

# QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

## Reformas al Poder Judicial

**Ernesto Zedillo Ponce de León**

Una Propuesta

**Héctor Fix-Zamudio**

Organismos de gobierno y de administración de los tribunales

**Mario Melgar Adalid**

El Consejo de la Judicatura Federal

**Fernando Pérez Noriega**

Foro sobre reformas

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

## DIRECTORIO

### Presidente de la Gran Comisión

DIP. HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA

### Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas

#### Presidente

DIP. JORGE MORENO COLLADO

#### Primera Secretaria

DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO

#### Segundo Secretario

DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

#### Tercera Secretaria

DIP. MARÍA ELENA YRIZAR ARIAS

#### Cuarto Secretario

DIP. ANTONIO TENORIO ADAME

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA

DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO

DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIP. JOSÉ ROSAS AISPURU TORRES

DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA

DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE

DIP. PINDARO URIÓSTEGUI MIRANDA

DIP. JOSUÉ VALDÉS MONDRAGÓN

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES

DIP. JUAN SALGADO BRITO

DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA

DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIP. SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ

DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR

DIP. GONZALO ALARCÓN BÁRCENA

DIP. GRACIO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU

DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA

DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY

DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS



Instituto de Investigaciones Legislativas

### Nuestra Portada

### Suprema Corte de Justicia de la Nación



**QUÓRUM:** (Voz latina, genit. pl. del relativo *quī, quae, quod*) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española.

#### *Coordinador Editorial*

César Augusto Moreno

#### *Coordinador de Administración*

Omar Morales Barrera

#### *Producción Editorial*

Guillermo A. Tapia González

#### *Distribución*

Antonio Rentería Estrada

#### *Relaciones Públicas*

Xavier Deschamps de la Fuente

#### *Diseño Gráfico*

Julio Fernando Vargas

#### *Fotografías*

Suprema Corte de Justicia de la Nación y  
Dirección General de Turismo del Gobierno del  
Estado de México.

**QUÓRUM**, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la II. Cámara de Diputados. Reg. en S.E.P. ante la Dirección General del Derecho de Autor N° 204/90,352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la S.G. en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante SEPOMEX en Trámite. Los artículos firmados, son responsabilidad de los autores, no reflejan necesariamente las directrices del Instituto. El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa autorización por escrito a la Revista QUÓRUM. A. Congreso de la Unión S. de C. Cal. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.R. 15960, México D.F., Tel. 628-1421 / 628-1300 / Ext.- 3127,3128,3129

Este ejemplar es gratuito, Tiraje 10,000 Ejemplares.

Impreso por Creativo 10, S.A. de C.V.  
Campeche 163  
Col. Roma Sur, México, D.F. 06760  
264 24 77 y 564 47 67

9 Enero - Febrero

5

## Contenido

<b>Presentación</b>	3
Jorge Moreno Collado	
<b>Editorial</b>	5
<b>PARTE I. Reformas al Poder Judicial</b>	
<b>Una propuesta</b>	7
Ernesto Zedillo Ponce de León	
<b>Organismos de gobierno y de administración de los tribunales</b>	19
Héctor Fix-Zamudio	
<b>El Consejo de la Judicatura Federal</b>	27
Mario Melgar Adalid	
<b>PARTE II. Foro sobre reformas al Poder Judicial</b>	
<b>Introducción</b>	33
Fernando Pérez Noriega	
<b>Ponencia 1</b>	35
Ricardo García Villalobos	
<b>Ponencia 2</b>	39
Elisur Arteaga Nava	
<b>Ponencia 3</b>	43
Genaro Góngora Pimentel	
<b>Ponencia 4</b>	47
Jorge Mario Magallón Ibarra	
<b>Ponencia 5</b>	49
Pedro Ojeda Paullada	
<b>Ponencia 6</b>	53
Salvador Pasquel Velasco	
<b>Ponencia 7</b>	57
Luis Rodríguez Manzanera	
<b>Ponencia 8</b>	61
José Luis Soberanes Fernández	
<b>Ponencia 9</b>	65
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	
<b>Ponencia 10</b>	67
Jesús Zamora Pierce	
<b>PARTE III. Sección Cultural</b>	
<b>Vasco de Puga, abogado y primer compilador del Derecho Indiano</b>	71
María Luisa Rodríguez Sala	
<b>El reclamo como antecedente de la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución</b>	83
Lucio Cabrera Acevedo	

## Presentación

Jorge Moreno Collado

**H**ay una exigencia sociohistórica de los mexicanos por constituir la democracia y consolidar sus efectos institucionales. Entre éstos, sin duda, sobresale la demanda para que impere en México el Estado de Derecho, o sea, aquel orden político y jurídico organizado, legitimado y limitado por la Constitución, cuya vigencia garantice a la vez legalidad y justicia, ingredientes fundamentales para el verdadero disfrute de las libertades y los derechos humanos.

Es en dicho marco valorativo, en el que se inscriben las recientes reformas a la organización, estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, modificaciones constitucionales que dieron lugar a diversos análisis por los científicos del derecho y a intensos debates en el seno de las comisiones y las asambleas de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El debate sobre las reformas constitucionales fue precedido, en la Cámara de Diputados, por un Foro de Análisis en el que participaron prestigiados maestros e investigadores de la Ciencia Jurídica, cuyas ponencias se reproducen en este número. Los temas abordados no agotaron el complejo repertorio de la procuración y administración de la justicia, de suyo tan dinámico y extenso como las propias instituciones jurídicas, pero hicieron aportaciones significativas en las materias referentes a la modernización de la función del Ministerio Público, la impartición de Justicia y su calidad, el establecimiento de mecanismos para controlar los actos de la autoridad, el Consejo de la Judicatura Federal, los requisitos para ocupar el cargo de Procurador, entre muchos otros.



**Jorge Moreno Collado**

*Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura y es Presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Es profesor titular de las materias Sociología, Teoría General del Estado y Ciencia Política en la UNAM. Ha sido Investigador en Materia Jurídica, Política y Sociológica en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, del que también fue Secretario. Ha ocupado diversos cargos universitarios, entre ellos Secretario Académico de la*

*Facultad de Derecho y Secretario de la Rectoría de la UNAM. Actualmente es Presidente del Colegio de Profesores de Sociología y Presidente de la Asociación Mexicana de Sociología, correspondiente a la Asociación Internacional de Sociología de la UNESCO. Como funcionario público ha ocupado, entre otros, el de Coordinador General de la Descentralización Educativa de la Secretaría de Educación Pública; Oficial Mayor de la Cámara de Senadores y Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. Ha escrito algunos libros, ensayos y artículos sobre las materias de su especialidad.*

Como todo orden jurídico constitucional, el dirigido a la organización y competencia del Poder Judicial de la Federación está asentado en principios doctrinarios y afirmaciones teóricas, particularmente lo que importa al Consejo de la Judicatura, a los sistemas de soluciones de controversias constitucionales entre diversas entidades y órganos de gobierno y a las acciones de inconstitucionalidad que impugnan preceptos o cuerpos completos de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.

Este número de *Quórum* incluye, por lo pronto, sendos trabajos teóricos de Héctor Fix-Zamudio y Mario Melgar Adalid sobre gobierno y administración de tribunales y el Consejo de la Judicatura Federal, a manera de antesala de la decena de ponencias dictadas por otro tanto de especialistas de primer rango.

*Quórum* reproduce igualmente las propuestas e Iniciativa del Presidente de la República sobre reformas al Poder Judicial, por ser el antecedente y la culminación, respectivamente, de la actividad legislativa en este primer tramo de las modificaciones a la Constitución.

En un número posterior de nuestra Revista, habremos de dar cuenta de los elementos que integrarán el contenido y características de las leyes secundarias y orgánicas que se deriven de las reformas a la Constitución, a fin de que los lectores puedan contar con instrumentos de análisis y cotejo de la congruencia entre demanda política y respuesta legislativa, en una materia toral como la del Poder Judicial de la Federación.



Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados

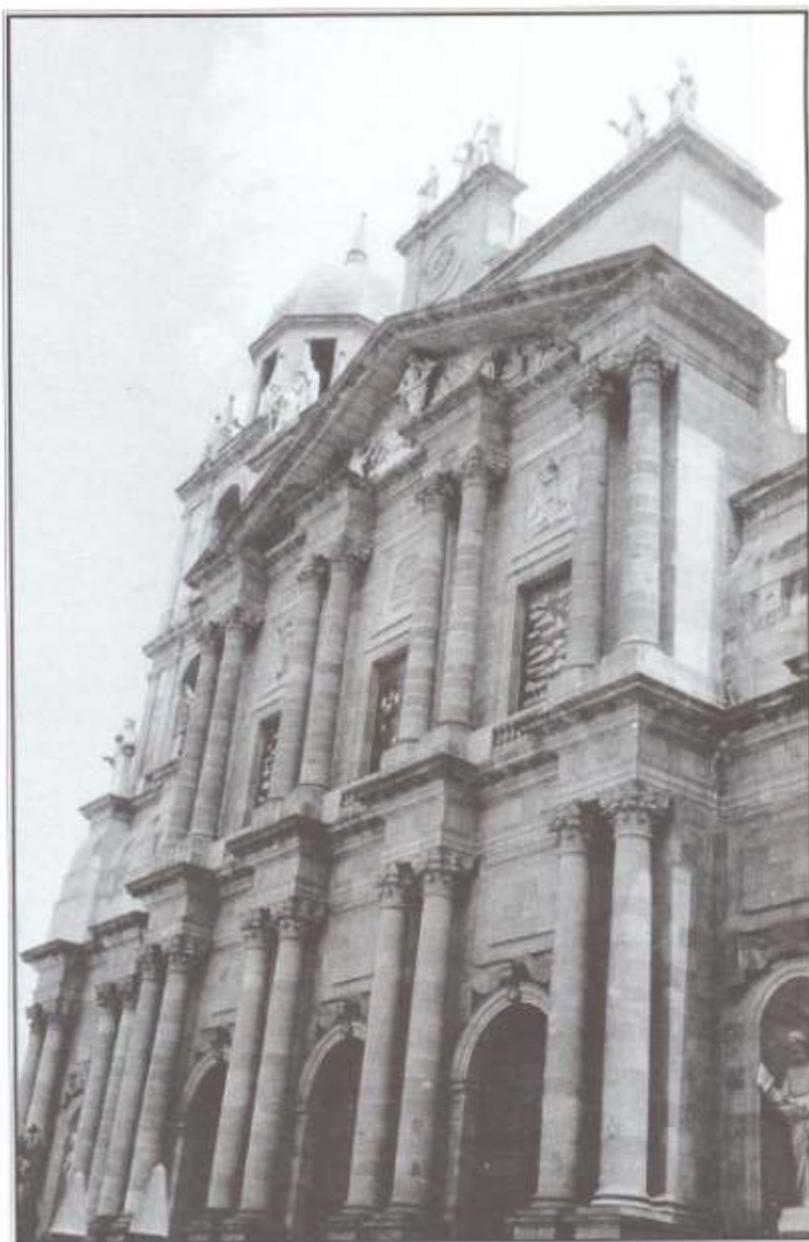
## Editorial

**E**ste número de **Quórum** estará dedicado al maravilloso patrimonio histórico y cultural del Estado de México; donde podremos apreciar monumentos, edificios y lugares con una belleza sin igual.

