

La reforma judicial Una crítica

JESUS A. ARROYO MORENO

En 1994, durante la campana electoral, los candidatos a la presidencia de la República, en especial el doctor Ernesto Zedillo, hablaron de la procuración y de la administración de justicia como un problema. El actual presidente se comprometió entonces a enviar al Congreso de la Unión las iniciativas de ley que fueran necesarias para corregir los males que, según 61, existían. Esta promesa fue cumplida. A principios de diciembre de 1994, una vez que el nuevo jefe del Ejecutivo tomó posesión del cargo, la Cámara de Senadores recibió un proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de procuración, la mayoría de ellas intrascendentes, fue aprobada, primeramente por el Congreso y, posteriormente por las legislaturas de los estados. Las reformas se publicaron el 31 de diciembre de ese mismo año, y entraron en vigor a partir del primero de enero siguiente.

Siempre que hay una reforma que se estima trascendental, el gobierno en turno la trata de vender al pueblo con fanfarrias, discursos, publicaciones, etcétera. Los funcionarios gubernamentales, los abogados a su servicio, los periódicos y la televisión afirman una y otra vez que a partir de la entrada en vigor de las nuevas normas los vicios que con ellos se pretenden corregir no volverán a presentarse, que la inmensa sabiduría del presidente en turno y del Congreso en funciones han hecho posible que de un día para otro desaparezcan las imperfecciones y los errores anteriores. La nueva ley es una varita mágica y su simple existencia es suficiente para curar todos los males.

Desgraciadamente esto es falso. La norma jurídica no hace milagros; sus resultados, normalmente, son de largo plazo. Estoy desde luego refiriéndome a aquellas normas que han sido expedidas, de acuerdo con las necesidades del país, previo estudio hecho por quienes saben; no a los preceptos que, como en el presente caso, copian o se inspiran en modelos extranjeros y no toman en cuenta ni la historia ni la realidad de México. Generalmente, este tipo de normas son contraproducentes y, en el mejor de los casos, son modificadas o derogadas en breve tiempo.

En mi opinión, la reforma hecha a las normas que rigen al Poder Judicial carece de técnica jurídica, es engañosa y producirá, casi con toda seguridad, resultados funestos. Esto lo digo sin dejar de reconocer que presenta aspectos que pudiera ser alabados, pero que se refieren a temas menores, aunque no del todo carentes de importancia, como la facultad de atracción que se otorga a la Suprema Corte de la Nación para conocer de la apelación en los asuntos en que la Federación es parte, con lo cual aquella deja de tener competencia para conocerlos en única instancia.¹

II. La parte esencial de la reforma la constituyen las normas que crean el Consejo de la Judicatura, las que se refieren a la Suprema Corte y a sus ministros², y las relativas a la controversia constitucional y a las acciones de inconstitucionalidad.

De acuerdo con al exposición de motivos, que explica la razón de ser de esta reforma judicial, las nuevas normas tienen, entre otros, los siguientes fines:

- a) Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia y otorgarle nuevas atribuciones.

b) Crear el Consejo de la Judicatura para liberar a la Suprema Corte de la tarea de administrar el Poder Judicial Federal.

c) Procurar la independencia de jueces y magistrados.

d) Constituir a la Suprema Corte en un tribunal auténticamente (sic) constitucional.

Como lo demostraré más adelante, estos fines son engañosos. Se ha insistido que estas reformas sí logran la independencia del Poder Judicial Federal y que la Suprema Corte ha sido fortalecida. Lamentablemente, ninguno de estos dos fines se obtiene.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, hasta el año 1994, la Suprema Corte administraba el Poder Judicial y gobernaba a jueces y magistrados, a quienes nombraba, adscribía, removía y sancionaba libremente, sin injerencia de ningún otro órgano del Estado. Sólo en dos aspectos había cierta supeditación a los otros dos poderes: el presupuesto y el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte. Esto último, debido más a deficiencias de las autoridades que intervenían, que a una falla del sistema.

