ministros de la Corte serían once, dejó a la ley ordinaria la forma de designación y competencia de los Tribunales de Circuito y de Distrito.<sup>(39)</sup>

En cuanto a la Constitución de 1917, el número de ministros y la forma de la actual Suprema Corte ha variado conforme a las necesidades que ha recogido el Poder Legislativo Constituyente, mientras que la estructura que ha requerido el Poder Judicial para funcionar ha quedado entre las atribuciones del legislador ordinario.

En efecto, tal y como lo señala el Maestro Felipe Tena Ramírez, originalmente la Corte tuvo once ministros y sesionaban en Pleno. Como el rezago de asuntos amenazaba en convertirse en grave problema, en 1928 se reformó la Constitución, y entonces se determinó que los ministros serían dieciséis, y sesionarían en Pleno y en Salas, conforme a la competencia que determinara la ley orgánica.<sup>(40)</sup>

En el año de 1934, nuevamente el Constituyente determinó que el número de ministros se incrementara a veintiuno, se creó la Sala en materia del trabajo y una sala auxiliar, dejando a la ley orgánica la determinación y distribución de competencias.<sup>(41)</sup>

Finalmente, antes de la reforma que analizaremos, la Suprema Corte se integra por veintiún ministros, y es la ley ordinaria

la que determinaba como sesionaba la Corte, y cuando sus determinaciones constituyen jurisprudencia.<sup>(42)</sup>

Igualmente, es el legislador ordinario el que determina a su arbitrio todo el resto de la estructura que permite funcionar al órgano judicial.

En síntesis, en todas nuestras Constituciones se ha dejado al legislador ordinario, el determinar a su discreción y arbitrio la estructura que permita la organización y funcionamiento del Poder Judicial, lo que permite afirmar que en esta materia dicho órgano depende del Poder Legislativo.

**3.2.- EL NOMBRAMIENTO; LA REMOCION DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL Y SU INCORPORACION AL GRUPO DE PODER.-** Esta limitación, es más propia de los miembros del Poder Judicial, que del órgano en sí, y se hace consistir en lo siguiente:

En el año de 1787, Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay escribieron una serie de ensayos con el propósito de apoyar el proyecto de lo que después, a partir del año de 1789, sería la Constitución de Estados Unidos de América. En estos artículos entre otros temas, los autores citados destacaron la importancia de escoger para cada uno de los Poderes de la Unión, el sistema de elección que mejor garantizara el equilibrio de poderes y el óptimo cumplimiento de las funciones que la Constitución otorgaba a cada uno de los tres poderes.

Reconociendo que el proyecto de Constitución que nos ocupa otorgaba al órgano judicial el control de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes, y por tanto el equilibrio, respeto y subsistencia del sistema federal, se ocuparon de defender el procedimiento que se adoptaba para nombrar a los miembros del Poder Judicial.

Para garantizar las funciones que hemos mencionado, después de analizar diversos procedimientos, los autores citados defendieron el que consideraron que mayor independencia podrían darle al Poder Judicial, dado que "quien tiene el ascendiente para dar un puesto y quitarlo, tiene ascendiente sobre su forma y operación".<sup>(43)</sup>

En efecto, se temía entonces y ahora, que quien tenga el poder para designar a los miembros del Poder Judicial y de removerlos, tendría entonces el control de dicho órgano por agradecimiento a quien los eligió y por el temor a ser removidos o cesados.

Por estas razones, en los Estados Unidos de Norteamérica, se pensó que la mejor forma para desligar a los Magistrados de la Corte de su elector, y al mismo tiempo escoger a los individuos más capacitados, sería que el Presidente de la República propusiera al consejo y consentimiento del Senado, la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>(44)</sup>

En cuanto a la remoción de los miembros del órgano judicial, el sistema norteamericano para tratar de garantizar la

independencia del órgano judicial, se inclinó por la inamovilidad, esto es, por la permanencia de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, mientras observaran buena conducta.<sup>(45)</sup>

Podemos afirmar que los temas y cuestiones que se analizaron desde 1787 en los Estados Unidos, han tenido y tienen plena validez en nuestro sistema constitucional mexicano.

En efecto, por razones de lealtad y conveniencia, es lógico pensar en que quien tiene el poder para otorgar un nombramiento, puede conservar y quizá hasta exigir no solo lealtad personal, sino inclusive consigna en el desarrollo de la función judicial que nos ocupa.

La opinión anterior, se robustece todavía más, si el o la persona que ha otorgado el puesto, pueda también influir en la separación o cese de quien desempeñe la función judicial.

Nos es claro que las anteriores reflexiones han estado presentes en el caso de la historia constitucional de México, y es por ésto que en nuestro país se han adoptado diversos métodos para elegir y aún sustituir, remover o cesar a los miembros del Poder Judicial, como veremos brevemente más adelante.

Mientras tanto, conviene mencionar que dentro del poder de designación deben considerarse los requisitos que deberán tener quiénes ocupen los más altos puestos en el Poder Judicial, ya que por lógica, entre mayor libertad tenga el elector, mayor poder ejercerá en el nombramiento.

En efecto, en la medida en la que la Constitución o la ley sean omisas en determinar los requisitos que deberán reunir los candidatos, o bien si estos requisitos son mínimos, el elector de los miembros del Poder Judicial tendrá mayor libertad en la selección, y por tanto no solo podrá escoger personas afines a sus intereses, sino que por la facilidad de la elección podrá al escoger al candidato, exigir mayor agradecimiento, lealtad y hasta docilidad del elegido.

Como antes mencionamos, todas estas reflexiones, resultan válidas en nuestro sistema constitucional, que ahora comentaremos brevemente:

En la Constitución de 1824 las elecciones de los miembros de la Corte Suprema de Justicia se hacían por las Legislaturas de los Estados y solo en el caso de que los candidatos no tuvieran mayoría absoluta de los votos, la Cámara de Diputados Federal hacía la elección escogiendo a alguno de los que hubieran tenido mayor número de votos.<sup>(46)</sup>

Lógicamente esta forma de elección desvinculaba a los miembros de la Corte con sus electores, pero además existía una circunstancia que fortaleció aún más a estos funcionarios judiciales como lo es el hecho de que su cargo era perpetuo.<sup>(47)</sup>

Si hubiere que juzgar por algún hecho delictuoso a alguno de los miembros de la Corte se escogían veinticuatro individuos por la Cámara de Diputados; desde luego los elegidos deberían tener las mismas características que para ser miembros del alto tribunal.<sup>(48)</sup>

De lo anterior resultaba que, en caso grave los altos funcionarios judiciales eran juzgados por personas ajenas a la burocracia del Ejecutivo.

No obstante lo anterior, cabe aclarar que no ocurría lo mismo con los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, los cuales eran elegidos por el Presidente de una terna presentada por la Corte Suprema de Justicia.<sup>(49)</sup>

En cuanto a los requisitos para ser miembro de la Corte, se requería tener 35 años, ser instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas, y ser mexicano o nacido en cualquier parte de la América, que antes de 1810 dependiera de España.<sup>(50)</sup>

En la Quinta Ley Constitucional de 1836 la elección de los miembros de la Corte Suprema es hecha por las juntas departamentales de la terna de candidatos que le propone la Cámara de Diputados, misma que se elige de las ternas que le envían a esta Cámara, respectivamente, el Presidente de la República en junta de consejo y ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia.<sup>(51)</sup>

Este complicado procedimiento desvinculaba aún más que en la Constitución de 1824 a los miembros de la Corte con sus electores lo cual resultaría sumamente benéfico si no hubiere existido el Supremo Poder Conservador del cual nos ocuparemos más adelante.

Los demás ministros y jueces letrados de primera instancia eran elegidos por la Alta Corte de Justicia.<sup>(52)</sup>

Cabe aclarar que en esta Constitución tanto los miembros de la Corte Suprema, como los demás ministros y jueces letrados de primera instancia eran supuestamente perpetuos en sus cargos.<sup>(53)</sup>

En efecto, en la Segunda Ley Constitucional se organizó el Supremo Poder Conservador que como vimos en el capítulo anterior solo era responsable ante Dios y la opinión pública; ahora bien, como entre las facultades de este Supremo Poder encontramos la relativa a que podía suspender a los miembros del Poder Judicial cuando a su juicio se trate de trastornar el orden público o se desconociera a alguno de los poderes, la perpetuidad de los órganos judiciales prácticamente desaparecía por lo que quedaba a la discreción del Supremo Poder Conservador que en sus juicios era absolutamente irresponsable.<sup>(54)</sup>

Finalmente para ser miembro de la Corte Suprema se necesitaba ser mexicano, mayor de 40 años, haber ejercido la profesión de abogado por 10 años, y no haber sido condenado por ningún delito.<sup>(55)</sup>

En la Constitución de 1857 se recurrió a la elección popular de los miembros de la Corte, situación que al mejor comentarista de esta Constitución le desagradaba, cuando señala que "la elección popular no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos funcionarios que representen la voluntad de las mayorías y los magistrados no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia".<sup>(56)</sup>

No obstante lo anterior este órgano judicial no solo no tuvo políticos corruptos como profetizaba el Maestro Rabasa "sino más bien permitió la llegada al más alto tribunal de brillantes y excepcionales abogados como Ignacio L. Vallarta, José María Iglesias, Sebastián Lerdo de Tejada, León Guzmán, José María Castillo Velasco, Ignacio Mariscal y otros, y no solo entes políticos como lo pronosticaba Don Emilio Rabasa".<sup>(57)</sup>

Por lo anterior, es conveniente adelantar que en la Constitución de 1857 que analizamos, no existió la inamovilidad judicial que sugería el Maestro citado, pero no obstante ésto, la Suprema Corte de Justicia surgió y actuó con tanto brillo y poder que el grupo gobernante la catalogó como un elemento de intranquilidad política y ésto fue la base de las reformas que se adoptaron en la nueva Constitución de 1917 en la que se logró el objetivo de debilitar al órgano judicial, como lo demostraremos en el siguiente inciso.

Finalmente por lo que se refiere a la Constitución de 1857 debemos señalar que los miembros de la Corte eran responsables de los delitos y faltas que cometieran durante el tiempo de su encargo, pero mientras ejercían sus funciones solo podían ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Si hubiere lugar a acusar a un Ministro de la Corte, el Congreso se erigía en Gran Jurado y acusaba al funcionario ante la Suprema Corte de Justicia, quien sentenciaba la causa del inculcado.<sup>(58)</sup>

Como hemos visto, en nuestras Constituciones se ha organizado el Poder Judicial Federal de diversas maneras, y se han tornado también distintos criterios para garantizar su imparcialidad.

También dijimos, a propósito de la Constitución de 1857, que su forma de selección y su estructura propició la llegada a la Corte de ministros independientes del Ejecutivo y del Legislativo, que por lo mismo le dieron independencia y prestigio a la Suprema Corte.

Quizá por el temor de tener una Suprema Corte independiente, o quizá por otras razones, pero en el texto original de la Constitución de 1917, se cambió la forma de selección y la organización de la Corte.

Pero aún más, en los años posteriores a 1917, a propuesta del Ejecutivo se fue modificando la organización de la Suprema Corte, y tales reformas junto con el crecimiento del órgano judicial y la influencia del Ejecutivo, ha colocado al Poder Judicial en otro de los acontecimientos más trágicos y penosos que haya experimentado.

En efecto, como veremos más adelante, el mismo Poder Ejecutivo en respuesta a una demanda de la sociedad, en el momento de escribir estas líneas, ha presentado una iniciativa de reformas a la Constitución, en la que entre otras cosas, propone la jubilación forzosa de todos los ministros de la Corte, lo que implica en términos más populares, que si hubiere prosperado totalmente en este punto dicha iniciativa, se estaría literalmente echando a la calle a todos los miembros del Poder Judicial.

Pero antes de ocuparnos de tan importante iniciativa, veamos los antecedentes a los que nos hemos referido en nuestra Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917, en su texto original los miembros de la Suprema Corte eran electos por el Congreso de la Unión, actuando en asamblea como Colegio Electoral, mediante escrutinio secreto, por mayoría absoluta de los candidatos que proponían las Legislaturas de los Estados.

Como se aprecia, la anterior forma de designación se parece mucho a la adoptada en nuestra Constitución de 1824, y con ella se lograba a nuestro juicio, la independencia de los magistrados de la Corte de sus electores.

Ignoramos cual haya sido la razón que justificó que el 20 de agosto de 1928, se variara la forma de selección de los miembros de la Corte, y prácticamente se copia el sistema norteamericano, de tal suerte que el nombramiento de los Ministros de la Corte son hechos por el Presidente con la aprobación del Senado.

De esta manera, encontramos que el temor del Maestro Rabasa, acerca de que la Constitución de la República propiciaba que el Ejecutivo tuviera una preponderancia sobre los demás, y conducía a una dictadura, comenzó a aparecer en nuestro sistema constitucional.<sup>(59)</sup>

Con el nuevo sistema adoptado, el Presidente adquiere una influencia especial entre los designados, ya que es solo él quien

determina quiénes deben someterse a la aprobación de un dócil Senado, que dicho sea de paso, sus miembros en aquella época eran todos del mismo partido gobernante.

En la selección que el Presidente hace de a quiénes propondrá al Senado para que sean ministros de la Suprema Corte prácticamente no existen reglas, ya que los requisitos que establece el artículo 95 de la Constitución son prácticamente elementales, aún cuando para mantener una cierta unidad y equilibrio entre los miembros del partido gobernante y del gobierno, se ve precisado a hacer ciertas consultas, tal y como lo expresa el Maestro Elisur Arteaga Nava, cuando afirma que:

En un nombramiento es incuestionable que la voluntad que cuenta y prevalece es la del Presidente de la República, éste, desde luego se ve precisado a hacer ciertas consultas y tomar en cuenta diversas circunstancias y puntos de vista y, porque no, proposiciones que le hacen sus allegados. Así, es más posible que sea designado alguien que haya hecho carrera judicial, que alguien que no la tenga; aunque existen abundantes ejemplos de que ello no es necesario; frecuentemente ha habido designaciones de personas que han llevado una carrera mixta, o desempeño de funciones judiciales, administrativas o legislativas...<sup>(60)</sup>

En tanto que como hemos dicho, el Senado de la República estaba integrado en esas fechas por los miembros del partido gobernante, resulta claro deducir y concluir, que en realidad en la designación de los miembros de la Suprema Corte, prevaleció sin duda la voluntad del Presidente de la República.

Por si lo anterior no fuera suficiente, en el mes de diciembre de 1934, se modificó el artículo 95 de la Constitución que analizamos, para prohibir la elección de abogados Ministros de la Corte con más de 65 años de edad, lo que propició al mismo tiempo que el Ejecutivo propusiera en la Ley de Retiro de estos funcionarios, la disposición de que el Ministro que llegara a los 70 años se jubilaría forzosamente.

La anterior medida fue criticada por algunos juristas, como Don Felipe Tena Ramírez, quien a propósito de estas determinaciones señaló que:

...en cuanto a la edad máxima, es tratándose de los ministros el único caso en que la Constitución se ha preocupado por señalarla, y ello en virtud de la reforma de 1934, que no podemos justificar, pues la decrepitud no suele llegar para el profesional a los sesenta y cinco años, sino antes bien, concurren muchas veces en esa edad los conocimientos, la experiencia y la serenidad del juicio.<sup>(61)</sup>

En efecto, lo que en realidad ocurrió, lo es que la medida de limitar el acceso y la permanencia de juristas de 65 a 70 años de edad, buscaba evitar la presencia en el Poder Judicial de Ministros independientes que no fueran dóciles al Ejecutivo que supuestamente debería de controlar.

Efectivamente, como lo señala el Maestro Tena Ramírez, a los sesenta y cinco años, y más a los setenta, los abogados que han estudiado durante toda su vida, llegan a una plenitud de madurez intelectual. A su edad las ambiciones económicas o políticas, o han sido alcanzadas, o ya poco o nada importan; y en contraste la serenidad, la prudencia y el buen juicio producto de toda una vida de éxitos y fracasos, propicia a la segura, un hombre sabio e independiente.