La palabra México resulta de la aglutinación de las voces nahuas **metzli**, que significa "Luna"; **xictli**, "ombligo" y **co**, "lugar", es decir, "En el ombligo de la luna". Se dice también que proviene del vocablo náhuatl **Mexitli**, y de la terminación **co**. **Mexitli** es el nombre de uno de los sacerdotes aztecas que fundaron Tenochtitlán y **co** denota lugar o poblado. Así que significa "Lugar de Mexitli".

Libertad, trabajo y cultura, palabras que sintetizan las más caras aspiraciones de un pueblo, es el lema del escudo del Estado de México, que simboliza la tradición histórica del pueblo mexicano y su dedicación al trabajo.

Como es costumbre, al pie de cada fotografía aparece una breve reseña de su historia y ubicación, con lo que esperamos seguir contribuyendo a la cultura de nuestros lectores.



Catedral de la Ciudad de Toluca



**Suprema Corte de Justicia de la Nación** - Este edificio, relativamente nuevo (1940), fue construido en el sitio donde antes existió el Mercado *El Volador*; que a su vez fue centro ceremonial durante la época prehispánica. Su arquitectura es de línea severa y no desentona con el resto de los que están frente a la Plaza de la Constitución. En su interior contiene varios murales del maestro José Clemente Orozco, denominados *Luchas Proletarias*, *La Justicia*, y *Las Riquezas Nacionales*.

## Reforma al Poder Judicial: Una propuesta

*Ernesto Zedillo Ponce de León*

**E**l pasado 27 de abril de 1994, señalé que muchas ciudades y sus habitantes viven agraviados por las condiciones actuales de inseguridad y violencia. En aquella ocasión, ofrecí que juntos emprenderíamos una profunda reforma de nuestro sistema de justicia y de las instituciones encargadas de velar por el orden, la seguridad y la protección pública, presentando a ustedes un programa realista y viable para consolidar a México como un país de leyes, instituciones, seguridad y certidumbre.

En las últimas décadas, México ha vivido un acelerado proceso de desarrollo. Existe un marcado contraste entre la sociedad rural, analfabeta, de salud precaria y esperanza de vida breve, descrita en el censo de 1921, y la sociedad urbana, industrial y de servicios, diversificada, participativa y compleja de 1994.

Las sociedades modernas han respondido a las consecuencias de la diversificación social y productiva con el fortalecimiento del Estado de Derecho. Es éste un rasgo que define a la sociedad contemporánea y una exigencia de la creciente participación ciudadana y de una opinión pública más informada y alerta.

El Estado de Derecho tiene como principio fundamental la idea de que el ejercicio de los derechos propios exige el respeto a los derechos de los demás; que las obligaciones implican derechos; que el horizonte social define claramente qué podemos esperar de los demás y qué pueden los demás esperar de nosotros. La ley obliga a todos por igual. Nadie puede estar por encima de ella. El Estado de Derecho sujeta por igual a gobernantes y a gobernados.

Nuestra rica tradición constitucional y jurídica ha permitido que el derecho no sea sólo un instrumento al servicio de la paz y la convivencia, sino también al servicio del cambio.

Nuestra Constitución recoge las decisiones políticas fundamentales de los mexicanos; consagra garantías individuales y derechos sociales; proclama la soberanía popular; establece la república representativa, democrática y federal; instituye la división de poderes y sus respectivas atribuciones; regula la vida de los estados y municipios, las relaciones de trabajo y las relaciones del Estado con las iglesias.



**Ernesto Zedillo Ponce de León**

*Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Es Licenciado en Economía por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, Maestro y Doctor en Economía por la Universidad de Yale, EUA. Fue profesor en la Escuela Superior de Economía, IPN y en*

*El Colegio de México. En la administración pública desempeñó los cargos de Asesor de la Dirección General de Banxico; Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal, SPP; Secretario de Programación y Presupuesto y Secretario de Educación Pública. Es autor de varios artículos.*

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan cabal cumplimiento. Esa es una de las funciones medulares confiadas al poder público. Es preciso que las autoridades actúen con apego a la ley; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a nuestras instituciones. Sin derecho no hay autoridad. Sin autoridad, no es posible aplicar el derecho.

No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz; queremos que la ley sea la norma real de la convivencia. Negociar la aplicación de la ley equivale a ceder las bases mismas de la convivencia. En última instancia, es al Poder Judicial al que dentro de nuestro sistema de división de poderes le corresponde garantizar el Estado de Derecho. La ley es incompatible con la violencia. No importa si ésta resulta del abuso del poder, de la impunidad, de la intolerancia, o si invoca agravio o injusticia.

La ley es incompatible con la acción de mediadores oficiosos que afirman que es preciso ceder en su aplicación para que se cumpla; es incompatible con el postulado de la violencia como camino hacia la libertad y el bienestar; es incompatible con la negligencia y la impunidad como medios supuestos para preservar la tranquilidad. A lo largo y ancho del país, los mexicanos han manifestado la creciente inseguridad a que tienen que enfrentarse en su vida cotidiana.

Desde mis primeros pronunciamientos como candidato y ahora como Presidente de México, he manifestado que el problema de la inseguridad pública es el que más me preocupa. El bienestar de las familias comienza con la seguridad de las personas y de sus bienes.

Es indignante saber que los adolescentes no están seguros en sus barrios, que las mujeres sufren agresiones en la vía pública, que el obrero pierde su salario en robos callejeros y que el pequeño empresario pierde la nómina en violentos asaltos. Son inadmisibles las violaciones a mujeres y menores, los asesinatos de vecinos y automovilistas que defienden su patrimonio. Son inadmisibles, también, los secuestros. Más grave aún es que muchas veces los actos ilícitos sean cometidos por quien debería vigilar el cumplimiento de la ley.

Debemos reconocerlo: hoy existe una franca desconfianza hacia las instituciones, hacia los programas y personas responsables de la seguridad pública. En muchos casos, percibimos un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso. Afortunadamente, México cuenta también con policías que cumplen con eficacia y honestidad sus responsabilidades, arriesgando en muchas ocasiones su

propia vida. Hoy hago un sincero reconocimiento de gratitud a esos policías.

Paralelamente al aumento de la violencia, se evidencia el crecimiento del crimen cada vez más organizado: tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros. Los medios y los recursos de que disponen estas nuevas fuerzas delictivas son mucho más peligrosos que los de la delincuencia tradicional. En diversas ocasiones han atacado frontalmente al propio Estado de Derecho.

Nos enfrentamos a tareas urgentes y graves en materia de justicia y seguridad.

Mi propuesta busca incorporar nuevos instrumentos para contar con un sistema de justicia más moderno, más eficiente y con oportunidades de acceso más equitativas. Un sistema acorde con las necesidades y los reclamos de nuestro tiempo.

Tenemos que lograr, en los hechos, la igualdad que las normas prevén a nivel conceptual. Todos: mujeres, menores, indígenas, campesinos, pequeños empresarios, trabajadores; deben tener las mismas posibilidades de acceso a la justicia y deben ser tratados con equidad.

Se trata de una estrategia para restablecer el orden público, la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de los postulados básicos de nuestra Constitución; de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes y el federalismo; parte también del respeto a las garantías individuales a que está obligado el poder legitimado por el sufragio popular.

Esta propuesta consiste de 10 apartados que someto a la consideración de la opinión pública con el afán de recoger las observaciones, experiencias y consejos que la enriquezcan en beneficio de todos los mexicanos.

## **PRIMERO: La profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de Seguridad Pública.**

Hoy en día no contamos con suficiente personal policíaco y en muchas ocasiones este personal no reúne las características necesarias para cumplir adecuadamente con su servicio. Las bajas remuneraciones, la insuficiente significación de la carrera policial y la carencia de un servicio profesional de seguridad pública han conspirado contra la superación humana e institucional. Todo ello ha minado la posibilidad de combatir, de manera eficiente, la delincuencia. Como consecuencia, la inseguridad ha aumentado.

El cambio que debemos emprender demanda una nueva concepción de la profesionalización del personal. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Crear una verdadera carrera policial. Asegurar a estos servidores públicos un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Implantar sistemas de promoción y de ascensos que generen expectativas de desarrollo profesional sustentadas en los méritos, la capacidad y la antigüedad.

Vamos a revalorar y a dignificar al servidor de la seguridad pública y atraer a esta profesión a mexicanos que encuentren en ella un proyecto personal de vida a largo plazo, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Lo haremos en el ámbito del gobierno federal y buscaremos, con respeto a su soberanía, que ello se refleje también a nivel de los estados y municipios.