Si se analiza el esquema adoptado en 1928 para designar a los ministros de la Suprema Corte (en esencia igual al utilizado en Estados Unidos), se advertirá que era bueno. Contenía dos supuestos: que el presidente designara a un jurista con méritos y que el Senado examinara al candidato y —previa evaluación de sus méritos y deméritos— lo aprobara o no. Ninguno de estos dos supuestos se dio en México: ni el presidente de la República designaba a juristas distinguidos, ni el Senado examinaba a los candidatos; éste sólo se limitaba a aprobar los que el presidente le proponía. Por regla general, los nombramientos recayeron en amigos, políticos sin conocimientos de Derecho ni vocación jurídica; y como excepción en personas con verdaderos méritos, como Felipe Tena Ramírez, Mariano Azuela y otros más. En los últimos sexenios fueron nombrados como ministros más políticos que juristas, circunstancia que dio lugar a una Suprema Corte "institucional".

En cuanto al presupuesto del Poder Judicial, debe decirse que si bien lo formulaba la Suprema Corte, ésta tenía que enviarlo al Poder Ejecutivo para que éste a su vez lo incluyera en el presupuesto de la nación que debía de ser aprobado por el Poder Legislativo. En ese camino cualquier cosa podía ocurrir. Por eso muchos propusimos que para que los tribunales fueran realmente independientes, la Constitución debe señalar que el presupuesto del Poder Judicial estuviera constituido por un porcentaje fijo y suficiente del presupuesto federal, para que no se mantenga sujeto a las contingencias de la política.

Con el sistema adoptado por las reformas que comento, el Poder Judicial perdió el gobierno independiente y autónomo que formalmente tenía y se le dio un gobierno heterónimo. La Suprema Corte se gobierna por sí misma. Sin embargo, el Poder Judicial es administrado en su totalidad por el Consejo de la Judicatura, integrado por siete miembros: cuatro pertenecen al Poder Judicial, dos son designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Bajo estas condiciones no hay un gobierno autónomo ni independiente del Poder Judicial. Tan es así que el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, publicada en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1995, dispone que las comisiones del Consejo se integren por tres consejeros, uno elegido de entre los que pertenecen al Poder Judicial y dos seleccionados de entre los designados por el Senado y el Ejecutivo, lo cual significa en términos prácticos que quien administra y gobierna al Poder Judicial Federal son los integrantes de los otros dos poderes, puesto que son los que tienen la mayoría en las comisiones. Además, no debemos olvidar que estamos en México y ya sabemos cuál es el peso que en este país tiene el Poder Ejecutivo.

En estas circunstancias, el Poder Judicial pierde independencia y la Suprema Corte pierde fuerza frente a los otros poderes al ser privada del gobierno y la administración del poder al

cual encabeza. Esto, en la inteligencia de que en los nombramientos de los ministros siguen interviniendo el Senado y el presidente de la República, lo cual en sí mismo —ya lo dije antes— no es malo, y que el presupuesto se maneja como siempre se ha hecho: del Poder Judicial pasa al Poder Ejecutivo y de éste al Poder Legislativo.

A continuación me referiré a algunos aspectos del Consejo de la Judicatura y al nuevo régimen al que están sujetos los ministros de la Suprema Corte.

III. La novedad mayor de las reformas al Poder Judicial es el Consejo de la Judicatura, que nos ha sido presentado como un gran avance. La Suprema Corte —se nos dijo— se libera de las tareas administrativas y el Consejo velará por la independencia del Poder Judicial. Esto último, como quedó demostrado en este apartado, es falso.

El Consejo de la Judicatura es una copia del Consejo General del Poder Judicial creado por el artículo 122 de la Constitución Española. La Ley Orgánica 1/1980 española, del 10 de enero de ese mismo año, procuró que el Consejo General asumiera algunas de las funciones del Ministerio de Justicia, auspiciándosele como verdadero gobierno autónomo de Poder Judicial, y trató de garantizar la independencia judicial. Empero, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, el gobierno español disminuyó al máximo —al reasumirlas— las atribuciones del Consejo General, con lo cual se frustró la independencia originalmente buscada.