El perfil del hombre o varios hombres como el que hemos descrito en el párrafo anterior, propiciaría sin duda un poder judicial ajeno a las pasiones y a la avaricia, y por tanto independientes a las prebendas e influencia del Poder Ejecutivo, pero en 1934, se siguió con el proceso de obtener magistrados con esperanzas, con ambiciones, y con futuro político, y por tanto expuestos más que otros a ser dóciles.

En contraste con lo anterior, debemos recordar que tanto los comentaristas de la Constitución norteamericana de 1789, como el maestro Don Emilio Rabasa, al ocuparse de nuestra Constitución de 1857, encontraron en la inamovilidad de los miembros del órgano judicial, la solución para garantizar la independencia e imparcialidad deseada en el Poder Judicial.<sup>(62)</sup>

En efecto, los autores citados pensaban que garantizándoles a los miembros del órgano judicial, que no serían removidos de sus cargos en corto plazo, éstos tendrían asegurado su puesto, y por tanto se desligarían de su elector, pero además de los otros poderes a quienes no tendrían que favorecer ni cortejar, cumpliendo así con la espinosa pero grandiosa facultad de mantener el equilibrio de poderes y el control constitucional.

Por ésto, el Maestro Rabasa mencionaba que "la inamovilidad confiere al ministro una posición digna, que no impone deberes de sumisión, aunque los conserve de agradecimiento; la designación ha sido legal y decorosa, limpia de sospechas y de conveniencias bastardas".<sup>(63)</sup>

En el texto original de la Constitución de 1917, en el artículo 94 se estableció que los ministros de la Corte designados duraran en principio dos años; los que fueren electos al terminar este período duraran cuatro años; y los posteriores, solo podrían ser removidos por mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectiva.

Conforme al texto antes descrito, se adoptó la inamovilidad de los miembros del poder judicial y la posibilidad de removerlos por mala conducta. Nos referiremos primero a la inamovilidad, y luego a la remoción de los ministros de la Corte.

En cuanto a la inamovilidad, ésta se conservó hasta la reforma que en el año de 1934 se hizo al artículo 94 de la

Constitución, en la que se estableció que los miembros del poder judicial duraran en su encargo solo seis años.

La anterior reforma limitaba y debilitaba nuevamente al órgano judicial, ya que sus expectativas de tener el cargo seguro, se limitaban solo a un sexenio, por lo que la pretendida independencia del poder judicial se diluyó hasta perderse.

En efecto, las consecuencias no esperaron mucho, ya que con tal disposición el Presidente Lázaro Cárdenas aprovechó para remover y designar a todos los miembros del Poder Judicial, lo que en política algunos autores han calificado como una medida para que el nuevo Presidente contara en el Poder Judicial solo con elementos favorables e incondicionales a su administración.<sup>(64)</sup>

Cuando recordamos acontecimientos como los que hemos relatado en los párrafos anteriores, no podemos más que corroborar que en nuestro régimen constitucional el Poder Ejecutivo ha sido hegemónico sobre los otros poderes, pero sobre todo respecto del judicial.

Con la reforma al artículo 94 de la Constitución que nos ocupa del año de 1944, se restableció nuevamente la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial, pero se conservó la posibilidad de destituirlos por mala conducta, hipótesis de que nos ocuparemos a continuación.

La noción de que un ministro de la Suprema Corte de Justicia fuera destituido "por mala conducta", fue una adopción del

modelo norteamericano, aún cuando desafortunada en nuestro sistema.<sup>(65)</sup>

En efecto, admitir que los más importantes miembros del Poder Judicial puedan ser separados por "mala conducta" arroja sobre dicho órgano la impresión de que se tienen que portar bien con quien podría acusarlos, que en este caso sería el Presidente de la República, éste es, el órgano a quien debe controlar.

Efectivamente, en la Constitución de 1917, en su texto original, los altos funcionarios judiciales pueden ser destituidos en cualquier momento "por mala conducta", a petición del Presidente calificada por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En el año de 1944, se reformaron entre otros, los artículos 94 y 111 de la Constitución que nos ocupa, manteniendo el principio de que un Ministro de la Corte pudiese ser separado de su cargo por mala conducta, pero se entregó al Ejecutivo, esto es, al poder que supuestamente debe controlar el órgano judicial, la facultad de perdonar al Ministro y no acusarlo.

En efecto, en la reforma del año de 1944 al artículo 111 de la Constitución, se indicó que:

El Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de la solicitud.

Como puede apreciarse, la reforma en cuestión autoriza al Ejecutivo a valorar no conforme a Derecho sino como lo dicte su conciencia, y nosotros diríamos conforme a su conveniencia, el acusar o no al funcionario judicial, entregando así al Ejecutivo la estabilidad y hasta la honra de los miembros del Poder Judicial.

Pero aún más, si el hecho de que la Constitución autorizara al Ejecutivo a obrar más que con el Derecho, conforme a su conciencia, no fuera suficiente para desdorar al Poder Judicial, la misma norma autoriza que esta valoración sea secreta, ésto es furtiva, lo que admitía la sospecha de la complicidad en el perdón.

De esta forma, podemos advertir que el Poder Judicial poco a poco, reforma tras reforma fue quedando bajo la influencia y el dominio del Poder Ejecutivo a quien insistimos, supuestamente debía de controlar en la constitucionalidad de sus actos.

Afortunadamente, el degradante procedimiento antes descrito, ésto es, la posibilidad de destituir a un Ministro de la Corte por mala conducta y el perdón privado fueron desterrados por el texto vigente de nuestra Constitución Federal.

Sin embargo, el hecho de que el texto de nuestra Constitución actual establezca con mayor tino, un capítulo de responsabilidades ajustado a Derecho, no ha sido impedimento para que el Ejecutivo Federal con audacia eludiera la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial, e inclinara el equilibrio de poderes a su favor.

En efecto, el Ejecutivo además del nombramiento en los últimos sexenios, ha recurrido ahora a formas más sutiles pero perversas de obtener la docilidad del Poder Judicial, y lo ha conseguido incorporando a los miembros del órgano judicial a la camarilla del grupo en el poder, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República en turno.

De esta forma, sobre todo en los últimos años pasados, se ha podido advertir que la Suprema Corte de Justicia, se ha convertido en refugio de políticos, o bien en trampolín para ocupar puestos en los otros poderes federales o estatales. A título de ejemplo, vamos a proporcionar a continuación no uno solo sino varios.

Tenemos por ejemplo, el caso de personas que han ocupado el cargo de Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, y que al dejar estos puestos, han obtenido refugio en la Suprema Corte cuando los problemas políticos y la opinión pública los han obligado a renunciar a la Procuraduría. En este caso encontramos a la Licenciada Victoria Adato de Ibarra y al Licenciado Diego Valadez.<sup>(66)</sup>

En contraste, tenemos a Ministros de la Corte que pasaron a obtener cargos en los Estados o en la Administración Pública Federal, tal es el caso del licenciado Leopoldino Ortíz Santos, y del Doctor Jorge Carpizo Mac Gregor.<sup>(67)</sup>

También encontramos casos que podríamos llamar mixtos en los que una persona pasa del Poder Ejecutivo a la Suprema

Corte, de allí regresa al Ejecutivo y luego nuevamente se refugia como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como ocurrió en el caso del Licenciado Miguel Montes García. (68)

Otro caso más que escandaloso, fue el del Ministro, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Doctor Carlos Del Río, quien tuvo que solicitar su retiro de la Corte debido a que aceptó representar al Presidente de la República en un acto protocolario.

Más aún, por el efecto de que los miembros de la Suprema Corte de Justicia hubieren sido incorporados a la camarilla política del grupo en el poder, inclusive los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia cambian a voluntad del Presidente de la República lo que actualiza la opinión del Maestro Elisur Arteaga Nava, cuando señala que:

...Hay un hecho evidente, común a Federación y Estados: el nombramiento y remoción de los presidentes de los tribunales, coincide con la llegada o salida del Presidente de la República o de un Gobernador, no es descabellado concluir que la designación, más que hacerla los ministros o magistrados como lo dispone la ley, lo hace el Presidente o el Gobernador en turno. Tal suposición se corrobora con un hecho: quien resulte ser el Presidente forma parte de los allegados del Ejecutivo

en turno. Este proceder parecerá escandaloso a aquellos que aún conservan prejuicios basados en ideales de justicia; pero es elemental que así sea en términos de poder. Los Ejecutivos no se pueden permitir la existencia de un Presidente independiente, aunque los ha habido.<sup>(69)</sup>

El efecto de incorporar a los miembros del Poder Judicial a los puestos políticos, lo es que los mismos deben cumplir con la disciplina y lealtad al grupo del que forman parte, y desde luego tratar de incorporarse o permanecer en el grupo del poder. Para lograrlo, nada mejor que la disciplina a las determinaciones del poder más hegemónico que existe en nuestro sistema político que es el del Presidente de la República.

Pero más aún, no se debe de pensar que el órgano judicial se subordina al Ejecutivo. En la práctica, hemos llegado al punto en el que los ministros del Poder Judicial, no jurídica, pero sí políticamente, son parte del Ejecutivo, y de aquí cobra importancia las contundentes pero ciertas opiniones del citado Maestro Elisur Arteaga, con las que terminamos este capítulo, cuando afirma que:

No se puede afirmar que la rama judicial sea una servidora del grupo en el poder; sus miembros son el grupo en el poder; el que alguien sea miembro de ella significa simplemente que porta momentáneamente

una etiqueta dentro de la administración pública; esta etiqueta se puede cambiar en cualquier momento, según lo requieran las circunstancias y necesidades del grupo; existe un movimiento constante de los miembros de la rama judicial, un repetido cambio de funciones de etiqueta; hoy se es juez o magistrado, mañana puede ser legislador, gobernador o secretario de estado. Se pierde el derecho a cambiar la etiqueta cuando se cometen graves errores o se ha llegado a aquella edad en que no se cuenta ya con la suficiente sensibilidad política, como para percibir el rumbo de los aires que soplan en el ejercicio del poder. En un funcionario judicial, es difícil precisar donde termina el hombre político y donde comienza el juez.<sup>(70)</sup>

### **3.3 EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL.-**

Empeñados en dotar al poder judicial de la autoridad e independencia que le permitieran cumplir con sus funciones, los comentaristas a favor de la actual Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, señalaban que era necesario establecer las medidas que garantizaran su sustento económico, cuando afirmaban que "después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el proveer en forma estable a su remuneración".<sup>(71)</sup>

Es por lo anterior, que desde esta Constitución se adoptó el principio de que los jueces de Estados Unidos "recibirán a intervalos fijos una remuneración por sus servicios que no podrá ser disminuida durante su permanencia en funciones"<sup>(72)</sup> misma que con adiciones, aparece en el texto de nuestra Constitución vigente. Pero antes de referirnos a éstas, nos ocuparemos de mencionar como se ha regulado el tema que nos ocupa en nuestras Constituciones anteriores.

En la Constitución de 1824, la facultad de determinar el presupuesto del órgano judicial y los salarios de los miembros del mismo, quedó como una facultad discrecional del poder legislativo.<sup>(73)</sup>

De igual forma, en la Quinta Ley Constitucional de 1836, se dispuso que los magistrados y jueces tendrían el salario que se determinara en una ley.<sup>(74)</sup>

En la Constitución de 1857, también se dejó como facultad discrecional del Poder Legislativo el determinar o disminuir los salarios que deberían de percibir entre otros los miembros del Poder Judicial.<sup>(75)</sup>

Como puede apreciarse en nuestras Constituciones de 1824, 1836, y 1857 se dejó al arbitrio del Poder Legislativo el determinar los salarios que deberían de percibir los miembros del Poder Judicial, con lo que la estructura constitucional admitió el riesgo de que por la vía del dinero se pudiera controlar a la Corte, y

hacer efectivo el temor de que " un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad".(76)

En contraste con lo anterior, nuestra Constitución de 1917 en su texto original siguió al modelo norteamericano, y estableció en su artículo 94 que "la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo".

De esta manera, nuestra Constitución pretendió garantizar la independencia del Poder Judicial, evitando que con motivo de las necesidades o aún con la subsistencia de los Ministros y Jueces se pudiera corromper o controlar la administración de justicia.

Es importante aclarar, que en épocas como las que nos ha tocado vivir, la prohibición de disminuir los salarios de los miembros del poder judicial tiene plena vigencia, de tal suerte que ninguna razón ni aún argumentando austeridad juarista, o problemas económicos del país, autorizarían la disminución de los salarios.

No obstante lo anterior, nos parece que la medida de garantizar tan solo la no disminución de los salarios, es una medida parcial e insuficiente para garantizar la independencia económica del órgano judicial.

En efecto, se nos ocurre que hay dos aspectos de suma importancia que la Constitución debió prever para lograr su objetivo. Para apreciar el primero, es preciso dejar en claro que el Poder

Judicial no opera solo con los Ministros, Magistrados y Jueces, sino que se requiere toda una infraestructura cuya permanencia económica no se garantiza.

En efecto, en vía de ejemplo, podemos mencionar que son necesarios los salarios de los múltiples empleados, las máquinas, la papelería, vehículos, locales, etcétera, todo ésto es necesario para que actúe el Poder Judicial, y como se puede apreciar, no son protegidos por la medida de que solo los salarios de los jefes no sean disminuidos.

Como puede verse, es el presupuesto del Poder Judicial más que unos cuantos salarios lo que debió de protegerse con la fórmula de que el presupuesto no podría ser disminuido.

En contraste con la propuesta de que el presupuesto no pueda ser disminuido durante su ejercicio, debe contemplarse la posibilidad de su incremento conforme a los índices de inflación que rijan en el país, ya que de otra forma se corre el riesgo de que el presupuesto se inmovilice no obstante la inflación.

Nótese que un presupuesto congelado con el paso de los años puede ser insuficiente y producir los efectos de aniquilar por hambre a un poder judicial independiente.

El riesgo que comentamos es latente en nuestra Constitución, en la que como es sabido hasta el momento de escribir estas líneas, el presupuesto del Poder Judicial aún lo aprueba anualmente el órgano Legislativo.<sup>(77)</sup>

En efecto, resulta claro que si en algún momento el órgano judicial llegara a ejercer sus funciones de control constitucional con tal celo que causara malestar a cualquiera o a ambos de los Poderes Ejecutivo y/o Legislativo, cabría el riesgo de que en represalia o por defensa, se limitara el presupuesto del órgano judicial a tal grado de propiciar su exterminio o su rendición, ambas hipótesis contrarias a la intención de garantizar la independencia del Poder Judicial.

**3.4 LA EJECUCION FORZOSA DE LAS RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL.-** En el primer capítulo de este trabajo, concluimos que el órgano judicial era un auténtico poder, no solo porque así lo considera la Constitución, sino porque en realidad tiene la facultad de ordenar como deben quedar las cosas en caso de controversia.

A propósito del Poder Judicial Federal, y más específicamente de la Suprema Corte de Justicia, dicho poder llega a anular los actos de los otros Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que dota al órgano judicial de facultades que mal usadas, pueden llegar a romper el equilibrio constitucional.

Es por lo anterior, que en todas nuestras Constituciones, se ha tenido especial cuidado de no dotar al órgano judicial de atribuciones y medios para ejecutar por mutuo propio sus resoluciones, cuando no son voluntariamente atendidas.

En efecto, ante el formidable poder del órgano judicial, nuestras Constituciones han querido mantener un equilibrio entre-

gando al Poder Ejecutivo la atribución de auxiliar al órgano judicial a imponer sus decisiones.<sup>(78)</sup>

Dicha medida, aún cuando hemos reconocido que le resta poder al órgano judicial, resulta justificada y entendible ya que de otro modo se crearía un poder hegemónico, que insistimos, podría romper el equilibrio constitucional y por tanto la paz social.

En este orden de ideas, no nos es ajeno el saber que la atribución que tiene el Ejecutivo de auxiliar al órgano judicial en el cumplimiento de sus determinaciones, en ocasiones excepcionales se ha traducido en la resistencia y aún negativa de ejecutar alguna determinación.

Tal circunstancia, en la mayor parte de los casos ha obedecido a que al ejecutar la medida, aunque legal, contribuirá a provocar otros problemas que podrían tener costos políticos o sociales de importancia.