Para impulsar un servicio profesional de seguridad pública, propongo crear una Academia Nacional de Seguridad Pública. Dicha Academia deberá tener planteles distribuidos regionalmente y su función será la preparación de los cuerpos policiales, tanto preventivos como investigadores, y técnicos especialistas en servicios periciales.

Esta Academia logrará profesionalizar a los cuerpos policiales, así como homologar los niveles de preparación de las policías federales y locales, con la consecuente mejora en el servicio de seguridad.

Simultáneamente, debemos hacer mucho más rigurosa la selección del personal que labore en los cuerpos de policías federales, mediante la puntual aplicación de procedimientos que les aseguren su capacidad intelectual, física y de servicio. Al mismo tiempo, es necesario alentar a los estados y municipios para que, en su ámbito de competencia, apliquen mecanismos de selección igualmente rigurosos.

Asimismo, vamos a reglamentar y utilizar cabalmente el Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para lograr un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos.

En la medida en que los cuerpos policiales estén bien preparados y cumplan su labor con creciente eficiencia y honestidad, mejorará la seguridad pública. Queremos mejores policías, orgullosos de su profesión, en quienes la sociedad reconozca a servidores públicos dignos, honrados, eficientes y confiables.

## **SEGUNDO: Mejorar la administración de los cuerpos de Seguridad Pública.**

Es indispensable destinar mayores recursos financieros a la seguridad pública. Pero es igualmente indispensable que toda inversión esté acompañada de una asignación escrupulosamente honesta y eficiente de los recursos.

Por ello, es conveniente un cambio radical en la concepción de la administración de la seguridad pública, a partir de la eficiencia como elemento básico. Vamos a aprovechar la experiencia y los conocimientos de administradores públicos altamente calificados, para que los apliquen en las tareas de seguridad pública. No hay razón para que los cuerpos de seguridad pública no se rijan por una eficiente y moderna administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Se requiere, asimismo, perfeccionar los procedimientos operativos, de supervisión y control, a fin de dotar al policía con directrices claras y permanentes para su actuación, con apego a las leyes y respeto a los derechos humanos. Debemos promover la incorporación y el desarrollo de técnicas de planeación que permitan establecer el número y la calificación de los recursos humanos necesarios en cada corporación, en función del nivel y el tipo de los delitos, la densidad de población, y las características socioeconómicas y geográficas de cada zona.

Para combatir la corrupción, es absolutamente indispensable proceder con todo el rigor de la ley para castigar los actos de abuso de autoridad, independientemente del nivel jerárquico en que se cometan.

Como complemento de lo anterior, es preciso fortalecer las unidades de inspección interna con los recursos técnicos y materiales suficientes para el cumplimiento de sus labores de esclarecimiento de quejas ciudadanas y de supervisión del cumplimiento de las acciones a cargo de los cuerpos policiales. Las tareas de contraloría interna en las dependencias de seguridad pública serán fortalecidas y se garantizará que las quejas de los ciudadanos sean bien atendidas, con prontitud y eficiencia.

Adicionalmente, en la capital del país, se requiere del fortalecimiento de una Unidad de Atención a la Ciudadanía, con acceso directo al Jefe del Distrito Federal y vinculada a los Consejos Ciudadanos, que asegure la respuesta oportuna y eficiente a las quejas motivadas por la actuación indebida de los cuerpos de seguridad. Se debe alentar que, en el marco del federalismo, se cree esta instancia, independiente de los cuerpos de seguridad, bajo la supervisión directa de los gobernadores.

Es preciso integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Hoy en día, no existe en México una base de datos confiable en materia de criminalidad. Sin ella, no es posible combatir el crimen en forma sistemática y eficaz. No se puede combatir lo que no se conoce.

Por ello, es necesario la creación de un Sistema Nacional de Información Policial, moderno y confiable que pueda ser consultado por las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema debería estar en operación dentro de los seis primeros meses de la nueva Administración y contendrá información sobre delincuentes, bandas, formas delictivas y tipos de armamento de organizaciones criminales.

Propongo modernizar la tecnología que utilizan los cuerpos policíacos, aprovechando los adelantos en materia de telecomunicaciones, procesamiento de información y equipo de detección.

De igual manera, promoveremos a nivel nacional el uso del sistema telefónico de emergencia denominado 08, para agilizar la capacidad de reacción de las policías en beneficio de la seguridad pública.

Una mejor administración de los cuerpos de seguridad, con la ayuda de tecnologías avanzadas, redundará en una mejor operación policial, el abatimiento del delito y, por lo tanto, la seguridad, el orden y la paz para los mexicanos.

### **TERCERO: Por una eficiente coordinación policial.**

En México contamos con cerca de 2 mil cuerpos policiales en las esferas federal, local y municipal. Algunos realizan funciones preventivas, actuando en los tres niveles de gobierno para evitar la comisión de actos ilícitos; otros -las policías judiciales- actúan en las esferas estatal y federal investigando delitos, del fuero común o federal respectivamente.

Actualmente existen problemas de coordinación que surgen o de los diferentes procedimientos, entrenamientos y niveles de capacitación de los cuerpos policiales. Es necesario que existan niveles mínimos, claros y homogéneos, de capacitación, conocimientos y metodologías en todos los cuerpos de policía del país.

Para mejorar los esquemas de coordinación, propongo que, con apego a la normatividad vigente para la Administración Pública Federal, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación y escuchando a la sociedad,

se formule un Programa Nacional de Seguridad y Procuración de Justicia. Dicho Programa sería coordinado por un Consejo Nacional que tendría la responsabilidad de consultar, normar y promover las políticas adecuadas. Además, este Consejo procuraría concertar y coordinar con los gobiernos estatales la aplicación de programas análogos en cada entidad federativa.

De gran importancia será establecer convenios entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados donde no existan, y revitalizar aquellos que ya existen. Dichos convenios incluirán programas de entrenamiento, definición de procedimientos y metodologías para la persecución del delito, así como modalidades de financiamiento conjunto para estas tareas.

En el marco del nuevo federalismo, será necesario promover que se canalicen hacia los estados y municipios mayores recursos financieros, de asesoría tecnológica y de capacitación de personal. Sólo así podrá brindarse un apoyo efectivo a las policías locales para su equipamiento, profesionalización y eficiencia.

Con una mejor coordinación de los elementos con que se cuenta para combatir el crimen, se fortalecerá la seguridad, el orden y la paz en todas las comunidades del país. Mi compromiso es atender la demanda de los mexicanos para que nuestras instituciones policiales sean fuertes y no arbitrarias; que actúen coordinadamente y no con esfuerzos dispersos.

### **CUARTO: Por una gran campaña de prevención al delito.**

Una forma de combatir el delito es castigar al delincuente. Una forma mejor es evitar que el delito sea cometido. La reforma que emprenderemos reconoce que la participación social es un aliado de vital importancia.

Se debe incorporar en esta tarea a todas las instituciones sociales: la familia, la escuela, la empresa, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como los medios de comunicación.

El Estado es el único responsable de perseguir los delitos, pero la sociedad puede colaborar con el Estado para garantizar el mejor cumplimiento de su obligación.

Las autoridades podrán actuar con mejores resultados si la ciudadanía denuncia los delitos oportunamente; si la ciudadanía reporta dónde y cómo actúa la delincuencia. De ahí que sea necesario crear las condiciones para que la población, en un ambiente de atención, confianza y buen trato, denuncie los actos ilícitos.

La actuación de los medios de comunicación es excepcionalmente útil para generar una cultura de seguridad.

De hecho, es oportuno recordar que la *Ley General de Educación* dispone en sus artículos 7º, 8º y 74º que los medios de comunicación masiva contribuirán al desarrollo integral del individuo, a fortalecer la conciencia de la nacionalidad, la soberanía y las instituciones nacionales, así como a promover el valor de la justicia, la observancia de la ley y la igualdad de los individuos ante ésta.

El incumplimiento de responsabilidades por parte de la autoridad ocasiona que problemas de menor magnitud relativa, se conviertan en grandes problemas de seguridad pública. Es el caso del tráfico de armas y autos robados que luego son utilizados para delinquir. Es el caso también de la proliferación de centros de vicio con su secuela de violencia y drogas. Es el caso de la carencia de servicios públicos como alumbrado y vigilancia en las carreteras.

Cada dependencia de gobierno deberá cumplir con su propia responsabilidad y establecer sus métodos de supervisión y control específicos. Asimismo, deberán coordinarse para cumplir con las tareas de prevención de su competencia.

Debemos hacer más eficientes los procedimientos de readaptación social, a fin de reincorporar a la sociedad, con un ánimo de participación y productividad, a quienes han delinquido. Se requiere que se evite el abuso de las penas privativas de la libertad para castigar delitos menores y, en cambio, se promuevan penalidades más severas para los delitos más graves.

Ni una falta menor debe traducirse en una larga detención, ni un acto ilícito grave debe encontrar un resquicio por el cual se alcance una libertad inmerecida.

Con este mismo fin, es necesario mejorar la atención de los menores infractores. El problema de la infracción de la ley por niños y jóvenes es preocupante por los cambios cualitativos que ha experimentado: crecimiento de delitos violentos y la aparición de menores con características de alta peligrosidad.

Las medidas que he propuesto en este y otros rubros están estrechamente vinculadas. Quizá la principal acción que podemos tomar para prevenir el delito es garantizar a todos los mexicanos, en especial a los jóvenes, un empleo digno, acceso al sistema educativo y oportunidades de esparcimiento y recreación.

Por ello, la política económica y social deberá orientarse a ser un instrumento central para la prevención del delito.

Mayor prevención significa menos crimen y menos crimen significa más seguridad.

## **QUINTO: Por una lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.**

Contamos con un extenso territorio y con amplias fronteras. Ello ha facilitado que se incorporen al país problemas delictivos generados en el exterior. Digámoslo claramente: en el narcotráfico, México padece los efectos que producen patrones de cultivo, adicción, violencia y consumo que se presentan más allá de nuestras fronteras. El motor del narcotráfico se encuentra en el consumo. Por ello, los países consumidores deben asumir su responsabilidad y atacar frontalmente este problema.