El Consejo español tiene entre otras facultades la de nombrar jueces, magistrados y ministros del Tribunal Supremo y la de elaborar el presupuesto, y cuenta además con potestad reglamentaria. Su composición es la siguiente: un presidente —que lo es también del Tribunal Supremo— y veinte vocales nombrados por el rey, a propuesta del Congreso de los Diputados y del Senado, por un periodo de cinco años. De estos veinte vocales, doce deben ser magistrados y jueces y ocho deben ser abogados y juristas de reconocida competencia con un ejercicio profesional cuando menos de 15 años. Las cámaras de diputados y de senadores designan cada una a diez vocales.

Como se puede apreciar, el Consejo General español fue un paso hacia la autonomía del Poder Judicial. Empero, la imitación que de él se hizo en México significó un retroceso debido a la composición que aquí se le dio. En el proyecto de reforma constitucional el Consejo estaba formado por siete miembros: un presidente —que lo era también de la Suprema Corte—, dos consejeros pertenecientes al Poder Judicial y cuatro provenientes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Al estudiarse el proyecto en el Congreso de la Unión, fue eliminado uno de los consejeros designados por el Ejecutivo; pero, a pesar de ello, del total de los siete miembros del Consejo, cuatro pertenecen al Poder Judicial y tres no. Esto se hizo así a pesar de múltiples protestas y de que oportunamente fue propuesto que el Consejo de la Judicatura quedara conformado solamente por miembros del Poder Judicial. No debemos olvidar que estamos en México, en donde por lo menos hasta el momento de escribir este ensayo (septiembre de 1995), el poder del presidente de la República todavía es inmenso. Mientras las cosas sigan siendo así, el Senado, compuesto por una mayoría del partido oficial, obedecerá las órdenes del Ejecutivo. De ahí que con toda seguridad este último poder intervendrá en el funcionamiento del Poder Judicial, quitándole autonomía. Anteriormente esa intervención tan directa y contundente no existía.

Quisiera destacar además otros tres aspectos del Consejo de la Judicatura:

a) Sus resoluciones son inatacables, salvo cuando se trata del nombramiento, remoción o adscripción de magistrados y jueces, actos que pueden recurrirse ante la Suprema Corte. No obstante lo anterior, este recurso es prácticamente inútil porque sólo tiene como fin el determinar si la resolución del Consejo acató las formalidades legales.

b) Con toda certeza se convertirá en un monstruo burocrático que duplicará las funciones de la Suprema Corte.

c) Su existencia escinde lo que debió quedar unido: el Poder Judicial Federal. Hoy en día la Suprema Corte está sola y el Poder Judicial es gobernado como cosa distinta por el Consejo de la Judicatura.

Si quienes hicieron las reformas hubieran conocido a fondo al Poder Judicial, o consultado a los conocedores, no habrían actuado como lo hicieron, toda vez que lo mejor sería crear un órgano de gobierno dependiente del Pleno de la Suprema Corte, dirigido por uno o más ministros, a quienes se habría dispensado el trabajo jurisdiccional, aprovechando toda la infraestructura de la Suprema Corte. Apunto esta idea, sin precisarla ni detallarla.

IV. En cuanto a la Suprema Corte de Justicia, la reforma al Poder Judicial tuvo un inicio injusto: los veintiséis ministros existentes (veintiuno numerarios y cinco supernumerarios) fueron destituidos. La destitución fue injusta porque, aún siendo ciertos los rumores que corrieron entonces en el sentido de que había corrupción, prepotencia y cotos de poder, ciertamente no todos los ministros eran culpables. La mayoría de ellos (o muchos de ellos) eran dignos; sin embargo, de todas maneras fueron destituidos. A esta destitución se le llamó golpe de Estado, y lo fue. El Legislativo y el Ejecutivo unidos suprimieron de un plumazo al tercer poder, lo que implicó inseguridad jurídica y desprecio a la Constitución. No puede decirse,

para justificar esa acción, que la institución desapareció. Quienes así piensan ignoran que en lo jurisdiccional los que cuentan son los ministros, los magistrados y los jueces; cada uno de ellos encarna al Poder Judicial, porque sus sentencias son obligatorias y, tratándose del amparo, vinculan a los funcionarios de cualquier categoría que sean.