También es factible que en otras ocasiones, quiénes sirven al Ejecutivo tengan algún interés extraordinario, especial o bastardo en no ejecutar una determinación judicial, lo que nos parece que en la práctica aunque factible, debe ser excepcional.

La solución que la Constitución y las leyes ordinarias han puesto para estos casos, consistente en el cese de la autoridad responsable y la consignación por desacato, abuso de autoridad y delitos contra la administración de justicia, si bien es drástica y contundente en la práctica no se aplica.<sup>(79)</sup>

En efecto, en los casos en los que se trata de un capricho, o un acto arbitrario el de la autoridad, basta con insistir que se ejecute la sentencia o bien es la propia autoridad la que propicia un arreglo.

Cuando existía una preocupación social o política, entonces, o la responsable propiciará un arreglo, o el propio quejoso buscará la compensación económica, con base en lo dispuesto por el artículo 105 in fine de la Ley de Amparo.

El problema que encontramos en las dos soluciones anteriores, es que podían ser no solamente útiles y hasta convenientes para la sociedad y/o el quejoso, pero resultaban ser inconstitucionales por violar lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución. Afortunadamente como veremos más adelante esta situación se corrigió con las reformas a la Constitución que analizaremos.

**3.5 LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SUPREMA CORTE.-** Como ya antes hemos indicado en múltiples ocasiones, el Constituyente otorgó al Poder Judicial Federal, y específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la atribución de controlar el equilibrio de los poderes y el respeto a la Constitución Federal.

Tan importante función la cumplió la Suprema Corte, al mismo tiempo que asumía las funciones que implicaban administrar al Poder Judicial.

De esta manera, si bien es cierto que la Suprema Corte actuaba en Salas y en Pleno, por lo regular las sesiones del Pleno se llevaban a cabo un día por semana; es entonces cuando la Corte se encargaba entre otras cosas, del control de la constitucionalidad de los actos y leyes de los otros Poderes de la Unión, pero también dicho Pleno había asumido otras funciones, mismas que se describen en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y que en vía de ejemplo, reproducimos a continuación solo algunas de ellas para demostrar que si el Pleno se reunía una vez por semana y tenía tal cúmulo de funciones ajenas al control constitucional, resultaba imposible, física y lógicamente, que pudiera cumplir con serenidad, acierto y tiempo su función principal.

Así, el Pleno se ocupaba de determinar el número y la jurisdicción territorial de los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito, definir las adscripciones de los Ministros Supernumerarios y Visitadores, formular el proyecto de presupuesto de egresos, determinar el número de servidores públicos, y vigilar de éstos hasta su puntualidad y asistencia.

También tenía la Corte que imponer correcciones disciplinarias a los litigantes que se hubieren hecho acreedores a ellas, emitir circulares, acuerdos y reglamentos, para mejorar la administración de justicia y realizar los cambios de adscripción de jueces, magistrados y ministros, autorizar las licencias temporales y suplencias de los mismos, fijar períodos vacacionales, autorizar renunciaciones del personal, etcétera.

De esta manera, las funciones administrativas que había asumido la Suprema Corte en Pleno, resultaban exorbitantes en comparación con las que tenía en materia propiamente jurisdiccional, y es por ésto, que resultaba contrastante que en los informes del Pleno, la mayor parte del mismo lo ocupara la función administrativa.

En consecuencia, las decisiones de la Suprema Corte más importantes, no podían por lógica exceder de uno o dos asuntos por cada sesión, y si ésto ocurría cada ocho días, se podrá uno percatar que era muy poco y muy superficial lo que resolvía la Corte en materia de control constitucional.

Lo anterior implica que la actividad principal de la Corte hacia los gobernados, no fuera más que un paliativo, y que por tanto, está función escasamente se venía cumpliendo.

La problemática que hemos expuesto en este capítulo, nos permite concluir que el cúmulo de funciones administrativas ajenas a la actividad de juzgar, indudablemente que limitaron la obligación principal de la Corte de mantener el equilibrio de los poderes, defender la Constitución y por tanto cumplir con su función.

Con ésto, concluimos el estudio de las limitaciones del Poder Judicial. Cada una de ellas nos ha permitido reflexionar sobre la conveniencia de proponer una reforma que pudiera solucionar los problemas que hemos planteado.

Desgraciada o afortunadamente, después de concluir este capítulo, ocurrió que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

presentó al Poder Constituyente Permanente por conducto del Senado de la República, una iniciativa de reformas a la Constitución Federal, que pretende reformar el Poder Judicial.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución, con las modificaciones hechas en el Senado de la República fue aprobada por el Constituyente Permanente, desde luego sin explicar la problemática como la hemos expuesto. No obstante ésto, las modificaciones pretenden resolver parte de las limitaciones que tiene el Poder Judicial, y es por ésto, que en el siguiente capítulo nos ocuparemos de ella y expresaremos nuestros puntos de vista sobre el texto vigente.

## CAPITULO III

### LA TRANSFORMACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

#### 4.- LA PROPUESTA DE REFORMAS AL PODER JUDICIAL:

Como lo hemos visto en los incisos y subincisos anteriores, el problema de la independencia, y con ello de la parcialidad o imparcialidad del Poder Judicial, no es un asunto nuevo. Tales temas preocuparon y crearon polémica en Estados Unidos de Norteamérica desde 1787 y en nuestro país han estado presentes en toda nuestra historia independiente.

Lo anterior, fácilmente nos lleva a pensar que las soluciones no podrán ser fáciles ni realizarse solo con una reforma a la Constitución y/o a leyes, porque el problema es complejo.

En efecto, aún cuando los temas que nos ocupan son antiguos, en estos momentos la sociedad mexicana está viviendo un problema de seguridad y de administración de justicia que están poniendo a prueba no solo a nuestro Gobierno, sino también a la estructura total de nuestro Estado de Derecho.

Los riesgos de llegar a esta coyuntura, es que arrinconado el pueblo y/o el Gobierno, éstos pueden verse obligados a recurrir a soluciones extremas, que nos llevarían a romper el orden jurídico y/o a soluciones propias de las dictaduras.

También es cierto, que la problemática actual puede fortalecer el camino del Derecho, aún cuando dicho derrotero sea el mejor, pero el más difícil ante una crisis de credibilidad hacia las instituciones del Gobierno.

Por todo lo anterior, creemos que las reformas a la Constitución que vamos a comentar, es un buen principio para resolver el problema de administración de justicia que vivimos, pero también, estamos convencidos que sola no va a ser la solución.

En efecto, se requiere que nuestra Constitución Federal, las de los Estados, y nuestras leyes ordinarias, garanticen el principio de separación de poderes, sin perder de vista la necesaria colaboración que debe existir entre ellos. Tal medida permitirá que el Poder Judicial Federal y Estatal, puedan cumplir sin consignas bastardas la importante y noble función de impartir justicia y preservar el pacto federal. Pero también hay que reconocer que de nada servirán las leyes, si por una parte no se eligen, de cualquier forma que se adopte, a hombres sabios, pero además que sean honestos, prudentes y justos, para que así garanticen que las leyes serán cumplidas.

Más aún, de nada servirá tener las mejores leyes y los mejores hombres impartiendo justicia, si no se aprecia que nuestro problema de seguridad y administración de justicia es más complejo. Mientras existan en nuestro país más pobres; mientras las fuentes de trabajo se reduzcan; mientras las que existan no permitan en la realidad que los mexicanos y sus familias vivan dignamente, será imposible tener un cambio a través del Derecho.<sup>(80)</sup>

Si no se aprecia todo lo anterior, será más conveniente ampliar las cárceles, en lugar de cambiar a nuestras leyes y a los hombres.

Con esta perspectiva de que la reforma a la Constitución y el posible cambio de algunos Ministros, Magistrados y Jueces, pueden iniciar un proceso de reformas más complejo y necesario, nos ocuparemos de la iniciativa del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León junto con las más importantes modificaciones que a la misma se le hicieron en la Cámara de Senadores y que hoy constituyen el texto vigente.

El lunes 5 de diciembre de 1994, el Presidente de la República envió al Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, una iniciativa de reformas a nuestra Constitución Federal, mismas que se comentan a continuación.

Dicha iniciativa pretendía reformar distintos artículos de la Constitución Federal, a propósito del Poder Judicial Federal y esto tiene implicaciones para los Estados. Por ésta razón, en este apartado abordaremos las repercusiones que podría tener la iniciativa aprobada, así como nuestras observaciones y sugerencias.

En efecto, la iniciativa mencionada fue modificada por el Senado de la República, y con estas reformas fue aprobada por el Constituyente Permanente, tal y como aparecen publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994.

En este orden de ideas, el nuevo texto de la Constitución establece lo siguiente:

**4.1 LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE.-** La reforma establece la modificación a los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Federal para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca en la forma que determine la ley reglamentaria de lo siguiente:

a.) De las controversias constitucionales

b.) De las acciones de inconstitucionalidad

c.) A petición del Procurador General de la República o del Tribunal Unitario, de los recursos de apelación en juicios en los que la Federación sea parte.

d.) En materia de amparo, de los recursos de revisión en los que los Jueces de Distrito decidan sobre la inconstitucionalidad de leyes o reglamentos federales o estatales.

e.) En materia de amparo, de los recursos de revisión en contra de las sentencias de un Tribunal Colegiado, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación de un precepto constitucional.

f.) De las denuncias de contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados.

g.) De las controversias que se susciten por la competencia entre Jueces de Distrito de distinto circuito, entre Tribunales Colegiados o entre Salas de la Corte.

h.) De los impedimentos de los magistrados de los Tribunales Colegiados.

Es posible que en la basta enumeración anterior, hayamos omitido más funciones que debe atender la Corte. Sin embargo de las relatadas, y aún de las que podemos haber omitido, las novedosas son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En efecto, aún cuando las denominadas controversias constitucionales, ya se encontraban en el texto antiguo del artículo 105 de la Constitución, en la práctica no se había sentido, de hecho, la necesidad de reglamentarlas porque muy pocos asuntos se habían planteado en ese rubro.

La pluralidad de la sociedad que ahora explosivamente está permeando en la Federación, Estados y Municipios, y el surgimiento de Gobiernos de oposición, quienes han planteado este tipo de controversias, justifican la nueva reglamentación que nos ocupa.

Más novedad, lo son las acciones de inconstitucionalidad en las que al igual que en el caso anterior, resultan del reconocimiento a la pluralidad social y que está permeando, insistimos, en todos los ámbitos de los Poderes de la Unión. Por

ahora la oposición es minoría, y la reforma constitucional establece una nueva acción de éstas minorías para solicitar la revisión de una norma general en cuanto a su constitucionalidad.

A reserva de ocuparnos más adelante de el enorme trabajo que seguramente asumirá la Corte, brevemente analizaremos las dos nuevas reglamentaciones.

La reforma establece que la Suprema Corte de Justicia, conozca en la forma que determine una Ley Reglamentaria del Control Constitucional de los Actos de los Poderes de la Unión, a excepción de la materia electoral a través de dos vías que a continuación analizamos:

**4.1.1 CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES.-** Esta vía se refiere a los conflictos que sobre constitucionalidad de sus actos surgían entre cualquiera de los Poderes de la Unión, ésto tanto federales, estatales o municipales, y del Distrito Federal. Esta competencia que ya tenía la Suprema Corte en el antiguo artículo 105 de la Constitución Federal, ahora se pretende reglamentar con mayor detalle.

Este tipo de acciones, pueden plantearlas los titulares de cada uno de los Poderes, y la novedad radica en dos supuestos. El primero de ellos que fue parcialmente modificado en el Senado, consiste en que si el acto reclamado es una disposición de carácter general y la controversia sobre su constitucionalidad se suscita entre los poderes que a continuación se indican, según la iniciativa del

Ejecutivo, la resolución de la Corte tendría efectos generales, siempre que la sentencia se aprobara por el voto mayoritario de por lo menos nueve de once ministros.

Cabe aclarar que en la Cámara de Senadores se estableció que la resolución de la Suprema Corte tendría efectos generales, cuando la resolución que dicte sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, lo que facilita más el efecto de generalidad para las determinaciones de la Corte.

Los casos en los que se pueden plantear las controversias constitucionales son los siguientes:

a) Federación vs Estados o Municipios

b) Municipio (s) vs Estado

c) Ejecutivo Federal vs Congreso de la Unión

d) Ejecutivo de la Unión vs Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, inclusive cuando actúen como órganos del Distrito Federal.

e) Ejecutivo Federal vs Comisión Permanente

f) Estado vs otro Estado

g) Entre Poderes del Distrito Federal

h) Municipio vs otro Municipio

Por lógica, si no se logra la mayoría de ocho votos, o si la sentencia se trata de controversias sobre constitucionalidad de sus actos entre otros poderes, la resolución solo surtirá efectos entre los Poderes litigantes.

La segunda novedad, radica en que el incumplimiento de la sentencia implicará que la autoridad rebelde pueda ser destituida de su cargo, y consignada, salvo que a petición del afectado o de oficio, la Corte pueda declarar la sustitución de la ejecución por el pago de daños y perjuicios.

#### **4.1.2 ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.-**

Mediante esta acción, se pretende que las minorías que representen por lo menos el treinta y tres por ciento en la Cámara de Senadores, de Diputados Federales, en las Legislaturas de los Estados, o en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como el Procurador General de la República, pueden impugnar solo la inconstitucionalidad de normas de carácter general.

Cabe aclarar que en la iniciativa del Presidente de la República, se proponía que la minoría que pudiera plantear este tipo de controversias fuera del cuarenta y cinco por ciento, pero en el Senado se redujo el porcentaje aludido haciendo así más factible y real la presentación de asuntos en los siguientes supuestos:

a) Minoría de la Cámara de Diputados o Senadores VS Leyes federales del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

b) Minoría de la Legislatura de un Estado o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal VS Leyes expedidas por los respectivos órganos legislativos.

c) El Procurador General de la República VS Leyes federales, estatales, del Distrito Federal y Tratados Internacionales.

A propósito de las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte solo podrá declarar la invalidez de la ley reclamada, solo en el caso de que la sentencia se apruebe por una mayoría de ocho votos.

También es pertinente aclarar que en la iniciativa del Ejecutivo, se proponía que la declaración de invalidez sólo la pudiera decretar la Corte, cuando la resolución fuera aprobada por una mayoría de nueve votos. Sin embargo, en el Senado se redujo el número de votos a ocho, facilitando así la nueva función que se le otorga a la Suprema Corte.

Sobre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que hemos relatado, conviene hacer las siguientes reflexiones:

Nos parece sano para la estructura federal, que se reglamente con mayor detalle la competencia que ya tenía la Corte a propósito de las controversias constitucionales y que éstas puedan llegar a tener efectos generales cuando sea indiscutible su

inconstitucionalidad, lo cual se corroborará con el voto de ocho Ministros.

También es adecuado que las minorías en los Poderes Legislativos, y aún el Procurador (no el Presidente), puedan evitar que una norma inconstitucional se aplique solo porque fue aprobada por la mayoría en el órgano legislativo federal, estatal o del Distrito Federal.

Pero lo que es más importante y no puede resolverlo una ley, lo es que termine la complicidad entre autoridades que podrá llegar a nulificar de hecho la propuesta de esta reforma, y la posibilidad de que los Poderes de la Unión dejen de sostener actos inconstitucionales.

Lo anterior, no es solo una elucubración académica, o de gabinete, ya que en la investigación obtuvimos evidencias de tales riesgos.

En efecto, en el sexenio anterior, fue evidente que una de las prioridades la ocupó la mayor recaudación fiscal posible. Tal eventualidad se experimentó a nivel federal y estatal, ampliando la base de los contribuyentes, estableciendo nuevos impuestos o aplicando los ya existentes a otros contribuyentes.<sup>(81)</sup>

En este afán recaudatorio, encontramos evidencias de que el Ejecutivo Federal por conducto del Procurador Fiscal de la Federación, azusó y asesoró a los Gobiernos de los Estados, para

que aplicaran y cobraran el Impuesto del 2% sobre las nóminas que pagaran las instituciones de crédito, al margen de sus atribuciones legales y constitucionales.