El tráfico de drogas constituye uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad contemporánea, y debe ser combatido como una prioridad nacional. Su existencia atenta contra la seguridad e integridad de los individuos, y ciertamente contra las instituciones.

Hay que hacer un especial reconocimiento a la labor eficiente, comprometida e incansable de las fuerzas armadas en el combate de este mal. Manifiesto mi solidaridad con las familias de todos aquellos mexicanos de las fuerzas armadas de México y los cuerpos policíacos que han perdido a un padre, un hijo o un hermano en esta batalla permanente. Su ejemplo debe inspirar un creciente y firme esfuerzo que sólo concluirá cuando derrotemos al narcotráfico. No escatimaremos recursos ni energía para acabar con el narcotráfico. Sé que éste es el ánimo de la sociedad entera y por ello propongo utilizar toda la fuerza del Estado para someterlo en nuestro territorio.

La reforma del Poder Judicial comprende el reforzamiento de los programas de combate al narcotráfico, atendiendo a los diferentes niveles en que se perpetra: producción, tráfico, venta y consumo, lavado de dinero, tolerancia y corrupción. Cada uno de ellos tiene sus particularidades, que deben ser tratadas de manera especial.

Cerraremos el camino de las drogas desde su producción y tráfico hasta su destino final con tecnología, con capacitación, con la debida coordinación entre instituciones y entre países, respetando plenamente nuestra soberanía.

No podemos soslayar los efectos colaterales del consumo de drogas, que afecta a la familia y la amenaza incluso con su desintegración. Por esto, debemos fortalecer los programas de información, orientación, apoyo, seguridad social y tratamiento en beneficio de los jóvenes.

La corrupción acompaña al narcotráfico. Debemos ser inflexibles en el combate a la tolerancia, simulación, negligencia, filtración de datos, alerta sobre operativos, sustracción o modificación de información o cualquier otra forma de complicidad con esta práctica.

Para enfrentar este grave problema, es necesario fortalecer y reconceptualizar las instituciones especializadas en la lucha contra el narcotráfico. Es necesario consolidar el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, asignándole tareas específicas de investigación sobre las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, así como de combate al lavado de dinero. Asimismo, es necesario continuar la revisión de nuestras leyes para que permitan la adecuada persecución del narcotráfico y los delitos colaterales.

El tema del narcotráfico no puede ser únicamente una responsabilidad federal. Esto reduce la eficacia con que puede ser combatido y margina a los gobiernos estatales y municipales, desestimando su capacidad para participar en un esfuerzo integral. Debe estudiarse y promoverse el marco jurídico que permita una eficaz concurrencia de los tres niveles de gobierno en el combate a este delito.

Una demanda que he escuchado insistentemente es la de promover el establecimiento de penas mucho más severas para quienes cometan estos delitos.

Tráfico y portación de armas, secuestros, homicidios que consternan a la sociedad, daños a personas e instalaciones por explosivos, asaltos bancarios, fraudes, extorsión, son acciones colaterales al narcotráfico y son crímenes que debemos combatir con toda la firmeza que reclama la sociedad. Contra ellos opondremos de manera especial acciones coordinadas, con fundamento en la capacitación especializada, la inteligencia y la tecnología.

Uno de los crímenes más infames es el secuestro. Vulnera a la persona al privarla de su libertad y lesionar su dignidad humana; daña gravemente a su familia; genera zozobra en la sociedad y, si queda impune, fractura el Estado de Derecho.

Ante la reciente proliferación de secuestros, propongo emprender un esfuerzo sistemático y resuelto, basado en la investigación y la inteligencia para prevenirlos y combatirlos. Es preciso fortalecer la capacidad de reacción cuando éstos ocurran.

Consecuentemente, es necesario crear en el seno de la Procuraduría General de la República una unidad de reacción antisequestros eficaz, altamente preparada, cuyos trabajos estén respaldados por la recabación permanente de infor-

mación, su sistematización, el empleo de equipo tecnológico avanzado y métodos y procedimientos modernos. La acción de esta unidad deberá orientarse a apoyar la labor de las policías judiciales en el desmembramiento de bandas nacionales y otras que operan en el país. Este cuerpo especializado ofrecerá medidas de prevención del delito, recomendaciones y apoyo técnico a los estados y municipios, así como a quien lo solicite.

No permitiremos que el narcotráfico, los secuestros y los demás delitos que los acompañan sujeten la vida social al temor y la zozobra. Debemos combatir sin tregua a quienes lesionan la vida individual y familiar, así como el patrimonio producto del esfuerzo. Esta lucha es urgente y necesaria para que prevalezcan el Estado de Derecho, las instituciones de la República y la convivencia armónica. Es un compromiso encabezar esa lucha y hacer que juntos, sociedad y gobierno, la ganemos.

## **SEXTO: Modernización de la función del Ministerio Público.**

Además de agravar a sus víctimas, la comisión de delitos violenta el orden social y fractura el imperio de ley. Por ello, la reacción ante la delincuencia debe provenir de las instituciones del Estado. La Constitución de la República encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere el monopolio de la acción penal, la cual debe ejercitar invariablemente si existen elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia de un delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, propicia la impunidad, agrava aún más a las personas afectadas o a sus familiares, y falta a su obligación constitucional.

No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción de los agentes del Ministerio Público, quede ningún delito sin ser perseguido.

Actualmente, existen al interior de la Procuraduría General de la República y la de Justicia del Distrito Federal, instancias de revisión para los casos en que el Ministerio Público decide no ejercitar la acción penal. Sin embargo, durante mi campaña he escuchado en reiteradas ocasiones que este instrumento de revisión no siempre funciona.

Por ello, se debe promover las reformas necesarias para establecer mecanismos efectivos de impugnación contra la decisión de no ejercicio de la acción penal.

Este tema es complejo. Por ello, los juristas de México deben hacer una propuesta que permita cumplir de la mejor forma este objetivo.

Debemos emprender una transformación profunda en distintos ámbitos relacionados con la procuración de justicia. Uno de ellos es el grave rezago en las averiguaciones y órdenes de detención de presuntos delincuentes. Para corregir este rezago, que atenta contra el carácter expedito de la justicia, se debe instrumentar una estrategia nacional de regularización de averiguaciones previas y órdenes de aprehensión, de carácter emergente, que permita esclarecer con la mayor celeridad posible aquellos delitos que representan el mayor costo social.

Es preciso reforzar los recursos humanos y financieros del Ministerio Público para abatir los rezagos y equiparar la capacidad de respuesta del gobierno con el volumen de denuncias y demandas de la sociedad.

Asimismo, ante la necesidad de establecer un vínculo directo entre la sociedad civil y los órganos que procuran justicia, se requiere la creación y, en su caso, el fortalecimiento de áreas de servicios a la comunidad en todas las procuradurías. Estas tendrán la función de humanizar la procuración de justicia, atender las demandas y preocupaciones de la ciudadanía en esta materia, auxiliarla cuando acuda ante las autoridades conducentes, así como vigilar que reciba un servicio respetuoso y eficiente.

Especial atención se deberá brindar a las víctimas de delitos sexuales. Me interesa de manera especial la situación de las mujeres que enfrentan esta problemática. De igual manera, es preocupante la creciente violencia intrafamiliar, así como la atención a menores que sufren las consecuencias de dicha violencia.

Al modernizar la operación de los Ministerios Públicos estaremos dando el primer paso para abatir la impunidad, ese fenómeno que tanto ha dañado nuestro Estado de Derecho. Nuestro propósito compartido debe ser que las autoridades, señaladamente el Ministerio Público, recobren la confianza ciudadana, exigiéndoles un desempeño diligente, puntual y de servicio. En un país de leyes e instituciones no debe haber lugar para el abuso y la negligencia.

## **SEPTIMO: Por una reforma integral del Poder Judicial.**

La modernización del Poder Judicial es un sentido reclamo de todos los mexicanos. Por ello, es necesario presentar las iniciativas correspondientes al Congreso de la Unión y tomar las medidas conducentes para reformar los sistemas de justicia del fuero federal y del Distrito Federal.

Igualmente, en el marco del nuevo federalismo, las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos

para los próximos ejercicios fiscales deben considerar los recursos necesarios para instrumentar un programa de apoyo a las entidades federativas que permita llevar a cabo la modernización de sus respectivos sistemas de justicia.

Nuestras instituciones deben ser capaces de impartir justicia de manera pronta y expedita, como lo ordena nuestra Constitución.

Hoy en día, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ejerce funciones de carácter administrativo, además de su actividad sustantiva: la jurisdiccional. En busca de una mayor eficiencia debe estudiarse el separar las funciones jurisdiccionales y las administrativas, adscribiendo cada una de ellas a órganos distintos que las ejerzan con exclusividad. Debe examinarse la conveniencia de someter a la consideración del Congreso Federal, previa consulta con la comunidad jurídica, la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación para que ejercite las funciones administrativas que le corresponden.

Además existe lentitud en el desahogo de los procedimientos debido a formalidades excesivas y plazos prolongados, así como a la falta de sistemas operativos modernos. El costo que ello implica hace que pierda sentido acudir a los medios formales de impartición de justicia.

Por ello, se requiere promover una reforma legal que, sin menoscabo de la seguridad jurídica, simplifique la tramitación y reduzca los tiempos de los diversos procesos, estableciendo las vías necesarias para facilitar la conciliación entre las partes, aun cuando los juicios estuviesen ya en proceso. Adicionalmente, es necesario ampliar los apoyos necesarios para fortalecer los programas de modernización operativo de los órganos jurisdiccionales, a fin de dotarlos con sistemas de información y comunicación avanzados.

La justicia de paz es una instancia jurisdiccional que permite la resolución rápida de conflictos de baja cuantía, mediante procedimientos claros y sencillos.