Según la exposición de motivos que acompañó a las reformas, el número de ministros se disminuyó a once porque ése fue el número establecido por el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. Esto es cierto. Pero también lo es que la disminución del número de ministros se tomó sin consultar las estadísticas, sin advertir que los ministros se multiplicaron con la multiplicación de los juicios de amparo y de los asuntos que ellos debían estudiar, que el rezago se evitó mediante la creación de más Tribunales Colegiados de Circuito y la consiguiente disminución de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo. También se olvidó que en 1917 México tenía 15 millones de habitantes y era un país predominantemente agrícola; ahora, en cambio, tiene una población de 90 millones, la mayoría de ellos dedicada a la industria, al comercio y a los servicios, lo cual se traduce en un mayor cúmulo de asuntos cuya atención hace que los once ministros de la Suprema Corte sean insuficientes.

Tal vez se quiso imitar a la Suprema Corte de Estados Unidos, formada por nueve ministros. Pero se ignoró —de nueva cuenta— que son dos sistemas distintos y que, por regla general, en ese país la Suprema Corte acepta los asuntos que quiere; en México, en cambio, los tribunales no pueden, por disposición legal, rechazar asuntos en los cuales son competentes.

V. Debo terminar. No puedo, por tanto, referirme a muchos puntos interesantes que contienen las reformas. Sin embargo, existen disposiciones que no quisiera dejar de comentar:

a) Hasta 1994 a los candidatos a ministro de la Suprema Corte se les exigía tener un título de abogado con una antigüedad mínima de cinco años. Las reformas duplican esa antigüedad, y en ambos casos el criterio de la antigüedad es insuficiente. Ser juez —y los ministros de la Suprema Corte lo son— implica el ejercicio de una profesión, además de

cualidades y conocimientos específicos que sólo se obtienen con la práctica realizada después de cubrir los estudios teóricos, que son por cierto absolutamente necesarios. La antigüedad del título profesional solamente garantiza su existencia, pero no la competencia del poseedor. Por ello debió reformarse el precepto para que se exigiera, cuando menos, 15 años de práctica profesional en la judicatura —y por excepción el mismo número de años en el litigio—, además de las cualidades de honradez, prudencia, sabiduría, conocimientos y buena salud.

Pudiera parecer excesivo y restrictivo lo que digo, pero reflexionemos: si fuera necesaria una operación a corazón abierto se contrataría a un cirujano especialista, no a un partero, aunque éste fuera el mejor del mundo, simplemente porque carecería de los conocimientos y de la práctica necesarios. Nos asombramos de la perfección con la que juegan los equipos de básquetbol, fútbol americano o béisbol en Estados Unidos, y no tomamos en cuenta que detrás de esa perfección hay años de práctica. Para ser juez —ministro de la Suprema Corte—, en cuyas manos está la determinación de la constitucionalidad de las leyes —asunto más importante que un juego—, no se exige al candidato ni la práctica, ni que sea un profesional, y luego nos quejamos de las malas decisiones.

b) Existe otro aspecto que en las reformas se quedó corto. Ya dije que en el pasado hubo nombramientos de políticos como ministros de la Suprema Corte: de las oficinas del Ejecutivo se pasaba a ser ministro; además, cuando se jubilaban los miembros de la Suprema Corte, en muchas ocasiones se les daban una senaduría o servían como reserva para la designación de gobernadores suplentes, con lo cual se acentuaba la dependencia de los miembros de nuestro más alto tribunal respecto del presidente de la República.

Esta práctica indebida se trató de remediar con la nueva fracción VI del artículo 95 de la Constitución, que se refiere a una limitación para ser ministro de la Suprema Corte:

No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de la Justicia del Distrito Federal, ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

En apariencia, esta prohibición es perfecta. No obstante, me pregunto si no será un engaño. Los políticos a los que se hacía ministros de la Suprema Corte de Justicia no habían sido *Secretarios de Estado, ni Senadores, ni Gobernadores*, aunque alguno haya sido *Procurador*. En términos generales, provenían de los escalones inferiores de la administración pública.