Más aún, ha trascendido a la opinión pública, que el Procurador Fiscal de la Federación mandaba a los Ministros de la Suprema Corte, los anteproyectos de ley de impuestos para que los revisaran y corrigieran los preceptos que pudieran justificar la concesión de un Amparo, y cuando no era posible corregir su inconstitucionalidad, para que se comprometieran a negar el amparo y protección de la justicia federal, aunque el quejoso tuviera la razón y el derecho de su parte.<sup>(82)</sup>

Tal proceder, resulta atentatorio del Pacto Federal, y todo insistimos, para que el Estado y los Municipios tuvieran mayor recaudación.

Pero lo anterior no fue todo, pese a que la Suprema Corte de Justicia y algunos Tribunales Colegiados respetando el texto y la recta interpretación de la Constitución, habían definido que los impuestos estatales no podían aplicarse a las instituciones de crédito porque su régimen fiscal era federal.<sup>(83)</sup> Pese a esto, la Corte en el mismo sexenio, declaró constitucional el cobro estatal del impuesto que nos ocupa, situación que fue del conocimiento de los Estados por conducto del Procurador Fiscal de la Federación, quien estuvo al tanto, pendiente y quizá hasta influyó en el nuevo criterio de la Corte.<sup>(84)</sup>

El nuevo criterio de la Corte, sostiene que pese a que el Constituyente haya establecido que solo el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones sobre las instituciones de crédito, si se podían cobrar impuestos locales a las instituciones de crédito como el que nos ocupa, ya que la Constitución debe referirse solo a la actividad de servicios bancarios<sup>(85)</sup>, aunque insistimos, la Constitución no hace ninguna distinción, y categórica y textualmente señala que sólo el Congreso de la Unión podrá establecer contribuciones a las instituciones de crédito.<sup>(86)</sup>

Como puede apreciarse, en el caso que relatamos, ha habido confabulación de autoridades federales, estatales y la Corte, para cobrar impuestos inconstitucionalmente, hipótesis que repugna al Derecho, y que ojalá se puedan solucionar con las nuevas acciones que comentamos.

**4.2 LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA CORTE Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.-** En el inciso 3.5 de este trabajo, advertimos que la administración de la Suprema Corte de Justicia, actuando en Pleno, había prácticamente abrumado a este órgano, cuya función principal más que administrar es juzgar.

Entonces relatamos brevemente todas las facultades administrativas que llegan hasta el extremo de que en Pleno de la Corte se ocupa de supervisar la puntualidad y asistencia de sus trabajadores.

Al citar todo lo anterior, tenemos que reconocer que nos parecería acertada cualquier decisión, en la que dichas funciones administrativas no ocuparan el tiempo tan valioso de los juristas que se encuentran en la Suprema Corte de Justicia.

Por lo anterior, nos parece correcta la reforma que modifica los artículos 96, 100, 101, 108 y 111 de la Constitución Federal, en los que se crea el Consejo de la Judicatura Federal.

Aunque en los anexos de este trabajo se transcribe la iniciativa para facilitar el trabajo de quien pretenda ampliar el tema, es pertinente resumir que dicho Consejo, asumirá la mayor parte del trabajo administrativo del Poder Judicial Federal, lo que incluye el nombramiento de Jueces y Magistrados, así como la determinación de la jurisdicción por territorio y por especialización.

Al conocerse la iniciativa del Ejecutivo que nos ocupa, se consideró que por la conformación de este consejo, se consumaba una intromisión del Presidente en dicho órgano, por lo que en el Senado se amplió la participación de los miembros del Poder Judicial, adicionando a un representante de los Tribunales Unitarios, de tal suerte que constituyan mayoría los miembros del Poder Judicial.

Por esta razón, dicho Consejo, estará integrado por siete miembros de los cuales uno de ellos será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, un Magistrado de los tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un Juez de Distrito, elegidos entre ellos mismos mediante

insaculación, dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

Salvo el Presidente de la Corte que durará cuatro años, todos los demás consejeros, durarán cinco años, lo que permite que no se llegue a coincidir en todos los casos de elección con el cambio sexenal del hegemónico Poder Ejecutivo.

Cabe aclarar que la Suprema Corte, por ningún motivo estará subordinada al Consejo que nos ocupa, ya que inclusive en el aspecto presupuestal, la Suprema Corte será autónoma de este nuevo órgano que se propone crear.

Más aún, por reformas introducidas en el Senado, las determinaciones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser regidas por la Suprema Corte, únicamente para revisar que se hubiere cumplido con la ley orgánica respectiva.

Igualmente, en el Senado de la República, se incluyó la propuesta de que la Suprema Corte administraría su propio presupuesto y podría emitir resoluciones de carácter general para facilitar la distribución de competencias de los Tribunales Colegiados, y así lograr la mayor prontitud en su despacho, tal y como ahora aparece en el texto vigente.

En contraste con la decisión de quitarle al Pleno de la Corte prácticamente toda la carga administrativa, se reduce el

número de Ministros, ya que de veintiséis Ministros incluyendo a los supernumerarios que actualmente tiene la Corte, quedarán sólo once, ésto es, las modificaciones que analizamos reducen en más del cincuenta por ciento el número de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La medida es realmente drástica, y sus alcances podrían constituir una franca denegación de justicia. En efecto, si se recuerda que la Suprema Corte conserva prácticamente todas sus atribuciones actuales, más las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, y si se reflexiona además que la competencia de la Corte se extiende a todas las ramas del Derecho, se debe concluir que el trabajo que tiene la Corte será excesivo, por lo que ésto obliga a que la medida de dejar solo once Ministros, nos parece que se tomó precipitadamente.

En efecto, aún cuando las funciones de la Corte sean de carácter constitucional, los asuntos que tendrá que resolver serán de todo tipo, ésto es, civiles, laborales, penales, y sobre todo de Derecho administrativo, y todo ésto tendrán que resolverlo tan solo por diez Ministros, porque el Presidente de la Corte está también integrando el Consejo de la Judicatura Federal.

La reforma que analizamos, prevé que la ley reglamentaria determinará como actuará la Corte, pero menciona que será en Plenos y Salas. En este orden de ideas, nos surge la duda de acerca de como se distribuirán los asuntos entre diez Ministros.

Por ejemplo ¿Todos conocerán de todo? Si bien es cierto que las exigencias de la vida actual exigen que los abogados tengan una cultura general, y experiencia en la mayor parte de las ramas del Derecho, ¿ Podrán encontrarse diez literalmente sabios, que además quieran ser Ministros de la Corte?

Si acaso se piensa que las distintas labores que se encomiendan a la Suprema Corte requieren de especialidad ¿Habrá dos Ministros por Sala? ¿Será razonable que dos personas puedan decidir sobre los asuntos encomendados a la Suprema Corte actuando en Salas?

Como se aprecia, el reducido número de Ministros que prevé la iniciativa, casi nos induce a pensar que el número le gustó a alguien o que lo copió de nuestras antiguas Constituciones.

A nuestro juicio, hubiera sido más conveniente que antes de determinar el número de Ministros que ya no serán necesarios porque las labores administrativas las tendrá otro órgano, se hubiere evaluado con estricta realidad las cargas de trabajo tanto actuales como potenciales, a efecto de que la medida no llegue a paralizar a la Corte.

En efecto, ahora sólo once Ministros asumirán la responsabilidad de atender y despachar todos los asuntos de la Corte, y si resulta que las cargas de trabajo son inmensamente superiores a la capacidad de un ser humano, que debe obrar no solo con rectitud y con sabiduría, sino también con estudio, serenidad,

buen juicio, entonces la determinación de reformar la Corte será contradictoria, reprobable e injusta.

Nos es claro el evidente atraso tecnológico con el que trabaja el Poder Judicial. En vía de ejemplo, podemos citar que hasta son extraños los Tribunales y/o Salas que utilizan en forma eficiente la nueva tecnología. Pero de todas maneras, es casi primitiva la forma en que capturan manualmente los antecedentes de las sentencias, lo que siempre es más tardado que la resolución misma del caso.

En estas condiciones, nos resulta claro que la mejor automatización del Poder Judicial, utilizando por ejemplo un Fax o un Scanner para capturar los antecedentes, y el uso óptimo de las computadoras, aligerarán las cargas de trabajo, pero ésto no puede adoptarse de un plumazo, sino que se requiere de un plan específico, y su implantación requerirá de tiempo para la capacitación del personal y muchos recursos económicos.

Por lo anterior, reducir el número de Ministros a once, y no evaluar las cargas de trabajo actuales, las potenciales y la modernización de los recursos humanos y materiales, podría traer como consecuencia que la justicia no fuera pronta y expedita como lo exige la Constitución, pero más que eso, el pueblo de México.

**4.3 EL NOMBRAMIENTO Y LA ESTABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE.-** Como expusimos en el inciso 3.2 de este trabajo, desde la época en la que se discutió lo que hoy es la Constitución Norteamericana de 1789, se buscó escoger el

mejor procedimiento que garantizara la independencia del Poder Judicial Federal, temiendo que quien puede entregar el puesto, puede exigir lealtad y agradecimiento, pero si además puede influir en su remoción, entonces podrá exigir sumisión y consigna.

Indicamos entonces, que mientras que en los Estados Unidos de Norteamérica su Constituyente se pronunció por un procedimiento similar al que actualmente tiene nuestra Constitución; en nuestra historia constitucional se ha recurrido a una serie de procedimientos distintos que garantizan con mayor rigor la independencia de los ministros de la Corte.

En efecto, recordemos por ejemplo que en la Constitución de 1824, los ministros de la Corte eran electos por la Cámara de Diputados a propuesta de las Legislaturas de los Estados.

Comentamos también, que el sistema de elección de los Ministros de la Corte de la Constitución de 1824, contribuyó también con mayor rigor al propósito de desligar al elector con el nombrado.

Otro procedimiento que pese a sus críticas se ha experimentado con éxito en nuestra historia, lo fue el adoptado por el Constituyente de 1857, conforme al cual los Ministros de la Corte, se eligieron mediante el voto del pueblo, lo cual diluía también el compromiso con cualquier elector específico.

También comentábamos que en el texto original de la Constitución de 1917, los Ministros de la Corte eran electos por el

Congreso de la Unión, actuando en asamblea única como Colegio Electoral, y mediante escrutinio secreto, por mayoría absoluta elegían a los ministros que eran propuestos por las Legislaturas de los Estados.

Entonces dijimos que también este procedimiento garantizaba con mayor fuerza el principio de independencia e imparcialidad, que se supone, contribuye a evitar que los Ministros del Poder Judicial tengan que anteponer el agradecimiento a quien los designó más que a la justicia.

Apreciamos como las reformas posteriores a la Constitución Federal, contribuyeron a conformar un hegemónico Ejecutivo, frente al dócil Senado, que solo aprueba las propuestas del Presidente.

Pero aún más, comprobamos que el Poder Ejecutivo incorporó al grupo en el poder a los Ministros del Poder Judicial, de tal suerte que como diría el Maestro Elisur Arteaga Nava, los miembros de este grupo se cambian continuamente de etiquetas, de tal suerte que un tiempo están en el Poder Ejecutivo, otro en el Judicial y así continuamente hay cambio, mientras que se forme parte del grupo, lo que exige coincidencia, lealtad, y porque no decirlo, docilidad y consigna.

Ante tan graves antecedentes, la iniciativa de reformas al Poder Judicial que comentamos, no proporcionaba un gran cambio. En efecto, lo más importante que detectamos en esta materia lo es que la propuesta del Presidente tenía que ser aprobada por las dos

terceras partes de los miembros presentes, mientras que hasta antes de las reformas a la Constitución que analizamos se exigía una simple mayoría.

La presencia de la oposición en el Senado que estamos estrenando, nos permitirá pensar que la propuesta de cambio era realmente trascendente, si no fuera por el hecho de que si el Senado no aprobaba a dos candidatos del Gobierno, entonces el tercero tomaría posesión como provisional hasta el siguiente período de sesiones.

Con el propósito de desligar aún más al Ministro de la Suprema Corte del Ejecutivo, en el Senado de la República se modificó la iniciativa, de tal suerte que ahora se establece que para la designación de cada Ministro, el Presidente de la República proponga al Senado una terna de la cual saldrá el Ministro que obtenga el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Otra modificación importante que el Senado introdujo a la propuesta de reformas que nos ocupan, lo es que si la segunda terna no es aprobada, entonces ocupará el cargo de Ministro de la Suprema Corte la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

No obstante lo anterior, en el mismo Senado de la República se dejó, cuando menos por un tiempo, sin efecto todo el procedimiento antes descrito, ya que en el artículo tercero transitorio de su decreto se estableció que en caso de ser aprobadas las

reformas, para la designación de los primeros once Ministros de la Corte, el Ejecutivo Federal propondría dieciocho personas, de entre las cuales, el Senado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, designaría a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a la novedad de que el candidato a Ministro de la Suprema Corte comparezca al Senado, nos dará la oportunidad gracias a la oposición, de que de vez en cuando habrá espectáculo al estilo de los que se ven en la televisión en las sesiones del Senado en los Estados Unidos.

En efecto, será la oposición la que investigará la vida y antecedentes del candidato propuesto, y bien sea que ellos lo descubran o bien que un enemigo del propio candidato les proporcione información comprometedora, y entonces las sesiones del Senado serán todo un espectáculo, que dicho sea de paso, poco ayudarán a la justicia, pero al pueblo le gusta y disfruta este tipo de circo.

Efectivamente, el hecho de que un jurista en algún momento de su vida haya cometido algún error que permita suponer que por eso no goza de buena reputación, permitirá el espectáculo que pronosticamos, y sinceramente tal concepto nos parece discutible por subjetivo.

Por el contrario, quien goce de buena reputación tampoco es garantía de que siempre será recto y honesto.

Por lo anterior, creemos que el espectáculo que se pronostica si no en todos, en alguno o algunos de los nombramientos por lo menos serán noticia, aún cuando no influyan finalmente en la aprobación de la designación, ni tampoco en su función.

La reforma que comentamos, derogó el límite de 65 años para ser designado Ministro de la Corte, y seguramente propiciaría modificar el criterio vigente hasta 1994 de que los ministros deben jubilarse a los 70 años.

Tal y como comentamos al ocuparnos de este asunto, las limitaciones para ser electo por tener 65 años, o el retiro forzoso a los 70, tratándose de juristas era totalmente injustificado, porque a esa edad no se llega la decrepitud y en contraste al estudioso del Derecho se le acumula la experiencia, la serenidad y el buen juicio.

Igualmente, comentamos que a esa edad, o se alcanzaron las metas económicas que se buscaron en la juventud, o bien ya poco o nada importan, por lo que normalmente este tipo de personas no son presa fácil ni de la codicia ni de la consigna.

Por estas razones, la reforma que analizamos, al olvidarse de los límites de edad es correcta salvo por el efecto que se produce por la permanencia en la Corte de solo quince años, que más adelante comentaremos.

La exigencia consistente en que el candidato a Ministro de la Corte tenga título de abogado con diez años de antigüedad por lo

menos, en lugar de cinco años, pretende asegurar que los electos sean expertos en derecho. La medida no es segura, pero en el mundo de las probabilidades se acierta que en la generalidad de los casos, es mejor abogado el que tiene mayor experiencia, y en ésto la antigüedad en el ejercicio de la profesión ayuda un poco.

En el texto anterior de la Constitución, se indicaba que para ser Ministro de la Corte, se debería haber residido en el país los últimos cinco años, salvo los casos de ausencia por desempeñar un puesto en el Gobierno por un tiempo menor a seis meses. Las reformas que analizaremos, establecen que para ser Ministro, el candidato haya residido en el país por lo menos dos años antes de la elección.

El cambio que nos ocupa, resulta a nuestro juicio intrascendente, dado que por estar ausente del país menos o más de un año, no se es ni menos ni más patriota, prudente, sabio, justo u honesto.

Sin embargo, el cambio que propuso la iniciativa, buscó que quien ocupe tan alto e importante cargo, esté vinculado con los intereses de nuestro país, y en lugar de cinco años o seis meses según el caso, se exigen dos años.