Sin embargo, el monto excesivamente bajo de los asuntos ventilados en esta jurisdicción, impide a la ciudadanía aprovechar sus ventajas procesales. Las limitantes en este sistema obligan a los juzgados de primera instancia a conocer muchos casos que se podrían resolver satisfactoriamente ante un juez de paz, lo cual liberaría tiempo y recursos que les permitirían atender problemas de mayor cuantía.

Por ello, debemos fortalecer la justicia de paz, ampliando el monto de la cuantía que fija su competencia y revisando sus procedimientos y funciones, a fin de permitir que un

mayor número de asuntos puedan ser resueltos con la flexibilidad y rapidez propias de esta jurisdicción.

Nuestro sistema jurídico admite que en ciertas contiendas jurídicas de interés privado, las partes sustituyan voluntariamente los órganos jurisdiccionales por la actuación de particulares, bajo la tutela del Estado.

Debemos promover el fortalecimiento del arbitraje, dotando al árbitro con mayores facultades para hacer más útil y efectiva su intervención en las controversias que se le sometan. De esta manera, el arbitraje podrá constituirse en un verdadero mecanismo alternativo para la solución de conflictos, en beneficio de quienes deseen recurrir a él.

Uno de los problemas más importantes relacionados con la eficiencia del sistema de justicia es la falta de cumplimiento de las sentencias dictadas en los diversos juicios. En materia penal la situación es inadmisibles. Hay personas a las que se les ha dictado una sentencia absolutorio y que, por falta de ejecución de la sentencia, continúan privadas de su libertad.

Por otro lado, la experiencia demuestra que en algunos juicios de amparo existe dificultad para que la autoridad responsable cumpla oportuna y cabalmente con aquellas resoluciones que declaran los actos del poder público como violatorios de garantías. Ello debilita al Poder Judicial y vulnera el control efectivo del poder público.

Ante esta circunstancia, debemos promover las reformas necesarias para fortalecer las atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para que puedan obligar al cumplimiento de las resoluciones en el menor tiempo posible. En ello estriba la consolidación del control sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública.

También en los juicios ordinarios, la ejecución de sentencias se enfrenta con grandes dificultades. Por eso, propongo elevar a la consideración del Congreso de la Unión las reformas necesarias para dotar a los jueces de mayores atribuciones, que permitan lograr el estricto cumplimiento de sus resoluciones.

Contraigo el compromiso claro, firme e inquebrantable, de cumplir y hacer que los servidores públicos que colaboren en mi gobierno cumplan oportunamente con las resoluciones de los tribunales. En caso de no hacerlo, se expondrán a que la autoridad judicial ejercite con todo rigor los instrumentos con que he propuesto dotarla.

Así lo exigen la respetabilidad y el fortalecimiento de nuestro sistema de impartición de justicia y, sobre todo, la preservación de nuestro orden constitucional.

El funcionario público debe ser el primero en acatar la ley. Quien aspire a servir a la Nación debe velar en todo momento porque así sea.

## **OCTAVO: Independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia**

En buena medida, la fortaleza del Poder Judicial depende de que cada ministro, cada magistrado y cada juez actúe con absoluta independencia, observando y aplicando exclusivamente la ley. La independencia debe ser la cualidad más importante de los jueces.

Hoy, todo México exige elevar la calidad en la impartición de justicia. México ha sido tradicionalmente tierra de grandes juristas y magníficos jueces. Por ello sabemos que los jueces deben contar con un amplio conocimiento del Derecho, que les permita ejercer la potestad jurisdiccional atendiendo a los elementos de cada caso y al contenido de las normas jurídicas que deban aplicar.

La reforma que propongo busca conjugar estos dos elementos: independencia y calidad en la impartición de justicia. Para alcanzar este objetivo, debemos promover las reformas que consoliden la carrera judicial; es decir, un sistema institucional de designación y ascenso de jueces y magistrados; el establecimiento de sueldos y prestaciones que fortalezcan la independencia del juzgador, y el impulso a los sistemas de capacitación profesional.

El sistema institucional de designación y ascenso debe garantizar que los distintos cargos dentro del Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como en el local, sean ocupados por personas idóneas, atendiendo a su preparación, capacidad, honorabilidad y méritos en su desempeño.

Es un compromiso del nuevo gobierno de la República promover las reformas necesarias para establecer criterios y reglas claras de selección, promoción y remoción de los miembros de la judicatura.

El Gobierno Federal deberá apoyar a las entidades federativas para establecer un sistema de sueldos y prestaciones para los funcionarios judiciales del fuero común, que reduzca la brecha que actualmente existe respecto de los del fuero federal. Ello los dotará de garantías para concentrarse de manera cabal en su delicada tarea, eliminándoles presiones económicas que necesariamente distraen su atención y ocupación.

Para que la carrera judicial sea ejercida por personal altamente calificado, se requiere fortalecer, en el fuero federal y del Distrito Federal, los mecanismos de formación

profesional de candidatos a la judicatura, y la actualización profesional permanente para los funcionarios judiciales. En el marco de nuestro Pacto Federal, se invitará respetuosamente a las entidades federativas a que, en la esfera de sus facultades soberanas, hagan suya esta propuesta.

Cuando el juez actúa con parcialidad o en razón de sus propios intereses, la respetabilidad y la credibilidad del aparato judicial quedan vulneradas y se debilita nuestro Estado de Derecho. No debemos permitir que la importante función encomendada a la judicatura quede ensombrecida por los casos excepcionales de mala actuación de algunos de sus integrantes.

Sabemos bien que la inmensa mayoría de los jueces y funcionarios judiciales siempre actúan con profesionalismo y honestidad. Sin embargo, debemos reconocer que, en ocasiones, encontramos funcionarios que se desempeñan con parcialidad y hasta con corrupción. Estos son los que siembran dudas en la población sobre la honorabilidad de los jueces y hacen creer que la corrupción es la que impera.

Es preciso promover las reformas pertinentes para aumentar la punibilidad de los delitos en la administración de justicia. Así también, propongo perfeccionar los sistemas para que los ciudadanos puedan denunciar los actos que los servidores públicos del Poder Judicial realicen fuera de la ley.

En este sentido, sociedad y gobierno deben impulsar el reconocimiento y premiar el buen desempeño de los funcionarios judiciales, y establecer sanciones claras para quienes violen la ley cuando su función es precisamente aplicarla.

La transparencia en la impartición de justicia beneficia a todos. En primer lugar, a los miembros del Poder Judicial que verán fortalecida la honorabilidad de su función y acrecentados su respeto y estima sociales.

#### **NOVENO: Garantizar para todos el acceso a la justicia.**

El sistema de impartición de justicia debe garantizar que sus beneficios lleguen a todos. Sin embargo, existen diversos factores que impiden el acceso a la justicia a muchos mexicanos, especialmente a los que menos tienen.

Hoy en día, los sistemas de información y difusión sobre el contenido de las leyes son insuficientes y no facilitan a la ciudadanía, en la forma deseada, un conocimiento preciso sobre sus derechos y sobre cómo hacerlos valer.

Es necesario instrumentar una campaña permanente de difusión masiva, con objeto de fomentar una cultura jurídica entre la población. Debemos impulsar la información sobre los derechos y garantías de cada persona, para que sean respetados cabalmente.

Al igual que la información, la asesoría jurídica es un rubro que requiere atención inmediata, pues es un elemento preventivo de conflictos que evita los inconvenientes de entrar en un juicio. En los últimos años hemos creado instituciones que brindan asesoría jurídica a diversos sectores de la población más necesitada.

Existen además despachos y organizaciones no gubernamentales que han desempeñado una noble labor prestando estos servicios en forma gratuita, en beneficio de muchas personas. Sin embargo, este gran esfuerzo es todavía insuficiente para satisfacer las necesidades actuales.

Me comprometo a promover y respaldar decididamente la labor que desempeñan estas instituciones, hasta ahora sin apoyo del Estado. Estableceremos mecanismos ágiles y efectivos para brindar estímulos económicos a los despachos y organizaciones no gubernamentales dedicados a prestar asesoría jurídica gratuita.

Uno de los factores que dificultan el acceso a la justicia es la lejanía de los juzgados. Las personas que habitan en zonas rurales, en comunidades apartadas, tienen que recorrer largas distancias hasta las ciudades para acudir ante la autoridad judicial a resolver sus problemas. Ello obliga a incurrir en gastos elevados, insostenibles para muchos mexicanos.

Para superar esta situación, apoyaremos a los estados de la República para que cuenten con los medios que les permitan incrementar el número de juzgados, con una distribución geográfica adecuada que acerque la justicia a las comunidades. Ratifico así el compromiso que ya he contraído con los mexicanos que menos tienen y que forma parte de la estrategia que he planteado para combatir la pobreza.

Cuando nos vemos precisados a acudir a los tribunales a resolver alguna controversia requerimos necesariamente asesoría especializada. Por un lado, la asesoría privada es costosa y, por otro, los sistemas de defensoría de oficio presentan deficiencias que los hacen inadecuados.

Lamentablemente, la labor de los defensores cuenta con poco reconocimiento, pese a su alto espíritu de servicio social. Los defensores de oficio, en especial los del fuero común, están mal remunerados, tienen una excesiva carga de trabajo, y carecen tanto de infraestructura como del

personal de apoyo suficiente para brindar una defensa adecuada.

La falta de incentivos ha impedido elevar la calidad profesional de los defensores y desalienta el ingreso de buenos abogados a la institución. Es necesario incrementar sustancialmente el presupuesto asignado a esta institución, con objeto de superar rezagos, contar con la infraestructura para el desempeño de una labor eficiente, elevar la calidad de los defensores, y estimular el ingreso, de abogados profesionales. Ello será garantía de defensa a favor de la población en general, y particularmente de la de menores recursos.