Si esto era así, ¿por qué no hacer una prohibición general como ya se había propuesto; una prohibición que impidiera la designación de quienes en los dos años anteriores hubieran ocupado un puesto en los poderes Legislativo o Ejecutivo, estatales o federales, o hubieran trabajado en las empresas o en la administración paraestatal, fuera ésta federal o estatal? De haberse hecho así, se hubiera roto cualquier dependencia del Poder Judicial con los otros poderes. No ocurre así con la fracción VI antes citada, pues no dice nada de los subsecretarios, oficiales mayores, diputados locales, etcétera. Por tal motivo me he preguntado si esta prevención no será un engaño.

Ante la imposibilidad de analizar ahora otros aspectos de las reformas que merecen ser comentados y analizados, solamente me resta concluir lo siguiente: tal y como se hizo, la reforma del Poder Judicial significa un retroceso y sus resultados, a la larga, serán funestos.

1. Véase el artículo 105 reformado de la Constitución, fracción III y el artículo 21, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

2. Para las personas no familiarizadas con la nomenclatura de los funcionarios del Poder

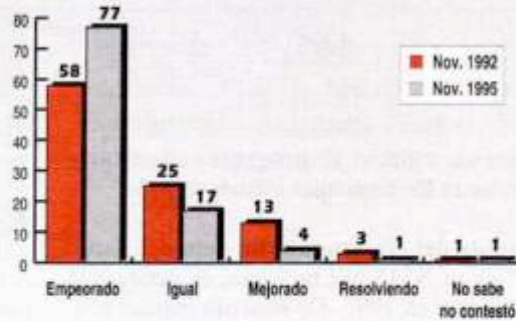
Judicial Federal, debe aclararse que Ministro es un miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistrado es un miembro de un Tribunal Colegiado de Circuito (compuesto por tres magistrados) o de un Tribunal Unitario (integrado por un solo magistrado); y Juez es el titular de un Juzgado de Distrito.

Licenciado en Derecho. Profesor de Amparo en el ITAM y en la Universidad Iberoamericana.

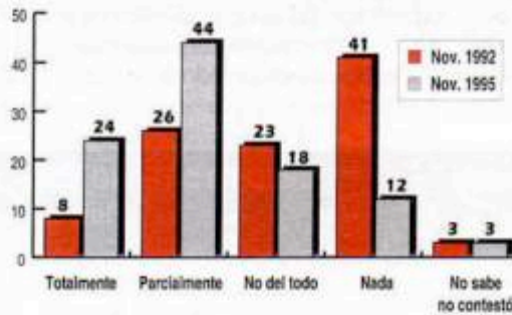
Tratado de libre comercio: balance comparativo

TRATADO DE LIBRE COMERCIO: BALANCE COMPARATIVO

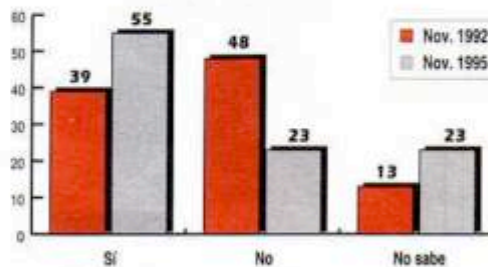
¿Ha mejorado, empeorado o se está resolviendo "la pobreza"?



¿Considera usted que al recibir mayor influencia cultural norteamericana perderemos nuestra cultura y raíces tradicionales?



Con la firma del Tratado de Libre Comercio:
"Existe una pérdida de control sobre el petróleo mexicano"



Vitrinas metodológicas

Tamaño de la muestra: 500 entrevistas (MORI de México, nov. 95) y 550 entrevistas (CENII-IMES, nov. 92) en la Ciudad de México
Método de muestreo: aleatorio por conglomerados;
Margen de error: ±4,3%;
Confianza estadística: 95%.