En realidad el propósito es bueno, pero la medida es injustificada ya que hay mexicanos que siempre han vivido en México y sin embargo añoran o piensan como extranjeros; o bien mexicanos, sobre todo profesionistas, que se educan en el extranjero y piensan que las soluciones que allá se proponen son buenas, y después

tenemos que si se adoptaron en México resultaron desastrosas o por lo menos injustas.

En realidad, dos años de residencia en el país no es garantía de nada, pero la intención que explicamos la justifica.

Otra modificación, a propósito de los nombramientos de Ministros de la Corte, la encontramos cuando se señala que los candidatos deberían haber prestado sus servicios con eficacia y probidad en la administración de justicia, o que lo merecen por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas del Derecho.

Este cambio es cosmético, porque en realidad éstos supuestos, estaban implícitos en los requisitos previstos en el texto anterior de la Constitución, ya que de otra manera, un jurista no podría gozar de buena reputación. Quizá se quiso evitar nombramientos escandalosos, como los que se han producido en nuestra Suprema Corte y que ya antes hemos comentado.

El aspecto más importante de la iniciativa del Ejecutivo que analizamos, nos parece que es la que señalaba que para ser Ministro de la Suprema Corte se requiere no haber ocupado dentro de los seis meses anteriores a la designación, los cargos de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de un Estado, o Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La limitación antes señalada, pretendía evitar precisamente los nombramientos políticos como los que comentamos en el inciso 3.2 de este trabajo, algunos de los cuales, cuando menos por la apariencia irritaron a la opinión pública.

Para no hacer tan drástica esta medida, y afectar a los miembros del grupo en el poder, la iniciativa del Ejecutivo proponía que se separaran de los cargos aludidos con seis meses de anticipación a la designación como Ministro, lo que muchos políticos importantes podrían aprovechar para vacacionar.

De esta manera la medida es sana, pero al limitarla a seis meses el Ejecutivo, no quiso ser muy drástico con el grupo político en el poder.

No obstante lo anterior, en el Senado de la República se estableció que los aspirantes a ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia que hubieren ocupado los cargos antes mencionados, tendrían que separarse de los mismos un año antes al día de su nombramiento, con lo cual se agravó la medida que nos ocupa.

Las medidas que también nos parecen importantes, son las propuestas de que el Ministro dure un máximo de quince años en el cargo y que después de dejarlo, aún antes de este término, no puede durante el lapso de dos años siguientes a su retiro actuar como litigante en procesos federales, ni ocupar los cargos de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal,

Senador, Diputado Federal, Gobernador de un Estado, o Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Las limitaciones a que nos hemos referido en el párrafo anterior, son aplicables también a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, y a los Ministros que soliciten licencia.

Igualmente, debe aclararse que en las reformas a la Constitución, se exceptúa de estas medidas a quienes hayan ocupado un cargo de Ministro de la Suprema Corte como provisional o interino.

En cuanto al tiempo máximo de quince años que puede ocupar un Ministro de la Corte, se nos hace mucho tiempo si la designación no recayó en un hombre idóneo para dicho cargo. Pero también se nos hace poco tiempo para un Ministro que demuestre eficacia, prudencia, y rectitud en la administración de justicia.<sup>(87)</sup>

Más aún, si en algún momento consideramos como sana la propuesta de omitir el impedimento de tener sesenta y cinco años de edad para ser electo Ministro de la Corte, en los hechos puede resultar que la medida de limitar a quince años la permanencia de un buen Ministro en la Corte, se aplique con peores efectos que la prohibición de la edad que comentamos.

En efecto, si la edad mínima para ser nombrado Ministro de la Suprema Corte de Justicia, es de treinta y cinco años, y si solo puede estar en la Corte quince años, entonces se está imponiendo

no un tope de sesenta y cinco o setenta años como existió hasta 1994 y que hemos criticado, sino un tope de cincuenta años.

Se pueden preparar más ejemplos, y al hacer las sumas de años, comprobar que entonces es una falacia el haber omitido los límites de edad que antes habíamos observado.

Para evitar repeticiones inútiles, solo quisiéramos agregar que a los sesenta y cinco o setenta años, un jurista está en la edad de mayor madurez, experiencia, independencia y hasta rectitud, porque insisto, a esa edad, salvo alguna excepción, han desaparecido las ambiciones económicas.

Por ésto, es conveniente apuntar que con el límite de quince años de permanencia máxima en el Poder Judicial como Ministro de la Corte, existe el riesgo de perder buenos Ministros en perjuicio del Poder Judicial, la Administración de Justicia, y de México.

La limitación para litigar en materia federal, y el impedimento para ocupar antes de dos años los cargos importantes que se señalan en el nuevo texto de la Constitución, nos permiten prever que con ésto en principio, se quiso evitar que aventureros o gente sin vocación judicial ocuparan estos cargos. En contraste, se puede argumentar que por el contrario, habrá personas que sin el perfil idóneo estarán dispuestas a correr el riesgo de no ocupar un cargo importante dos años después de dejar el puesto de Ministro, a cambio de asegurar quince años de quincenas seguras y una

generosa jubilación, lo cual no parece ser muy despreciable en estos tiempos.

Como quiera que sea, es pertinente señalar que la medida también resulta parcial, ya que existen otros puestos no enumerados de suma importancia, que no se contemplan en la iniciativa, como las subsecretarías, oficialías mayores, etcétera.

La iniciativa del Ejecutivo Federal establecía la jubilación forzosa de todos los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia, medida que resultaba extrema, porque arrojaba indebidamente sobre los Ministros el signo de por lo menos, ineptitud.

Esta medida, también ofrecía al nuevo Ejecutivo Federal, la formidable oportunidad de que todos los Ministros de la Corte que se eligieran, fueran propuestos por él. Existía por ésto, el riesgo de que los nuevos Ministros fueran sus incondicionales, o que por lo menos, los nombrados conservaran hacia él, el deber del agradecimiento y lealtad propio de los grandes hombres.

Para eludir todo lo anterior, en el Senado de la República por una parte se estableció expresamente la posibilidad de que por lo menos algunos de los actuales Ministros pudieran ser nuevamente nombrados, y además se estableció que el Senado determinaría el período de duración de los primeros nombramientos, los cuales vencerán el último día de noviembre del año 2003, 2009 y del 2012 para cada dos de ellos, y el último día de noviembre del año 2015 para los tres restantes, de tal suerte que ninguno de ellos esté interesado con el actual Ejecutivo.

Finalmente, en cuanto a este apartado, es conveniente apuntar que la medida que se establece acerca de que los nombramientos de Jueces de Distrito y Magistrados, los haga el Consejo de la Judicatura Federal, dada su conformación por todos los poderes, nos parece que es una medida conveniente que puede ponerse a prueba en la práctica.

Quizá el único riesgo que advertimos, lo es que se pueden conformar camarillas judiciales quinquenales, como las que algunos de los antiguos Ministros de la Corte han hecho con sus allegados o paisanos.

Sin embargo, aún con este riesgo dada la conformación múltiple del Consejo de la Judicatura Federal, es probable que de darse las camarillas, éstas estarán más divididas y por tanto con cotos de poder indebido más limitados.

Para evitar los riesgos antes expuestos, se podría por ejemplo darle participación a las asociaciones de abogados y a las universidades, para que pudieran proponer candidatos a Magistrados y Jueces en el Poder Judicial.

#### **4.4 LOS PRESUPUESTOS DEL PODER JUDICIAL.-**

Como expusimos al tratar el tema de los presupuestos en el inciso 3.3 de este trabajo, en la doctrina nacional y extranjera, se ha previsto que existe el riesgo de que el órgano judicial pueda ser controlado si no se aseguraba su subsistencia económica.

También señalamos que en todas nuestras Constituciones de 1824, 1836 y 1857, se dejó al arbitrio del Poder Legislativo el determinar los salarios y compensaciones del Poder Judicial.

Dijimos entonces que en nuestra Constitución Federal, la iniciativa de presupuesto la presentaba el Ejecutivo, y la aprobaba el Poder Legislativo; advirtiendo expresamente que la fórmula que garantizaba que el salario de los Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito no sería disminuido durante el tiempo que desempeñaran el cargo, nos parecía insuficiente para garantizar el funcionamiento del Poder Judicial.

Las reformas que analizamos, pretenden solucionar los problemas que hemos planteado, modificando el artículo 100 de la Constitución, al establecer que tanto el Consejo de Judicatura Federal como la Suprema Corte de Justicia, formulen cada una su presupuesto de egresos, mismo que no podrá modificar el Ejecutivo, sino que solo deberá incorporarlo al Presupuesto de Egresos y presentarlo al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados.

Igualmente, el nuevo texto constitucional contempla la medida consistente en garantizar que los salarios de Jueces, Magistrados miembros del Consejo de la Judicatura y Ministros, no serán disminuidos durante el tiempo que desempeñen el cargo.

No obstante lo anterior, queda latente el peligro que antes señalamos, ya que el Poder Judicial puede ser controlado y aún

paralizado por el Congreso fijando presupuestos al Consejo y/o a la Corte insuficientes.

Seguimos pensando que la fórmula ideal, sería que la Constitución garantizara que el presupuesto del Consejo y de la Corte, no podrá ser disminuido y más aún, prever la posibilidad de que anualmente se ajuste a la alza, por lo menos conforme a los aumentos al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o a los índices de inflación.

La propuesta busca no solo garantizar que un presupuesto no sea disminuido por una represalia, un acto intencional del Poder Legislativo ordinario, por una simple omisión o si se deja fijo, y entonces por el paso del tiempo, éste resulta por la inflación insuficiente para que pueda funcionar el órgano judicial.

Al respecto, debemos insistir que los salarios de los altos funcionarios, no son suficientes para garantizar el funcionamiento del Poder Judicial, y por eso lo que se debe asegurar es el presupuesto y su revaluación, para evitar el riesgo de que la independencia del órgano Judicial se vea amenazada por hambre o por las necesidades de operación del Poder Judicial.

**4.5 REPERCUSIONES PARA LOS ESTADOS.**- Las modificaciones a la Constitución que comentamos, tienen repercusiones en el Poder Judicial de los Estados, de las cuales nos ocuparemos en este apartado.

Antes de hacer estos comentarios, es pertinente recordar que en el Constituyente de 1917, el tema de la organización de la justicia estatal se reservó fundamentalmente a los Estados, ya que las reglas a propósito de este tema son mínimas y se contienen fundamentalmente en el artículo 116 fracción III de la Constitución Federal.

La iniciativa en cuestión, propone reformas al precepto antes invocado, fundamentalmente en los siguientes aspectos:

**4.5.1 REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO.-** En el texto de la Constitución, la designación de los Magistrados en los Estados de la Unión se reservan a éstos. Por ésto, cada Estado establece quien los designará y por cuanto tiempo, aún cuando se estableció en el Pacto Federal que los Magistrados integrantes del Poder Judicial reunirán los requisitos que deben tener los Ministros de la Suprema Corte.

En las reformas que nos ocupan, como hemos visto, se establecen algunos cambios a propósito de los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en esta materia habría una modificación, que tendrían que observar los Estados tanto en su Constitución como en su leyes ordinarias.

Para advertir las repercusiones de estos cambios, nos remitimos a lo que ya comentamos en el subinciso 4.3 de este trabajo, pero en síntesis las modificaciones son:

a) Se elimina el límite de edad de sesenta y cinco años para ser Magistrado del Poder Judicial.

No obstante lo anterior, a propósito de la propuesta de reforma en el ámbito federal, comentamos que este acierto se minimizaba al establecer la duración máxima de 15 años de permanencia en activo en el Poder Judicial Federal; a propósito de los Estados, tal situación también podría ocurrir, solo que con menor impacto, ya que en caso de ser reelecto un Magistrado, este queda inamovible salvo por causa de responsabilidad.

Lo anterior quiere decir que en esta materia, tratándose de la edad, se garantiza con mayor vigor la independencia de los Magistrados, por el efecto de garantizarles la permanencia en su cargo una vez que hubieren sido reelectos.

b) Otra modificación a propósito de los requisitos que deberán tener los Magistrados del Poder Judicial de los Estados, lo es que su título de abogado expedido por autoridad o institución autorizada legalmente, tendrá que tener una antigüedad de diez años en lugar de cinco, que antes se exigían.

Como ya antes comentamos, se busca con esta propuesta que lleguen al Poder Judicial hombres y mujeres más expertos y prudentes, y una de las formas a las que se recurre para este propósito, aunque no es garantía, es precisamente exigir una mayor antigüedad del título.

c) La reforma a la Constitución que nos ocupa, también señala que los Magistrados del Poder Judicial, para poder ser electos, deberán haber residido en el país por lo menos dos años antes de la elección.

Antes se exigían cinco años de residencia, salvo el caso de estar cumpliendo una comisión del Gobierno.

Como ya comentamos, esta reforma no es realmente trascendente, aunque facilita el ingreso de personas que hubieren hecho posgrados en el extranjero, y que ahora están de moda.

Ya antes comentamos, que la residencia en el país no siempre es garantía de que el candidato pueda pensar como extranjero, dadas las facilidades de las comunicaciones que existen hoy en día.

d) También tendrá que tomarse en cuenta que en virtud de la reforma que estudiamos, los Magistrados del Poder Judicial de los Estados serán electos de entre las personas que hayan prestado sus servicios con honorabilidad y eficiencia en el órgano judicial estatal o fuera de él, si son juristas de reconocida competencia y honorabilidad.

A propósito del Poder Judicial Federal, dijimos que éste era un cambio aparentemente cosmético, debido a que tales requisitos nos parecía que estaban implícitos en el principio de que los Ministros debían de gozar de buena reputación. No obstante lo anterior, es sano que se establezcan más claramente estos

requisitos para evitar nombramientos que afecten la reputación del órgano judicial.

e) El efecto para los Estados en el tema que nos ocupa, más importante, lo sería que quien ocupe el cargo en el ámbito federal de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado; en el Distrito Federal, Procurador de Justicia, Jefe del Departamento, Diputado Local, Secretario o su equivalente, para poder ser electo Magistrado del Tribunal del Estado, tendría que renunciar un año antes de la elección.

A propósito de esta modificación, ya comentamos que el término es importante para evitar que el Poder Judicial se convierta en refugio de políticos que no sean auténticos juristas.

En el caso de los Estados, llama la atención que la propuesta hable de Secretario o equivalente, sin que se defina que debe entenderse por equivalente; quizá la intención sea que las Constituciones de los Estados y las leyes locales que contemplan la estructura del Estado puedan definir que como equivalente se entienda por ejemplo a los titulares de los tribunales administrativos, directores de órganos descentralizados, etcétera, aún cuando esto podría ser inconstitucional.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que durante el proceso de modificación a la Constitución que nos ocupa, no se tomó en cuenta que al modificar el artículo 95 a propósito de los requisitos

que deberán tener los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, tal reforma al ser aplicable a los Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados puede tener repercusiones no previstas.

En efecto, supongamos por ejemplo que en uno de los Estados hubiere un Magistrado que actualmente tuviera su título profesional tan sólo con seis años de antigüedad. ¿Podría seguir siendo Magistrado? Podrá argumentarse que ya fue designado y por tanto no le es aplicable la reforma, pero entonces se llegaría al absurdo de mantener a un Magistrado que no reúne los requisitos que exige la Constitución.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir que la reforma fue omisa en determinar la situación y el procedimiento a seguir en el caso de los Magistrados de los Poderes Judiciales Estatales, lo cual pudo haber sido resuelto con un artículo transitorio, que determinara por ejemplo que las reformas en este tema entrarían en vigor para los Magistrados que en lo sucesivo se designaran.

**4.5.2 EL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL.-** Las reformas que analizamos, establecen la derogación del párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 e incluye en el artículo 108 como sujetos de responsabilidad oficial en el ámbito federal, en su caso, a los miembros del Consejo de Judicaturas Locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

A nuestro juicio, esta modificación no obligará a los Estados a crear el Consejo de Judicatura Local, debido a que la

derogación del párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, solo apareja que los Estados podrán libremente determinar quien elige a los Jueces de Primera Instancia y a los que tengan otra denominación.

En efecto, el párrafo que se deroga señalaba que los jueces inferiores en los Estados serían electos por el Tribunal Superior de Justicia de los Estados; al proponer su eliminación, el único efecto es que ya no existe esta obligación pero tampoco se prohíbe y menos aún se establece que la designación de los jueces inferiores la tendrá que hacer un Consejo de Judicatura Local.