De igual modo, es preciso aumentar el número de defensores, para que las cargas de trabajo no impliquen un perjuicio para los usuarios de este servicio. Será indispensable establecer mecanismos para alentar la labor de los defensores, creando una carrera en la que, por méritos profesionales puedan tener acceso a mejores sueldos y mayores responsabilidades.

En el fuero federal, avanzaremos al establecimiento de un sistema de procuración para juicios de amparo, que asegure, una adecuada defensa ante cualquier acto de autoridad violatorio de garantías.

La reforma integral al sistema de justicia que propongo tendrá como uno de sus objetivos fundamentales llevar más justicia a los pueblos indígenas. Quiero reiterar, una vez más, el compromiso que he contraído para garantizar que los pueblos indígenas y sus integrantes cuenten ante los órganos jurisdiccionales con sistemas efectivos de asesoría jurídica y servicios de traducción. Mis propuestas habrán de considerar el respeto a sus costumbres, para preservar y consolidar sus valores culturales.

#### **DECIMO: Establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad.**

La organización del poder y la actuación de cada uno de los servidores públicos está investida de legitimidad si emana de la voluntad general de los mexicanos, pasmada en nuestras normas jurídicas. La Constitución, norma suprema del Estado, busca garantizar que las decisiones del pueblo, tomadas democráticamente y por la vía del Derecho, sean el origen y el fin de todo acto público. Por ello, toda autoridad pública puede legitimar su actuación sólo a partir del sometimiento irrestricto al Derecho.

Cuando un servidor público actúa al margen de la ley, violenta el orden constitucional, desprestigio a las instituciones y genera desconfianza social. Ciertamente los servidores

públicos deben contar con las garantías legales necesarias para desempeñar adecuadamente sus funciones; pero al actuar con arbitrariedad, prepotencia o deshonestidad, deben ser sancionados con todo el rigor de la ley.

Debemos reconocer que, hoy en día, los mecanismos de control de tales abusos no siempre son efectivos y, por consiguiente, el ciudadano puede quedar indefenso frente al poder público. Ello reclama una atención inmediata para perfeccionar su detección, control y sanción.

De ahí que debemos revisar y mejorar el marco jurídico que castiga la actuación ilegal de los servidores públicos y perfeccionar los mecanismos judiciales para fincar, cuando así lo señale la ley, la responsabilidad que proceda.

Es necesario complementar lo anterior con una mayor eficacia de los sistemas de contraloría dentro de la administración pública, a fin de que las quejas que presente el ciudadano ante los propios organismos no sean ignoradas o relegadas, y se tomen medidas enérgicas cuando los servidores públicos actúen ilegalmente.

De acuerdo con nuestra Constitución, el Poder Judicial es el órgano que debe garantizar que las autoridades acaten el orden jurídico. De ahí que esta reforma hace un énfasis especial en el perfeccionamiento de los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad y de legalidad de las acciones del Estado. Por ello, propongo llevar a cabo una revisión de la ley de amparo, a efecto de simplificar el procedimiento y hacer más accesible a todos, en especial a los que menos tienen, este importante instrumento de defensa frente a la autoridad.

Se ha debatido en la comunidad jurídica, con posturas encontradas, sobre la conveniencia de dar efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de cualquier norma de aplicación general. Propongo que se realice un profundo y meditado análisis que nos permita conocer con claridad las ventajas y desventajas de adoptar una reforma en este sentido, para formular una propuesta.

La defensa de los derechos humanos es prioritaria en los esfuerzos de la sociedad mexicana por alcanzar los niveles de seguridad que merece. Mi compromiso, firme y resuelto, será apoyar y llevar adelante la valiosa labor que desempeña en este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México vive un momento coyuntural difícil, que ha vulnerado la seguridad y la confianza de muchos mexicanos. Sin embargo, lejos de debilitar la vía de la legalidad, la ha fortalecido. Hoy, más que nunca, los mexicanos demandamos la aplicación de la ley para quienes

la violan de manera sistemática, agravando los derechos de los demás. Hoy, más que nunca, rechazamos la ruta de la intransigencia que desemboca en la violencia, en la imposición de la fuerza sobre la razón. Hoy, más que nunca, los mexicanos estamos convencidos de que la vía de la legalidad es la única que puede procurar bienestar, orden y seguridad para todos.

El problema que afrontamos en materia de seguridad e impartición de justicia es grave. Por lo tanto la respuesta habrá de ser de gran altura. Hoy he propuesto una estrategia para mejorar la seguridad y modernizar los sistemas de procuración e impartición de justicia. Es una estrategia que incorpora tecnologías modernas; que prevé la dotación de los recursos legales, orgánicos, funcionales y financieros, y que ensancha los ámbitos de participación de la sociedad. Es una estrategia que alienta la participación y la corresponsabilidad sociales.

Los mexicanos reclamamos y merecemos sistemas de protección ciudadana y de procuración de justicia más eficientes y confiables. Exigimos una mejor seguridad pública que garantice plenamente la integridad y salvaguarda de nuestras familias y la continuidad de la armonía y la paz social; exigimos que se aplique el Derecho y que se respeten nuestros derechos.

Hoy como nunca, es urgente rescatar la dignidad pública y nuestra certidumbre de seguridad y justicia. Urge recuperar la tranquilidad del jefe de familia que trabaja, que crea progreso para su hogar y para el país; urge recobrar la tranquilidad de las hijas y el hermano que estudian y se preparan; de la madre que saca adelante a la familia; urge acabar con la impunidad y sentar las bases de certidumbre legal que requiere todo esfuerzo de superación en el ámbito social, político y económico.

Ratifico ante la Nación mi voluntad de cambio. Me sumo nuevamente al clamor popular por seguridad y justicia para la ciudadanía.

México tiene una larga historia de grandes luchas para construir una nación soberana, libre, democrática y justa. Su edificación ha conllevado el establecimiento de un Estado de Derecho que sabemos atesorar y deseamos preservar y fortalecer.

Esta estrategia se propone justamente consolidar nuestro Estado de Derecho, para que México llegue al siglo XXI como una nación de leyes y desarrollo, de instituciones y bienestar, de libertad y justicia.



**La Justicia.** - Mural del pintor mexicano José Clemente Orozco. Composición que destaca la justicia metafísica fulminando a los malvados. (Suprema Corte de Justicia)

## Lugares típicos del Estado de México



**Teotihuacan.-** Se ubica en una de las zonas arqueológicas más importantes de América, cuyo nombre se traduce como "lugar donde los hombres se convierten en dioses". Dominando un hermoso paisaje varios km a la redonda, se yerguen ahí las majestuosas pirámides del Sol y de la Luna, a las cuales, junto con el resto de las edificaciones adyacentes, se atribuye una edad de aproximadamente 17 siglos. También sumamente interesantes por su diseño, esculturas y frescos, son los templos de Tláloc y Quetzalcóatl y los palacios del Quetzal Mariposa y de los barrios circundantes de Tetitla, Tepantitla, Zacuala, Yahualco y Atetelco.



**Nevado de Toluca.-** Volcán también llamado Xinantéatl, donde tanto el panorama que se observa en la ascensión como el que ofrece el cráter son extraordinarios. En este se encuentran dos lagunas, la del Sol y de la Luna. En las faldas se extiende el hermoso Parque de los Venados.

## Organismos de gobierno y de administración de los tribunales

*(El consejo Judicial o de la Magistratura).*

*Héctor Fix-Zamudio*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Orígenes del Consejo de la Judicatura en Europa Occidental. III. El Consejo General del Poder Judicial en España. IV. Su introducción y desarrollo en los ordenamientos Latinoamericanos. V. Posibilidad de su establecimiento en México. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía básica.

### I. Introducción.

1.- En la segunda posguerra, que ha sido pletórica de cambios y modificaciones en todos los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales, se ha advertido la necesidad de introducir reformas, en ocasiones radicales, a los ordenamientos jurídicos con el objeto de adoptar y canalizar dichos cambios. Entre estas modificaciones se han creado instrumentos más adecuados para el gobierno y la administración de los organismos jurisdiccionales, ya que los tradicionales han demostrado su incapacidad frente a las exigencias contemporáneas.

2.- En efecto, podemos señalar dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales. El de carácter angloamericano o del *common law* que se apoya en el criterio de independencia a los jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro régimen es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa, continente en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo; es decir, el Ministerio de Justicia.

3.- Podemos afirmar que en los países latinoamericanos han experimentado ambas influencias, pues si bien han conferido facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales mismos, han establecido también ministerios o secretarías de justicia que comparten con el organismo judicial algunas de estas atribuciones, con lo cual se producen



**Héctor Fix-Zamudio**

*Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Titular de la materia de Derecho de Amparo en Facultad de Derecho, UNAM; Director del Instituto de Derecho Comparado. Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional. Ha impartido cursillos y conferencias en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y en varias Universidades a nivel nacional e*

*internacional. Ha escrito y publicado varios libros sobre Derecho y artículos en revistas especializadas del país y del extranjero. En su larga trayectoria ha recibido varios premios y reconocimientos.*

interferencias recíprocas. Debido a estas invasiones del Ejecutivo en el Poder Judicial, el artículo 14 transitorio de la actual Constitución mexicana promulgada, el 5 de febrero de 1917, suprimió expresamente la Secretaría de Justicia, la que no se ha restablecido.

4.- En virtud de estos problemas, resulta explicable que las reformas sobre los aspectos administrativos del organismo judicial se iniciaran en los ordenamientos de Europa continental debido a que en estos países la intervención de los ministerios de justicia era excesiva. En tales condiciones y con algunos antecedentes, se reforzó el llamado *autogobierno* de los tribunales con la creación del llamado Consejo Superior de Magistratura en las legislaciones de Francia, Italia y Portugal, seguidos por otros países europeos y por algunos latinoamericanos, estos últimos, de acuerdo con los sistemas mixtos de influencias angloamericana y europea.

5.- Dichos Consejos de la Magistratura o de la Judicatura han adoptado diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento e inclusive respecto a sus atribuciones; pero, en términos generales, podemos señalar que se les ha encomendado la selección y proposiciones de nombramiento de los jueces y magistrados (y, en ocasiones, inclusive, la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, que incluye las promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias.

## II. Orígenes del Consejo de la Judicatura en Europa Occidental.

6.- Resulta explicable como lo hemos mencionado anteriormente (ver supra párrafo 2), que fuesen los países de Europa Occidental los primeros que establecieron este instrumento de gobierno y administración de los tribunales, debido a que en ellos la intervención de los ministerios de justicia era predominante en estas materias y afectaba de manera considerable la independencia y autonomía de los organismos jurisdiccionales.

7.- Aun cuando existen algunos antecedentes en las legislaciones de principios de este siglo en España y en Italia, podemos considerar que este instrumento, en su sentido moderno, fue introducido por la Constitución francesa del 27 de octubre de 1946, la que consagró su Título IX, artículos 84-84, al Consejo Superior de la Magistratura. Dichos preceptos fueron reglamentados por las leyes del primero y del 22 de febrero de 1947. Este organismo fue modificado por la Constitución francesa de la Quinta República, del 4 de octubre de 1958, artículo 65 y regulado por la Ordenanza del 22 de diciembre del mismo año de 1958.

8.- En cierta manera con la influencia de la mencionada Constitución francesa de 1946, pero también de acuerdo con algunos antecedentes propios, la Carta Republicana que entró en vigor el primero de enero de 1948, introdujo en Italia al Consejo Magistratura en sus artículos 104 y 105, reglamentado por diversos ordenamientos que se iniciaron en la ley del 24 de marzo de 1958 y que culminó con las de 1975 y 1981.

9.- Con la misma denominación se creó un instrumento similar en el artículo 223 de la Constitución portuguesa de abril de 1976, reformada en 1982, artículo 223, regulada por dos ordenamientos calificados como Estatuto de los Magistrados Judiciales, ambos expedidos por la Asamblea Legislativa el 31 de diciembre de 1976 y 13 de diciembre de 1977; así como en la Carta turca de 1961, artículo 144. En la Ley Suprema griega de 1975, recibió el nombre de Consejo Supremo Judicial.

10.- Dichos organismos varían en su integración, designación, funcionamiento y atribuciones, pero como características comunes podemos señalar que si bien en algunos supuestos pueden formar parte de los mismos juristas procedentes de otras actividades, la mayoría de sus integrantes son nombrados entre los jueces y magistrados de las diversas categorías y tienen a su cargo la selección, preparación y proposición de nombramiento de los miembros de la judicatura, así como la vigilancia de la carrera judicial y la aplicación de sanciones disciplinarias.

## III. El Consejo General del Poder Judicial Español.

11.- Hacemos referencia a este organismo debido a que ha tenido una influencia predominante en los instrumentos similares que con posterioridad se han establecido en las legislaciones latinoamericanas.

12.- Este Consejo fue consagrado en el artículo 122, incisos 2 y 3, de la Constitución democrática de diciembre de 1978. Por su importancia consideramos conveniente transcribir dichos preceptos: *Inciso 2: El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La Ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidad de sus miembros y funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.*

De acuerdo con el inciso 3, del citado precepto fundamental. *El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos*

que establezca la ley orgánica; cuatro a iniciativa del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos ambos por mayoría de tres quintos de sus miembros entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión.

13.- Estos preceptos fundamentales ha sido objeto de una doble reglamentación. En primer lugar por medio de la Ley Orgánica del propio Consejo promulgada el 10 del mes de enero de 1980 y que tuvo carácter provisional en tanto se expidiera la Ley Orgánica del Poder Judicial que debía comprender también a dicho Consejo. La segunda reglamentación está contenida en el Libro II, título II, artículos 107-148, de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial del primero de julio de 1985.

#### IV. Su introducción y desarrollo en los ordenamientos latinoamericanos.

14.- Podemos señalar, para efectos de análisis, tres fases o etapas en la creación y desarrollo de estos instrumentos de gobierno y administración de los tribunales, que obedecen al modelo europeo del Consejo Judicial o de la Magistratura. En la primera, todavía se advierten imprecisiones en la integración y actividades de la institución, por lo que puede considerarse como un período de experimentación, pero que sirvió de apoyo a la evolución posterior.

15.- Esta fase inicial tiene su origen en la legislación peruana expedida durante el gobierno militar, el cual emitió el Decreto-Ley del 23 de diciembre de 1969, que introdujo el *Consejo Nacional de Justicia*, el cual tenía por objeto según sus creadores, moralizar la impartición de justicia, asegurar la independencia del poder judicial y la idoneidad de su personal. Dicho ordenamiento fue objeto de modificaciones por medio de la Ley Orgánica del citado Consejo Nacional de Justicia, contenido en el Decreto-Ley del 13 de abril de 1970 complementado por el diverso Decreto-Ley del 12 de octubre y el Reglamento del Consejo del 23 de noviembre, ambos de 1971.

16.- La legislación brasileña estableció el *Consejo Nacional de la Magistratura*, por la enmienda constitucional número 7 de 1977 (a la Carta Federal de 1967-1969), y por los artículos 50-60 de la Ley Orgánica de la Magistratura Nacional del 14 de marzo de 1979, expedida por el Congreso durante el gobierno autoritario. Esta institución no fue recogida en la Constitución Federal democrática de octubre de 1988.

17.- Antes del restablecimiento de la normalidad constitucional de Uruguay, el régimen autoritario cívico-militar

reformó, por Decreto Constitucional número 12 del 10 de noviembre de 1981 (actualmente derogado), la Sección XV de la Constitución de 1966 (cuyo texto original se ha restablecido por el gobierno democrático), relativo al poder judicial. En dicho Decreto se introdujo (artículo 9o.), el *Consejo Superior de la Magistratura*.

18.- Situación diversa se observa en el ordenamiento colombiano anterior a la Carta fundamental vigente de 1991, ya que existe una larga y a veces contradictoria evolución respecto de los instrumentos de gobierno y administración de los tribunales judiciales, si se toma en consideración que el primer antecedente se remonta al Decreto del 21 de octubre de 1955, que estableció el *Consejo Superior de la Magistratura*, que fue transformado en *Tribunal Disciplinario*, por ley de 20 de octubre de 1972, pero se restableció la institución original con el nombre de *Consejo Superior de Judicatura*, en el artículo 149 de la Constitución de 1886, reformado por decreto legislativo de 28 de diciembre de 1979. La integración y facultades del citado Consejo fueron reglamentadas por el Decreto 3266 del citado año de 1979. Sin embargo, la reforma constitucional en su conjunto fue declarada inconstitucional, por vicios de forma, por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 3 de noviembre de 1984 de manera que quedaron sin efecto tanto las citadas disposiciones fundamentales, como su legislación reglamentaria.

19.- En segunda etapa, se advierte una mayor consistencia en la regulación del citado organismo, que en la mayoría de los casos se eleva a nivel constitucional. En primer término, podemos citar, que al retomar en 1980 la normalidad constitucional en el Perú, con base en la Constitución de julio de 1979, los artículos 245 al 248 de dicha Carta fundamental consagraron el *Consejo Nacional de la Magistratura*; preceptos reglamentados por el Decreto Legislativo del 1º de diciembre de 1980 y la Ley del 30 de enero de 1981. Además del Consejo Nacional se establecieron *Consejos Distritales de la Magistratura*.

20.- El artículo 187 de la Constitución de El Salvador del 15 de diciembre de 1983 creó el *Consejo Nacional de la Judicatura* reglamentado por la Ley del citado Consejo promulgada el 19 de octubre de 1989 y publicada el día siguiente. Esta institución se estimó tan importante para la independencia del Poder Judicial que fue objeto de las propuestas que se aprobaron en los Acuerdos de Paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí suscritos en México el 27 de abril de 1991. Con este motivo se reformó el mencionado artículo 187 de la carta Fundamental por decreto legislativo del 31 de octubre del citado año de 1991. Se expidió una nueva Ley del citado Consejo en el año de 1992, para desarrollar el citado precepto fundamental modificado.

21.- Por lo que respecta al ordenamiento panameño la institución similar a las anteriores, con el nombre de *Consejo Judicial* está consagrado sólo a nivel legislativo, por los artículos 431 al 439 del Libro 1 del Código Judicial publicado por la Asamblea Legislativa en el año de 1987.

22.- La tercera etapa que puede calificarse de consolidación, se advierte en los ordenamientos más recientes, varios de ellos de naturaleza constitucional. Dentro de esta fase podemos citar la Constitución vigente en Colombia a partir del 7 de julio de 1993, la que consagró en sus artículos 254-257, al *Consejo Superior de la Judicatura*. Por Decreto del 25 de noviembre del mismo año, se adoptaron medidas administrativas para el funcionamiento del mencionado Consejo.

23.- En la nueva Constitución paraguaya de junio de 1992, el Título III relativo al poder judicial capítulo 6, artículos 227 al 229, introdujo el *Consejo de la Judicatura*. No tenemos conocimiento si dichos preceptos han sido reglamentados. Los artículos 154 al 157 de la nueva Constitución peruana, aprobada en referéndum del 31 de octubre de 1993, regulan el *Consejo Nacional de la Magistratura* que había consagrado la Carta anterior de 1979 (ver *supra* párrafo 19) con algunas modificaciones.

24.- Finalmente, a nivel legislativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica, publicada el primero de julio de 1993, introduce en su Título III, artículos 67 al 83, a la institución denominada *Consejo Superior del Poder Judicial*.

25.- De la rápida revisión que hemos realizado respecto de los instrumentos de gobierno y administración de los tribunales que se han establecido de manera paulatina en los ordenamientos latinoamericanos en las últimas décadas, de acuerdo con el modelo de los organismos europeos, particularmente el español que llevan la denominación de *Consejos Judiciales*, de la *Magistratura* o de la *Judicatura*, se puede notar un reciente desarrollo, que ha permitido la consolidación de estas instituciones con el propósito esencial de fortalecer los sistemas tradicionales, los que actualmente son insuficientes para resolver los complejos problemas contemporáneos de la función jurisdiccional que se ha especializado cada vez más, debido a la tecnificación y multiplicación de los conflictos jurídicos que se le someten para su decisión.