La referencia que en el artículo 108 de la Constitución Federal se hace como sujeto de responsabilidad a los miembros del Consejo de Judicatura Local, es únicamente en su caso, ésto es, en el supuesto que existan, de tal suerte que insistimos, en que las reformas solo dejan en libertad a los Estados para determinar como deben elegir a sus jueces inferiores, pudiendo ser que éstos sigan siendo designados por los Tribunales Superiores de Justicia Estatales.

No obstante lo anterior, nos parece que sería sano para todos los Estados, adoptar la creación del Consejo de Judicatura Local, que evita que los Magistrados se ocupen de las actividades administrativas y se dediquen exclusivamente a su función de juzgar.

El Consejo podría tener facultades similares a los que establece la reforma que analizamos, a propósito del Distrito Federal,

tal y como se contempla en el artículo 122 de la Constitución Federal, al cual nos remitimos para evitar repeticiones y un posible plagio innecesario.

**4.6 OTRAS REFORMAS.-** Como expusimos al iniciar este trabajo, no pretendemos agotar el examen de todas las modificaciones que se aprobaron por el Constituyente Permanente y que ahora analizamos, ya que solo nos ocupan las más importantes en cuanto al tema central que hemos abordado.

Sin embargo, mencionamos que existen otras modificaciones que no analizamos pero que también son muy importantes, tales como las modificaciones al artículo 21 de la Constitución, que permiten establecer un medio de defensa para evitar que mediante el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, se propicie la impunidad.

Tampoco debe caber duda alguna de la importancia de la norma para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya utilidad para controlar a la delincuencia, reclama con urgencia el país.

Finalmente, también es importante que la designación del Procurador General de la República se haga con la aprobación del Senado y que el Procurador mencionado, deje de ser el consejero jurídico del Ejecutivo.

Con los comentarios que hemos hecho, concluimos el análisis de la iniciativa de reformas a la Constitución presentada por

el Ejecutivo Federal el lunes 5 de diciembre, misma que como hemos indicado fue reformada en el Senado y aprobada por el Constituyente Permanente.

En estas circunstancias, nos parece que las modificaciones como hemos visto contienen aciertos y por ésto, es un adelanto al propósito de fortalecer la independencia del Poder Judicial.

No obstante lo anterior, como también antes indicamos, no se logró todo lo que se pudo establecer para lograr esta independencia, sobre todo en el ámbito presupuestal.

Sin embargo, tendremos que vivir la experiencia de una nueva organización del Poder Judicial Federal.

Si las nuevas normas logran la independencia del Poder Judicial, aseguraremos para la posteridad, el equilibrio y la subsistencia del Pacto Federal. De no lograrse la añorada independencia, entonces se podrán retomar algunas de las propuestas que en este trabajo hacemos, con la humilde pero firme intención de contribuir al ideal de garantizar la grandeza y el respeto de la justicia en México.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El órgano judicial federal, es un auténtico poder, porque el orden constitucional le encomendó la atribución de anular las leyes o los actos inconstitucionales de los otros poderes.

**SEGUNDA:** El tema de la fortaleza e independencia del Poder Judicial no es nuevo. Estas cuestiones se han discutido desde la Constitución de los Estados Unidos de América de 1789.

En esta Constitución se pretendía asegurar la independencia y fortaleza del Poder Judicial estableciendo que los Ministros de la Suprema Corte serían designados por el Presidente, con aprobación del Senado; garantizando el que el salario de los Ministros no sería reducido durante el ejercicio del cargo, y estableciendo su inamovilidad mientras observaran buena conducta.

**TERCERA:** En las Constituciones que han regido al México independiente, se han establecido distintos procedimientos para designar a los Ministros de la Suprema Corte. En las Constituciones de 1824, 1857 y en el texto original de la de 1917, no participa el hegemónico Poder Ejecutivo.

En todas las Constituciones anteriores, se ha dejado que a su arbitrio el Poder Legislativo sea el que determine la organización de la estructura de apoyo del Poder Judicial y su presupuesto. La única limitación que se estableció en la Constitución de 1917, lo es

que el salario de los Ministros, Magistrados y Jueces, no sería disminuido durante el tiempo que desempeñaran el cargo.

**CUARTA:** Las limitaciones más importantes que encontramos del Poder Judicial Federal antes de su actual reforma, son las siguientes:

a) Que la determinación de la estructura que permite su funcionamiento queda al arbitrio del órgano legislativo.

b) Que en el sistema de designación de los Ministros de la Suprema Corte, sea solo el Ejecutivo quien determine quienes deben someterse a la aprobación del Senado.

c) Que el sistema político mexicano, haya permitido que el ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia o dejar de serlo, sea parte de una carrera política que liderea el Ejecutivo Federal, por su influencia en los otros dos Poderes, y por el número de puestos que puede repartir.

d) Que se hubiere limitado a sesenta y cinco años la edad para ser Ministro de la Suprema Corte y se establezca el retiro forzoso de los que lleguen a los setenta años.

e) Que la determinación del presupuesto del Poder Judicial quede al arbitrio del órgano legislativo.

En este asunto, la Constitución protege los salarios de los Ministros, Magistrados y Jueces, al establecer que no serán

disminuídos durante su ejercicio, pero tratándose del resto del presupuesto necesario para que el órgano judicial pueda funcionar, éste ha quedado a la discreción del Legislador ordinario.

f) Que el Pleno de la Suprema Corte haya asumido múltiples funciones administrativas que distraen a los Ministros de la Corte de su actividad más importante, que es la de impartir justicia.

**QUINTA:** El hecho de que el Poder Judicial no pueda ejecutar sus resoluciones, cuando éstas no son voluntariamente cumplidas, y que tenga que recurrir al Poder Ejecutivo para esto, es una limitación importante al órgano judicial.

Sin embargo, esta limitación se justifica, ya que otorgarle al órgano que puede anular los actos de los otros Poderes además la facultad de ejecutarlos con sus propia fuerza, crearía un poder hegemónico que podría producir el desequilibrio del orden constitucional.

**SEXTA:** Los principales cambios adoptados en la Constitución para fortalecer al Poder Judicial son las siguientes:

a) Le quita al Pleno de la Suprema Corte la mayor parte de las funciones administrativas que ha asumido, incluyendo las facultades para designar Magistrados y Jueces.

b) Los nombramientos de los nuevos Ministros de la Suprema Corte tendrían que ser aprobados por las dos terceras

partes del Senado, de una propuesta de dieciocho personas hecha por el Ejecutivo Federal.

Estos nuevos Ministros, tendrán un período variable de duración en sus puestos.

Los siguientes Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán electos de una terna propuesta por el Presidente de la República, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes.

Si la primera terna fuera rechazada, el Presidente presentará una segunda propuesta, la cual si no fuera aceptada, propiciaría que el Ejecutivo Federal determinará quien de los miembros de la segunda terna ocupará el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Aún cuando no lo dice la iniciativa, se supone que la presencia de la oposición en el Senado, garantizará mejores nombramientos.

c) Las modificaciones derogan la limitación que impide que puedan ser nombrados como Ministros de la Corte a los abogados con sesenta y cinco años de edad.

d) Se establecen mayores requisitos para ser nombrado Ministro de la Suprema Corte, entre los cuales destaca que quien ocupe cargos importantes en los otros poderes federales, estatales o

del Distrito Federal, que se señalan en la Constitución para ser nombrados, tienen que separarse de su puesto por lo menos un año antes de la designación.

e) Quienes ocupen el cargo de Ministro de la Corte, no podrán en el término de dos años litigar en materia federal, ni ocupar en los otros poderes federales, estatales o del Distrito Federal, los puestos que se indican en la reforma a la Constitución.

Esta limitación no es aplicable a quienes hubieran ocupado el puesto de Ministro como provisional o interino.

f) Crea el Consejo de la Judicatura Federal, que es quien asume la mayor carga administrativa que actualmente tiene el Pleno de la Corte.

g) Establece que los proyectos de presupuesto que elaboren la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, se incorporen a la iniciativa del Ejecutivo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**SEPTIMA:** Los principales riesgos o inconvenientes de las reformas al Poder Judicial son las siguientes:

a) La reforma amplía las atribuciones actuales de la Suprema Corte, creando las denominadas acciones de inconstitucionalidad y reglamenta las controversias constitucionales, presumiendo que éstas podrán multiplicarse por la presencia de la oposición en los poderes federales, estatales y municipales.

No obstante lo anterior, reduce el número de Ministros de la Corte a solo once, lo que nos parece que podría no estar acorde con las cargas de trabajo que asumirá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) En el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte se conserva la cuestionada participación del Presidente, quien es el único que puede decidir quienes serán sometidos a la aprobación del Senado.

c) La simple incorporación de los presupuestos de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal a la iniciativa del Presupuesto de Egresos, no garantiza que el Poder Legislativo pueda reducir el presupuesto hasta paralizar el funcionamiento del Poder Judicial.

**OCTAVA:** Nuestras propuestas para fortalecer el Poder Judicial serían:

a) Que el Ejecutivo Federal dejara de participar en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En lugar del procedimiento que se propone, se podría adoptar cualquiera de los establecidos en nuestras Constituciones de 1824, 1857 o la del texto original de la Constitución de 1917.

b) Que se estableciera que el presupuesto de la Suprema Corte y el del Consejo de la Judicatura Federal, no podrán reducirse durante el ejercicio del cargo, y que anualmente éstos se reevaluarán

por lo menos en el porcentaje de aumento del Índice Nacional de Precios al Consumidor, que determine el Banco de México o quien lo sustituya en esta determinación.

c) Que la designación de Jueces y Magistrados la haga el Consejo de la Judicatura Federal, de los abogados que presten sus servicios al Poder Judicial y de las propuestas de las asociaciones, barras de abogados y de las universidades del país.

d) Que la determinación del número de Ministros se revise previa valoración de las cargas actuales y potenciales que tendrá la Corte, la conveniente especialización de las Salas, y la necesaria modernización tecnológica de sus recursos humanos y materiales.

**NOVENA:** Las reformas al Poder Judicial, respecto a los Estados tendrá los siguientes efectos:

a) Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia tendrán que cumplir con los nuevos requisitos que establece el artículo 95 de la Constitución Federal.

En este orden de ideas, quienes ocuparan los cargos de Procurador de Justicia en el Estado, Diputado Local, Secretario o su equivalente, tendrían que renunciar por lo menos un año antes de su nombramiento.

b) Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, podrán ser nombrados o electos por el procedimiento que libremente

determine cada Estado, ya que no existe la anterior obligación que establecía el artículo 116 de la Constitución, que ordenaba que los Magistrados fueran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia.

c) No será obligatorio adoptar el sistema del Consejo de Judicatura local, ya que en la iniciativa no se estableció como obligatoria dicha figura.

No obstante lo anterior, juzgamos que sería útil para la justicia de los Estados que se crearan los consejos de judicatura estatales, que atenderían la mayor parte de las funciones administrativas que actualmente absorben los Presidentes del Tribunal y/o los Plenos de este órgano.

## NOTAS

- (1) Cfr. Arts. 64 y 70-III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.
- (2) Cfr. RABASA Emilio, La Constitución y la Dictadura, Edit. Porrúa, México 1976, 5a. Ed. P. 188
- (3) Idem
- (4) Ibidem. P. 189
- (5) Ibid.
- (6) Ibid.
- (7) Ibid.
- (8) Cfr. RABASA Emilio, El Artículo 14 y El Juicio Constitucional, Edit. Porrúa, México 1969, 3a. Ed. P. 226 y 227
- (9) Ibidem, P. 228
- (10) Ibid. P. 227 y 228
- (11) Cfr. ARISTOTELES, La Política, Edit. Espasa-Calpe S.A., Madrid, 14a. Ed. P. 182 y Ss.
- (12) Cfr. arts. 124, 140 y 143 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Edit. Porrúa, México 1973, 5a Ed., P. 167 y Ss.
- (13) Cfr. arts. 137, 142, 143 y 155 idem.

- (14) Cfr. art. 110-XIX, ibidem
- (15) Cfr. art. 157 id.
- (16) Cfr. art. 161-I id.
- (17) Cfr. art. 160 id.
- (18) Cfr. id.
- (19) Cfr. art. 1 de la Quinta Ley Constitucional de 1836, en **TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P.230 y Ss.**
- (20) Cfr. arts. 12, 39 y 40 idem.
- (21) Cfr. arts. 12, 18 y 25 ibidem.
- (22) Cfr. arts. 1 y 17 de la Segunda Ley Constitucional de 1836, en **TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 208 y Ss.**
- (23) Cfr. art. 11- III y V idem.
- (24) Cfr. art. 17-XXII de la Cuarta Ley Constitucional de 1836, en **TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 222 y Ss.**
- (25) Cfr. art. 90 de la Constitución de 1857., en **TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 606 y Ss.**
- (26) Cfr. arts. 85-XIII y 97 idem.
- (27) Cfr. art. 102 ibidem.
- (28) Cfr. art. 109 ib.

- (29) Cfr. art. 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (30) Cfr. arts. 97 y 107-I idem.
- (31) Cfr. art. 107-II ibidem.
- (32) Cfr. TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 1973, 12a. Ed., P. 493 y 494.
- (33) Cfr. arts. 94 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (34) Vease por ejemplo la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de egresos que solo puede presentar el Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (35) **SCHWARTZ, Bernard**, Los Poderes del Gobierno, Edit. UNAM, México 1966, P. 424
- (36) Cfr. art. 24 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 186.
- (37) Cfr. arts. 140 y 143 idem.
- (38) Cfr. arts. 1, 18 y 25 de la Quinta Ley Constitucional de 1836, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 230, 235 y 236.

- (39) Cfr. arts. 91, 92, y 100 de la Constitución de 1857., en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 622 y 623.
- (40) Cfr. TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ob. Cit. P.494 y 495.
- (41) Idem., P. 496
- (42) Cfr. art. 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (43) Cfr. ARTEAGA Nava Elisur, Las Conjuraciones. Una interpretación Política de la Constitución, en "Revista de Investigaciones Jurídicas", Escuela Libre de Derecho, México 1980, No. 4, P. 192.
- (44) Cfr. HAMILTON, MADISON Y JAY, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México 1974, Primera reimpression, P. 322-325.
- (45) Idem., P. 334-335.
- (46) Cfr. arts. 125-132 de la Constitución Política de 1824 en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 186 y 187.
- (47) Cfr. art. 126 Idem.
- (48) Cfr. art. 139 Idem.
- (49) Cfr. arts. 140 y 143 Idem.
- (50) Cfr. art. 125 Idem.

- (51) Cfr. art. 5 de la Quinta Ley Constitucional de 1836, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 231.
- (52) Cfr. arts. 18 y 25 Idem.
- (53) Cfr. art. 31 Idem.
- (54) Cfr. arts. 1 y 12-V de la Segunda Ley Constitucional de 1836, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 237.
- (55) Cfr. art. 4 de la Quinta Ley Constitucional de 1836, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 231.
- (56) Cfr. RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ob. Cit., P. 196.
- (57) Cfr. ARTEAGA Nava Elisur, Ob. Cit., P. 193
- (58) Cfr. art. 103 y 107 de la Constitución Política de 1857., en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P. 624 y 625.
- (59) Cabe aclarar que Don Emilio Rabasa sostuvo esta tesis en su libro La Constitución y La Dictadura a propósito de la Constitución de 1857, pero como vemos en las siguientes líneas tal opinión resulta también aplicable a nuestra Constitución vigente.
- (60) Cfr. ARTEAGA Nava Elisur, Ob. Cit., P.195

- (61) **Cfr. TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ob. Cit., P.501.**
- (62) **Vid. HAMILTON, MADISON Y JAY, El Federalista, Ob. Cit., P. 330-336 y RABASA Emilio, La Constitución y La Dictadura, Ob. Cit., P.202**
- (63) **Cfr. RABASA Emilio, Idem.**
- (64) **Cfr. ARTEAGA Nava Elisur, Ob. Cit., P. 196 y 197**
- (65) **Cfr. HAMILTON, MADISON Y JAY, El Federalista, Ob. Cit., P. 335 y 336**
- (66) Como se recordará la Licenciada Victoria Adato de Ibarra dejó la Procuraduría del Distrito Federal después de la presión que ejerció la opinión pública cuando entre otros problemas se encontró en el sótano de la Procuraduría un automóvil en cuya cajuela amordazados aparecieron muertos unos presuntos delincuentes. En el caso del Licenciado Diego Valadez, también renunció a la Procuraduría General de la República cuando fue acusado por la oposición y la opinión pública de tratar de inducir la investigación del caso del homicidio del Licenciado Luis Donald Colosio Murrieta para que apareciera que el asesino actuó solo.
- (67) El Licenciado Leopoldino Ortíz Santos renunció a la Suprema Corte para gobernar el Estado de San Luis Potosí y el Doctor Jorge Carpizo pasó de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos a la Suprema Corte, y de ésta a la Secretaría de Gobernación.

- (68) El Licenciado Miguel Montes García, renunció a la Procuraduría del Distrito Federal y fue electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Posteriormente dejó la Corte para encargarse como Fiscal Especial del homicidio del Licenciado Luis Donaldo Colosio y cuando renunció a éste cargo, regresó nuevamente a la Corte.
- (69) **Cfr. ARTEAGA Nava Elisur, Ob. Cit., P. 199**
- (70) **Idem., P. 190**
- (71) **Cfr. HAMILTON, MADISON Y JAY, El Federalista, Ob. Cit., P. 336**
- (72) **Idem.**
- (73) **Cfr. art. 49-XXIII de la Constitución de 1824, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P.175.**
- (74) **Cfr. art. 33 de la Quinta Ley Constitucional de 1836, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P.237**
- (75) **Cfr. art. 72-XI de la Constitución de 1857, en TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit., P.618.**
- (76) **Cfr. HAMILTON, MADISON Y JAY, El Federalista, Ob. Cit., P. 336**

- (77) Cfr. art. 74-IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (78) Vid. arts. 110-XIX de la Constitución Política de 1824; 17-XXII de la Cuarta Ley Constitucional de 1836; 85-XIII de la Constitución Política de 1857 en **TENA Ramírez Felipe**, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Ob. Cit. y art.89-XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (79) Cfr. arts.107-XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 105 y 102 de la Ley de Amparo.
- (80) Cfr. TORRES Alejandro, No es problema de leyes la Criminalidad: Juristas, "El Universal", Primera Sec,(2), 13 de noviembre de 1994, P. 33 y 38
- (81) Por ejemplo se amplió la base de contribuyentes reduciendo la tasa del Impuesto al Valor Agregado pero aplicándose por ejemplo a los créditos que perciben los trabajadores como prestación laboral; se implementaron nuevos impuestos para evitar la elusión y/o evasión fiscal, tales como el Impuesto al Activo de las empresas, y se aplicó a las instituciones de crédito los impuestos locales sobre nóminas.
- (82) Cfr. RAMIREZ Carlos, Archivo Político, "El Financiero", 11 de diciembre de 1994, P. 22
- (83) Cfr. la Tesis de Jurisprudencia número 1025, **INSTITUCIONES DE CREDITO. SOLO LA FEDERACION PUEDE GRAVARLAS CON IMPUESTOS.**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1980, Segunda Parte, Foja 1645.

- (84) En los anexos de este trabajo, se transcribe un Fax que el Procurador Fiscal de la Federación transmitió a los Secretarios de Finanzas de los Estados, en los que ratifica que ha estado al pendiente de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que han declarado constitucional el cobro del impuesto sobre nóminas que establecen los Estados. Les informa que las ejecutorias ya forman jurisprudencia y que es inminente que los casos que se encuentran pendientes serán resueltos en el mismo sentido.
- (85) Cfr. la Tesis de Jurisprudencia P./J.21/94 **INVASION DE ESFERAS. EL IMPUESTO SOBRE NOMINAS PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN RELACION CON UNA INSTITUCION DE CREDITO, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 78, junio de 1994, P. 19 y 20.
- (86) El artículo 73 fracción XXI-A-3o regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, por lo que limitar esta atribución sólo a servicios de banca y crédito resulta arbitrario e inconstitucional aunque no lo reconozca la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (87) Cabe aclarar que por efecto de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio, los primeros Ministros designados tendrían una permanencia menor a los quince años.

## BIBLIOGRAFIA

ARISTOTELES, La Política, Edit. Espasa- Calpe, S.A., Colección Austral, Madrid, España, 1980

ARTEAGA Nava, Elisur, Derecho Constitucional Estatal, Editorial Porrúa, México, 1988

-----, Las Conjuraciones. Una Interpretación política de la Constitución" (Segunda Parte), La Rama Judicial, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 4, Número 4, México 1980.

DE LA HIDALGA, Luis, El Equilibrio del Poder en México, Universidad Autónoma de México, Coordinación de Extensión Universitaria, México, 1986

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 1970

ECO, Umberto, Como se hace una tesis, Editorial Gedisa, Colección Libertad y Cambio, Serie Práctica, México, 1990.

HAMILTON, MADISON, y JAY, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

LARA Sáenz, Leoncio, Procesos de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

RABASA, Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Edit. Porrúa, México, 1976.

-----,La Constitución y la Dictadura, Edit. Porrúa, México, 1976.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Edit. Espasa- Calpe S.A., Madrid, España, 1970.

SCHWARTZ, Bernard, Los Poderes del Gobierno, Vol. I, Poderes Federales y Estatales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1966.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, México, 1982.

TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1973.

-----,Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Edit. Porrúa, México 1973.

VALDERRAMA, Navarro Luis Gerardo, La debilidad como signo característico del Poder Judicial, Apuntes, México 1982

## **OTRAS FUENTES**

Fax- circular enviado por la Coordinación General con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en papelería personal del Procurador Fiscal de la Federación, Lic. Roberto Hoyo D'Addona, con fecha 17 de mayo de 1994.

Iniciativa de Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo Federal al Constituyente permanente por conducto del Senado de la República el 5 de diciembre de 1994.

Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobado por la Cámara de Senadores el 17 de diciembre de 1994.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Edit. Themis, No. 78, junio 1994

## **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.

Decreto que modifica y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Ley de Amparo

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro

## **PERIODICOS**

"EL UNIVERSAL", 13 de noviembre de 1994

"EL UNIVERSAL", 10 de diciembre de 1994

"EL NACIONAL", 6 de diciembre de 1994

## **Anexo I**

**Iniciativa presidencial para la transformación del Poder Judicial y la seguridad pública, que presentó el Presidente de la República Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, al Constituyente Permanente, a través del Senado de la República el 5 de diciembre de 1994.\***

**\* INICIATIVA PRESIDENCIAL PARA LA TRANSFORMACION DEL PODER JUDICIAL Y LA SEGURIDAD PUBLICA.**

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL  
H.CONGRESO DE LA UNION  
PRESENTES

La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

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

Debemos fortalecer un Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quiénes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del Derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. 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. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar

nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Hoy, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción primera del Artículo 71 constitucional, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de

mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositario del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que 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.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los

últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

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.

Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales 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. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quiénes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes; sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales.

Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

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. Esa tradición comprende el establecimiento, por don Manuel Crescencio Rejón, del juicio de amparo en la Constitución del estado de Yucatán; la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances, fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como norma suprema de la Nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe ésta iniciativa.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generan y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

Debemos reconocer que, incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, 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. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan 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.

La iniciativa plantea la reforma del Artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el

Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o en su caso, el Procurador General de la República puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

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 asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían 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 sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en

todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación, se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.

A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente, se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un período determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el

derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

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. Este 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, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

Por último, 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. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; y 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 iniciativa que se somete a su consideración, busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo.

A continuación se describen los elementos fundamentales de la presente iniciativa a fin de que puedan ser exhaustivamente analizados y considerados por el Constituyente Permanente.

## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

### Integración.

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así el número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. A lo largo de nuestra historia moderna, el número de integrantes de la Suprema Corte respondió a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones, llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era de casi 16,000 asuntos; en 1934, el número se elevó a veintiuno y, no obstante, el rezago se mantuvo en 16,000 asuntos; en 1950, además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se previó la existencia de cinco ministros supernumerarios, lo cual no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos. Gracias al esfuerzo sostenido de la Suprema Corte debemos destacar que, al concluir el presente año, el rezago es casi inexistente.

En lo que se refiere a la acumulación de procesos, los problemas más recientes encontraron solución en la reforma de agosto de 1987. Mediante dicha reforma se determinó que la Suprema Corte de Justicia conocería, primordialmente, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, siempre que las mismas contuvieran un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma de carácter general. Esta modificación al régimen competencial confirió a la Suprema Corte el conocimiento de un número limitado de asuntos, correspondiendo la resolución del resto a los tribunales Colegiados de Circuito. Conviene recordar que de 1950 a la fecha, los tribunales Colegiados de Circuito han aumentado de 7 a 83.

A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país, y sus resoluciones han significado la determinación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales. En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

En razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte, la sola reducción en el número de Ministros no generará un nuevo

rezago, pues la reforma que se propone asignaría a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahoga la propia Corte a un órgano distinto. Ello permitirá que los Ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, al posibilitar que se incremente sustancialmente el número de sesiones del pleno.

Régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte.

De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora están sujetos sus integrantes.

A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el Presidente de la República se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la Cámara, luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos.

Se propone que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de

manera escalonada. Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. La dinámica económica y social de México exige una capacidad siempre renovada de interpretación de la Constitución, que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales. Así, los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas podrán actualizarse de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación.

En la iniciativa de reformas se proponen nuevos requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para fortalecer su independencia. Se propone que el Presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe del Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial.

Otras modificaciones en cuanto a los requisitos de designación son la ampliación de cinco a diez años de la expedición de título profesional de abogado, la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del período de residencia en el país antes de la designación. Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y

experiencia al momento de ocupar el cargo, mientras que la última iguala los términos de residencia respecto de los principales cargos públicos de la Federación, al no existir razones para mantener las diferencias que hasta hoy prevalecen.

En la reforma se plantea que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo del ministro, la persona que lo hubiere ocupado quede impedida para desempeñarse como Secretario del Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe del Distrito Federal, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos regirían incluso si los servidores públicos de licencia para separarse de su cargo.

## LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle, de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que

el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal reasignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración, los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos sólo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales, y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permee la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

## Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, 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.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobiernos serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El

Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Los procesos en que la Federación sea parte.

En el artículo 105 en vigor se establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de aquellos procesos en que la Federación sea parte, lo que interpretado por el legislador ordinario, ha significado la intervención del pleno de la Suprema Corte de Justicia siempre que se haga valer un interés de la Federación. Este sistema ha provocado que nuestro más alto tribunal tenga que pronunciarse de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación.

A fin de remediar esta situación, se propone crear en la fracción III del artículo 105 un nuevo sistema para el conocimiento de los procesos mencionados. Mediante esta propuesta, la Suprema Corte de Justicia podrá decidir si atrae o no el conocimiento del asunto en la instancia de apelación, una vez que se hubiere hecho la petición por el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o por el Procurador General de la República y que haya evaluado la importancia del proceso en que la Federación pudiera ser parte.

## EL JUICIO DE AMPARO

Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no

ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo.

Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes: por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se han evidenciado falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo, optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un estado de derecho se den situaciones en que no se cumplen con lo resuelto por los tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones.

En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional, a fin de dotar a la Suprema Corte de

Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable.

Adicionalmente, se propone establecer en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Finalmente, se propone introducir en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediante el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país. Al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria.

## SOLUCION DE CONFLICTOS LABORALES EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

Al reformarse la Constitución en el mes de diciembre de 1960, el Constituyente permanente estableció en la fracción XII del apartado B del artículo 123, que la Suprema Corte de Justicia sería competente para resolver los conflictos suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. En la presente iniciativa se propone reformar esa fracción a fin de precisar esa competencia. De esta manera, en adelante corresponderá a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre ella y sus funcionarios y empleados, y al Consejo de la Judicatura Federal el de todos aquellos que se promueven por funcionarios o empleados de los demás tribunales federales. Con lo anterior se pretende fortalecer la autonomía del Pleno de la Suprema Corte, impidiendo que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno. Cabe señalar que las modificaciones a la estructura y organización del Poder Judicial que se proponen, no implican afectación alguna de los derechos laborales de sus funciones y empleados.

## ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

La cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.

Desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.

En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

**Integración del consejo de la Judicatura Federal.**

De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la

Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estará integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Se plantea que los integrantes del Consejo estarán impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gocen de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar ante los tribunales federales durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

Debido a la importancia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte de un poder del Estado, se propone modificar los artículos 110 y 111 constitucionales, a fin de respectivamente, hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal.

Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y

magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quiénes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento adscripción y remoción de jueces y magistrados queda sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo con la adición que se propone el artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el

cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente, en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para si misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

## PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL

La iniciativa de reformas que presento incluye también dos modificaciones a los regímenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

Consejos de la Judicatura y carrera judicial.

La situación que guardan el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo

que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hasta el día de hoy realiza el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la excepción hecha del Estado de Sinaloa, donde hace años existe un consejo de la Judicatura.

El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos.

En razón de lo anterior, se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III de artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada.

En cuanto al régimen del Distrito Federal, se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura, a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendadas.

Como consecuencia de las propuestas planteadas, la iniciativa pone a la consideración del Constituyente Permanente la conveniencia de modificar el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmunidad procesal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora, la operación de la carrera judicial ha encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general de la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo.

## MINISTERIO PUBLICO

Procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal

Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la

persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar 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 aun por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al Artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales, analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.

El Procurador General de la República como representante del interés de la Federación

Debido a que la constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses

de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal.

En razón de lo anterior, la iniciativa plantea una reforma al apartado A del artículo 102, de nuestra Carta Magna previendo este nuevo procedimiento de designación para el titular de la Procuraduría General de la República.

## SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es 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, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada.

Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en esta materia.

El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia. Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia.

Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y

compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan 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.

De ahí que la presente iniciativa proponga facultar 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.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes CC. Secretarios, me permito someter a la alta consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 235 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

## DECRETO

ARTICULO UNICO.- Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforma la fracción II y se deroga la V del artículo 79; se reforman las fracciones, II, III, XVI y XVIII del artículo 89; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo y noveno del artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforman los

párrafos primero, segundo, quinto, sexto, séptimo y onceavo, y se deroga el párrafo tercero, hecho lo cual se recorre la numeración; del artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106; se reforman las fracciones VIII párrafo primero; XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 116; se reforma la fracción VII del artículo 122, y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del Apartado B del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21.-...

...

...

La ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal.

La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de la policía de la Federación de los Estados y de los Municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale.

Artículo 73.-...

I a XXII.-...

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento de la carrera policial en el orden federal;

XXIV a XXX.-

Artículo 79.-...

I.-...

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III y IV.-...

V.- Se deroga.

VI a IX.-...

Artículo 89.-...

I.-...

II.- ...Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Procurador General de la República, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV a XV.-...

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, excepto los correspondientes a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.-:...

XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores;

XIX y XX.-:...

Artículo 94.- 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.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

...

...

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el Número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte, y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia; para la mayor prontitud de su despacho.

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, y al vencimiento de su período tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona

que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

#### Artículo 95.-...

I.-...

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de abogado, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.-...

V.- Haber residido en el país durante el año anterior al día de la designación, y

VI.- No ser Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de su designación.

Los nombramientos serán hechos entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Artículo 96.- Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que previa comparecencia de la persona propuesta, otorgará o negará su aprobación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de veinte días naturales. Si la Cámara no resuelve dentro de dicho plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos.

En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el primer día del siguiente período ordinario de sesiones. Dentro de los veinte primeros días naturales del nuevo período ordinario, el Senado deberá otorgar o negar su aprobación al nombramiento, previa comparecencia del Ministro provisional. Si lo aprueba o nada resuelve, el Ministro provisional continuará en funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, el Ministro provisional cesará desde luego en sus funciones y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del párrafo anterior.

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si

fueron reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Se deroga.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y Jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada tres años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

...

...

...

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.

Artículo 98.- Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Se deroga.

Artículo 99.- Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se

exceptúan los casos de los párrafos decimosexto y decimonoveno del artículo 41 de esta Constitución, en los que se estará a lo dispuesto en dichos párrafos. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 100.- 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 que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de Circuito y un Juez de Distrito, electos entre ellos mismos; dos Consejeros designados por el Senado, y dos por el Presidente de la República. El Consejo funcionará en pleno o en comisiones.

Los Consejeros deberán cumplir los requisitos de designación que determine la ley. Salvo el Presidente del Consejo, los demás 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 esta Constitución.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que sea sometido a consideración de la Cámara de Diputados. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Artículo 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

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

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que los hubieran hecho con el

carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores será sancionada con la pérdida del cargo, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

#### Artículo 102.-

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener treinta años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de abogado; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

...

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

...

...

**B.-...**

...

...

**Artículo 103.-...**

**I.-...**

**II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y**

**III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.**

**Artículo 104.-...**

**I a III...**

**IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105;**

**V y VI.-...**

**Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:**

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, y

k).- Dos órganos del Distrito Federal o dos municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos nueve votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor de la norma, por:

a).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito

Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos nueve votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por sus características especiales así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos

retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Artículo 107.-...

I a VII.-...

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) y b).-...

...

...

IX y X.-...

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII.- 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 prescritos por la fracción VIII:

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron

sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

XIV y XV.-...

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada el Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII y XVIII.-...

Artículo 108.-...

...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del

**Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.**

**Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.**

...  
...  
...  
...

**Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de**

Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

...  
...  
...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...  
...  
...  
...  
...

Artículo 116.-...

...

I y II.-...

III.-...

...

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución. Para estos efectos, la fracción VI de este último precepto estará referida, además, a los puestos de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia, así como Diputado Local, del respectivo Estado.

...

Se deroga

...

...

IV a VI.-...

Artículo 122.-...

I a VI.-...

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los Jueces de Primera Instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser Magistrado se deberán reunir los requisitos que establece el artículo 95 de esta Constitución. Para estos efectos, la fracción VI de

este último precepto estará referida, además, a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

...

...

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas. El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados, y designará y adscribirá a los Jueces de Primera Instancia y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones citadas prevean en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, electos entre ellos mismos; dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes, y dos designados por el Jefe del Distrito Federal. Funcionará en pleno o en comisiones.

Los Consejeros deberán cumplir los requisitos de designación que determine la ley, 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 términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

A los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal; y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción.

El Pleno y las Salas del Tribunal Superior, así como los Jueces de Primera Instancia y demás órganos judiciales que con cualquier otra denominación se creen, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el

proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VIII y IX.-...

Artículo 123.-...

...

A.-...

B.-...

I a XI.-...

XII.-...

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII a XIV.-...

## **TRANSITORIOS**

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos Séptimo y Octavo siguientes.

**SEGUNDO.-** Los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán jubilados a la entrada en vigor del presente Decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

A los Ministros jubilados en los términos del párrafo anterior, no les será aplicable el impedimento a que se refiere el párrafo tercero del artículo 101, reformado por virtud del presente Decreto.

**TERCERO.-** El período de los primeros Ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia a partir de la presente reforma, vencerá el último día de noviembre del año 2000, del 2003, del 2006 y del 2009, para cada dos de ellos, y el último día de noviembre del año 2012 para los tres restantes. Al someter a aprobación los nombramientos, el Presidente de la República deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada Ministro.

Una vez aprobado el nombramiento de por lo menos siete Ministros, se realizará una sesión solemne de apertura en la cual se designará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**CUARTO.-** Los primeros Consejeros de la Judicatura Federal deberán reunir los requisitos que para ser Juez de Distrito prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente al entrar en vigor el presente Decreto.

El Magistrado de Circuito y el Juez de Distrito electos la primera vez para integrar el Consejo de la Judicatura Federal serán Consejeros por un período que vencerá el último día de noviembre de 1997. El período de uno de los Consejeros designados por el Senado y uno de los designados por el Ejecutivo, vencerá el último día de noviembre de 1999, y el correspondiente a los dos restantes, el último día de noviembre del año 2001. El Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto e indicarán cuál de los períodos corresponde a cada Consejero.

El Consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros, siempre y cuando uno de ellos sea su Presidente.

QUINTO.- En tanto quedan instalados la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de los transitorios Tercero y Cuarto anteriores, la última Comisión de Gobierno y Administración de la propia Corte atenderá los asuntos administrativos del Poder Judicial de la Federación.

Corresponde a la propia Comisión convocar a la sesión solemne de apertura a que se refiere el artículo Tercero transitorio, así como tomar las medidas necesarias para que la primera elección del Magistrado en Circuito y del Juez de Distrito que serán Consejeros, se haga en los días inmediatos siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

La Comisión dejará de funcionar una vez que haya dado cuenta de los asuntos atendidos conforme a los párrafos anteriores,

a la Suprema Corte o al Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, cuando estos últimos se encuentren constituidos.

**SEXTO.-** Los primeros Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal deberán reunir los requisitos que para ser Juez de Primera Instancia prevé la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, vigente al entrar en vigor el presente Decreto.

El Magistrado y el Juez de Primera Instancia electos la primera vez para integrar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, serán Consejeros por un período que vencerá el último día de noviembre de 1997. El período de uno de los Consejeros designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y uno de los designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal vencerá el último día de noviembre de 1999, y el correspondiente a los dos restantes, el último día de noviembre del año 2001. La Asamblea y el Jefe del Departamento deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto e indicarán cuál de los períodos corresponde a cada Consejero.

El Consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros.

El Pleno de Tribunal Superior de Justicia continuará a cargo de los asuntos administrativos, hasta en tanto quede constituido el Consejo. Asimismo, tomará las medidas necesarias

para que la elección del Magistrado y del Juez de Primera Instancia que serán Consejeros, se haga en los días inmediatos siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

SEPTIMO.- Las reformas al artículo 105 entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

OCTAVO.- Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente Decreto.

Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entran en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

NOVENO.- Los conflictos de carácter laboral entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, iniciados con anterioridad, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente Decreto, ante el Consejo de la Judicatura Federal o la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, una vez integrados conforme a los artículos Tercero y Cuarto transitorios anteriores.

DECIMO.- En tanto se expidan las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos generales a que se refieren los preceptos constitucionales que se reforman por el presente Decreto, seguirán

aplicándose los vigentes al entrar en vigor las reformas, en lo que no se opongan a éstas.

DECIMO PRIMERO.- Los derechos laborales de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación serán respetados íntegramente.

Reitero a Ustedes, CC. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 5 de diciembre de 1994

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION  
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

## **Anexo II**

**Carta fechada 17 de mayo de 1994, del Lic. Roberto Hoyo D'Addona, Procurador Fiscal de la Federación, dirigido a la Secretaría de Finanzas de los Estados\***

**\* Fax transmitido el 19 de mayo de 1994, por la Coordinación General con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.**

**LIC. ROBERTO HOYO D'ADDONA  
PROCURADOR FISCAL DE  
LA FEDERACION**

México D.F., Mayo 17,1994

C. SECRETARIO

Presente.

En relación con el impuesto a las nóminas que los Estados de la República tienen establecido el cual se han opuesto diversos bancos invocando su inconstitucionalidad, me permito informar a usted que ha quedado definida jurisprudencia temática de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las leyes fiscales de diversas entidades federativas son constitucionales y que las instituciones de crédito tiene obligación de pagarlo.

Así se había resuelto ya que en el caso del amparo de Banco Nacional de México, S.A., en contra del Gobierno del Estado de Jalisco y el de Banca Serfín en contra del Gobierno del Estado de Tabasco, como informé a usted con mi memorándum de 13 de abril pasado.

Complemento dicha información en el sentido de que el día 3 de mayo en curso, la Suprema Corte se pronunció en el mismo sentido en el caso de otros 5 bancos, por una votación de 16 votos a favor y 2 en contra en cada caso.

Adjunto relación de estas 5 ejecutorias que fueron suficientes para dejar definida jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es inminente que los casos que se encuentran pendientes de resolución serán resueltos en el mismo sentido.

Todo lo anterior está siendo comunicado a los tesoreros de las Entidades Federativas

Respetuosamente.

(Una firma ilegible)

## **Anexo III**

### **Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos\***

**\* Aprobado por la H. Cámara de Senadores el 17 de Diciembre de 1994 y posteriormente por la H. Cámara de Diputados y la mayoría de las Legislaturas de los Estados, según publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.**

## **PODER EJECUTIVO**

### **SECRETARIA DE GOBERNACION**

DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

### **D E C R E T O**

"LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS

LOS ARTICULOS 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 95, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**ARTICULO UNICO.-** Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se reforma la fracción V del artículo 55; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76; se reforman las fracciones II y V del artículo 79; se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII del artículo 89; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo, del artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforma el artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero y tercero y se adiciona un último, del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106; se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafos primero y penúltimo, XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 116; se reforma la fracción VII del artículo 122, y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del Apartado B del

artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21.- ...

...

...

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.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 55.- ...

I a IV.- ...

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

...

...

VI y VII.- ...

Artículo 73.- ...

I a XXII.- ...

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV a XXX.- ...

Artículo 76.- ...

I.- ...

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III a VII.- ...

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX y X.- ...

Artículo 79.- ...

I.- ...

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III y IV.- ...

V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI a IX.- ...

Artículo 89.- ...

I.- ...

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III a VIII.- ...

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X a XV.- ...

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- ...

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y

someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX y XX.- ...

Artículo 93.- ...

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, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

...

Artículo 94.- 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.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

...

...

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

## Artículo 95.-...

I.- ...

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.- ...

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, 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.

Artículo 96.- 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 resolviera 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.

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando

así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

**Presidente:** "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

**Ministro:** "Sí protesto"

**Presidente:** "Si no lo hicieris así, la Nación os lo demande".

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.

**Artículo 98.-** Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

**Artículo 99.-** Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se exceptúan los casos de los párrafos decimosexto y decimonoveno del artículo 41 de esta Constitución, en los que se estará a lo dispuesto en dichos párrafos. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 100.- 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 que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la

Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Artículo 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

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

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo

sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

#### Artículo 102.-

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: 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 Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

...

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

...

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para el efecto, establezca la ley.

B.- ...

...

...

Artículo 103.- ...

I.- ...

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104.- ...

I a III.- ...

IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V y VI.- ...

**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I.-** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
  - a).-** La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
  - b).-** La Federación y un municipio;
  - c).-** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
  - d).-** Un Estado y otro;
  - e).-** Un Estado y el Distrito Federal;
  - f).-** El Distrito Federal y un municipio;
  - g).-** Dos municipios de diversos Estados;
  - h).-** Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

- II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Artículo 107.-...

I a IV.- ...

V.- ...

a) a d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI y VII.- ...

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a).- ...

b).- ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

IX y X.- ...

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad

responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII.- 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 prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la

contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

XIV y XV.- ...

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que

corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII y XVIII.- ...

Artículo 108.- ...

...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito

Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

...

...

...

...

**Artículo 116.- ...**

...

**I y II.- ...**

**III.- ...**

...

**Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.**

...

**Se deroga**

...

...

IV a VI.- ...

Artículo 122.- ...

I a VI.- ...

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los requisitos que establecen las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

...

...

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que

señala esta Constitución, establezcan el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado, un Juez de Primera Instancia, un Juez de Paz, electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el Jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser Magistrado establece la ley.

El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

A los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal; y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de este fracción.

El Pleno y las Salas del Tribunal Superior, así como los Jueces de Primera Instancia y demás órganos judiciales que con cualquier otra denominación se creen, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos;

VIII y IX.- ...

Artículo 123.- ...

...

A.- ...

B.- ...

I a XI.- ...

XII.- ...

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII a XIV.- ...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos Octavo y Noveno siguientes.

**SEGUNDO.-** Los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente Decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

A los Ministros citados en el párrafo anterior, no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101, reformados por virtud del presente Decreto.

De regresar al ejercicio de sus funciones, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 96 reformado por virtud del presente Decreto, se suspenderá el derecho concedido en el primer párrafo de este artículo, durante el tiempo en que continúen en funciones.

**TERCERO.-** Para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reformas previstas en el presente Decreto, el titular del Ejecutivo Federal propondrá ante la Cámara de Senadores, a 18

personas, de entre las cuales dicha Cámara aprobará, en su caso, los nombramientos de 11 ministros, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

**CUARTO.-** Para los efectos del primer párrafo del artículo 97 de este Decreto de Reformas, la ley que reglamente la selección, ingreso, promoción o remoción de los miembros del Poder Judicial Federal, distinguirá los casos y procedimientos que deban resolverse conforme a las fracciones I, II y III del artículo 109 de la Constitución.

La Cámara de Senadores, previa comparecencia de las personas propuestas, emitirá su resolución dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales.

El período de los Ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada Ministro.

Una vez aprobado el nombramiento de, por lo menos, siete Ministros, se realizará una sesión solemne de apertura e instalación, en la cual se designará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**QUINTO.-** Los magistrados de Circuito y el Juez de Distrito electos la primera vez para integrar el Consejo de la Judicatura Federal, serán Consejeros por un período que vencerá el último día de noviembre

del año 2001. El período de uno de los Consejeros designados por el Senado y el designado por el Ejecutivo, vencerá el último día de noviembre de 1999 y el correspondiente al Consejero restante, el último día de noviembre del año 1997. El Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto e indicarán cuál de los períodos corresponde a cada Consejero.

El Consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros, siempre y cuando uno de ellos sea su Presidente.

**SIXTO.-** En tanto quedan instalados la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de los transitorios Tercero y Quinto anteriores, la última Comisión de Gobierno y Administración de la propia Corte, ejercerá las funciones de ésta y atenderá los asuntos administrativos del Poder Judicial de la Federación. En esa virtud, lo señalado en el artículo segundo transitorio será aplicable, en su caso, a los miembros de la citada Comisión, una vez que haya quedado formalmente instalada la Suprema Corte de Justicia, en términos de lo dispuesto en el presente Decreto.

Corresponde a la propia Comisión convocar a la sesión solemne de apertura e instalación a que se refiere el artículo Tercero transitorio, así como tomar las medidas necesarias para que la primera insaculación de los Magistrados de Circuito y del Juez de Distrito que serán Consejeros, se haga en los días inmediatos siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

La Comisión dejará de funcionar una vez que haya dado cuenta de los asuntos atendidos conforme a los párrafos anteriores, a la Suprema Corte o al Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, cuando estos últimos se encuentren instalados.

**SEPTIMO.-** El Magistrado, el Juez de Primera Instancia y el Juez de Paz electos la primera vez para integrar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, serán Consejeros por un período que vencerá el último día de noviembre del año 2001. El período de uno de los Consejeros designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal vencerá el último día de noviembre de 1999, y el correspondiente al Consejero restante, el último día de noviembre de 1997. La Asamblea y el Jefe del Departamento deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto e indicarán cuál de los períodos corresponde a cada Consejero.

El Consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia continuará a cargo de los asuntos administrativos, hasta en tanto quede constituido el Consejo. Asimismo, tomará las medidas necesarias para que la elección del Magistrado y del Juez de Primera Instancia que serán Consejeros, se haga en los días inmediatos siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

**OCTAVO.-** Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

**NOVENO.-** Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente Decreto.

Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

**DECIMO.-** Los conflictos de carácter laboral entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, iniciados con anterioridad, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes, al entrar en vigor el presente Decreto, ante el Consejo de la Judicatura Federal o la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, una vez integrados conforme a los artículos Tercero y Quinto transitorios anteriores.

**DECIMO PRIMERO.-** En tanto se expidan las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos generales a que se refieren los preceptos constitucionales que se reforman por el presente Decreto, seguirán aplicándose los vigentes al entrar en vigor las reformas, en lo que no se opongan a éstas.

**DECIMO SEGUNDO.-** Los derechos laborales de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación serán respetados íntegramente.

**SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.-** México, D.F., a 30 de diciembre de 1994.- Dip. Humberto Roque Villanueva, Presidente.- Dip. Juan Salgado Brito, Secretario.- Sen. María Elena Chapa Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán.- Rúbrica.