26.- Puede constatarse que los referidos consejos judiciales se integran y funcionan con muy variados matices, pues los citados instrumentos consagrados en los ordenamientos latinoamericanos varían en su composición y en la forma de designar a sus miembros, pero no obstante estas diferencias, existe un elemento común, que es el relativo a su conformación mayoritaria por parte de jueces y magistrados

y algunos otros funcionarios judiciales, ya que el fin esencial que se persigue, como lo ha sostenido la doctrina europea, es el *autogobierno de la judicatura*.

27.- También, en cuanto a las atribuciones, las mismas cambian en las legislaciones de Latinoamérica, puesto que en algunas de ellas se atribuye a dichos organismos de manera directa el nombramiento de algunos o de todos los funcionarios judiciales y, en otras, sólo la proposición de candidaturas, ya sea a los órganos superiores de los tribunales o bien a otros poderes públicos a los que corresponde su designación.

28.- Pero también podemos descubrir rasgos comunes o al menos predominantes en las atribuciones de estas entidades, como son las relativas a su intervención en la selección de los candidatos a los cargos judiciales; su participación en la carrera judicial (sobre la cual también existe una tendencia hacia su establecimiento o vigorización); la preparación de los candidatos a los propios cargos judiciales; la elaboración del proyecto de presupuesto de los tribunales; y facultades respecto del régimen disciplinario de los juzgadores y sus auxiliares.

29.- Por otra parte, si bien se advierte la ausencia de estudios sociológicos de carácter empírico que nos permitan constatar la eficacia de los consejos judiciales latinoamericanos, la circunstancia de que su número ha aumentado de manera paulatina pero acelerada nos indica que estos instrumentos no sólo son convenientes sino necesarios para establecer un sistema más adecuado que los tradicionales los que se apoyan en los ministerios de justicia y de los tribunales supremos o superiores, sino también con el concurso de los jueces y magistrados de las diversas categorías, de manera que estas decisiones no son exclusivamente verticales, como lo eran o continúan siéndolo en los ordenamientos en que no existe esta participación plural.

30.- Si bien no parece probable que en un futuro inmediato los miembros de estos consejos judiciales, al menos los que realizan funciones jurisdiccionales, sean electos por el voto directo de las diversas categorías de jueces, magistrados y sus auxiliares, como ocurre en las legislaciones italiana y portuguesa, así como en la española hasta 1985, la intervención de los representantes de estas categorías implica un elemento democrático, pues como se ha dicho, con esa participación, se superan las decisiones verticales que han prevalecido hasta la introducción de los propios consejos.

31.- Además debemos señalar que en la composición de los mencionados consejos judiciales, con independencia de que formen parte de ellos representantes o miembros designados por los otros órganos del Poder, es decir, el Legislativo y el

Ejecutivo, se advierte también la presencia de abogados nombrados por sus colegios profesionales e inclusive profesores universitarios de ciencias jurídicas, integración que es favorable a una administración y un gobierno judiciales más pluralistas y transparentes, pero siempre con la preeminencia y por tanto, la decisión, de los miembros del Poder Judicial.

#### V. Posibilidad de su establecimiento en México.

32.- Después de la breve relación que hemos hecho del desarrollo de los organismos de gobierno y administración de los tribunales que se han establecido no sólo en los ordenamientos europeos, sino también en los latinoamericanos, con la tendencia hacia su extensión en los últimos años, podemos preguntarnos si sería conveniente y deseable que también se introdujera un instrumento similar a los Consejos Judiciales o de la Magistratura en nuestra legislación, debido a la proximidad con los problemas que afrontan los poderes judiciales latinoamericanos.

33.- En efecto, existe una clara tendencia hacia la modernización de los tribunales latinoamericanos, y podemos señalar como un ejemplo de esta preocupación el Seminario Internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en la ciudad de San José, Costa Rica, los días 4 al 6 de febrero de 1993, bajo el título de *La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90: Desafíos y oportunidades*. Uno de los temas en los cuales hubo mayor interés de los participantes, entre ellos Presidentes de Tribunales Supremos, Procuradores, Fiscales y Ministros de Justicia de nuestra región, fue precisamente el relativo a los nuevos instrumentos de gobierno y administración de los tribunales latinoamericanos (Fix-Zamudio, 1993, pp. 41-63).

34.- Debemos recordar que en el Congreso Mexicano de Derecho Procesal que se realizó en la Universidad Autónoma de Zacatecas en el año de 1966, se propuso por el que esto escribe, (con motivo del análisis de las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal entonces en discusión en las Cámaras y que entraron en vigor en octubre de 1967), que se estudiara la posibilidad de introducir un organismo de esta naturaleza para resolver los graves problemas de administración y gobierno a cargo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. La mayoría de los congresistas aprobaron esta propuesta pero consideraron que este organismo, que podía llamarse *Consejo de la Judicatura*, debía conformarse de manera exclusiva por miembros del Poder Judicial Federal (Fix-Zamudio, 1967, 118-121).

35.- Sin embargo, a partir de entonces y no obstante la necesidad de realizar estudios sobre estos instrumentos, han sido muy exiguos los análisis que se han efectuado, y

por ello podemos considerar que existe desconocimiento sobre estas entidades de gobierno y administración de los tribunales, lo que se puede comparar con la situación que prevalecía respecto del *Ombudsman* en nuestro país con anterioridad a la creación, en su primera fase, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990. La excepcional labor de protección, enseñanza y divulgación de dicha Comisión propició que estos instrumentos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos pudieran ser conocidos y apreciados, no sólo por los juristas y los políticos, sino también por la población en general y ello determinó que en poco tiempo (escasos dos años), se elevara esta institución a rango constitucional con la adición del apartado B, del artículo 102 constitucional publicada en febrero de 1992.

36.- Resulta indispensable, por tanto, despertar el interés de los estudiosos mexicanos para que analicen los *Consejos Judiciales* o de la *Magistratura en América Latina*, a fin de que pudiera formularse una proposición sobre la creación de un organismo similar en nuestro ordenamiento, tanto en el ámbito federal como en el de las Entidades Federativas, pero de acuerdo a las modalidades de nuestro ordenamiento constitucional y particularmente, con respecto estricto de la independencia y autonomía del Poder Judicial.

37.- La conveniencia e inclusive, la necesidad, de la creación de este organismo es evidente si tomamos en consideración el rápido crecimiento de las funciones administrativas y de gobierno de los tribunales de la mayor jerarquía (particularmente los plenos de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Superiores de las Entidades Federativas), debido entre otras causas, al aumento constante del número de juzgados y tribunales. Pero, además, debemos tomar en cuenta otros tribunales que ya poseen autonomía pero que se encuentran separados formalmente del Poder Judicial Federal y de los Poderes Judiciales Locales. Entre ellos podemos mencionar al Tribunal Fiscal de la Federación; los tribunales de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y los que han surgido en los últimos años en numerosos ordenamientos locales; los Tribunales del Trabajo; los recién creados Tribunales Federales Agrarios, etcétera, cuyos órganos superiores enfrentan dificultades similares y que además requieren de una mayor relación con los poderes judiciales en sentido estricto, de los que materialmente forman parte. (Fix-Zamudio, 1988, pp. 297-302).

38.- Como un ejemplo de la complejidad y extensión de las atribuciones de gobierno y administración que recaen directamente en los plenos de los tribunales de mayor jerarquía, podemos citar el cuidadoso y documentado estudio elaborado en 1992 por el joven tratadista José Ramón Cossío Díaz, con el título *Atribuciones no jurisdiccionales de*

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que demuestran la imposibilidad de que con los mecanismos actuales pueden resolverse de manera adecuada las complejas cuestiones que se plantean cada vez con mayor fuerza en esta materia.

## VI. Conclusiones.

39.- De las muy breves reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones:

40.- **Primera.** Los cambios acelerados que se han producido en la segunda posguerra, han determinado el aumento de los conflictos planteados ante los tribunales cuyo número y especialización también han crecido de manera considerable, y por ello ha resultado necesario establecer nuevos instrumentos que puedan resolver con mayor agilidad los complicados problemas relativos al gobierno y a la administración de los propios organismos jurisdiccionales.

41.- **Segunda.** En los ordenamientos de Europa continental se inició la creación y desarrollo de un organismo denominado *Consejo Superior de la Magistratura*, integrado de manera predominante por jueces y magistrados con el auxilio de representantes de los otros órganos públicos; con funciones de gobierno y administración de los tribunales, con lo que se refuerza, su independencia ya que con anterioridad varias de esas facultades correspondían a los ministerios de justicia. En esta dirección podemos mencionar a las Constituciones francesas de 1946 y 1958; la italiana de 1948; la portuguesa de 1976-1982; la turca de 1961 y la griega de 1975. Una mención especial debe hacerse respecto del Consejo General del Poder Judicial establecido por la Constitución española de 1978, ya que ha tenido una influencia significativa en el establecimiento de instrumentos similares en las legislaciones latinoamericanas.

42.- **Tercera.** En los ordenamientos de Latinoamérica también se advierte en años recientes una tendencia cada vez más vigorosa para la introducción y desarrollo de organismos de gobierno y administración de los tribunales, de acuerdo con el modelo de los países europeos, particularmente el Consejo General del Poder Judicial español. Al respecto podemos señalar tres etapas: la primera que podemos calificar de iniciación, está representada por el *Consejo Nacional de Justicia del Perú*, de acuerdo con la legislación de 1969-1971; después el *Consejo Nacional de la Magistratura* de la reforma constitucional de 1977 a la Constitución brasileña anterior de 1967-1969; así como el *Consejo Superior de la Magistratura*, introducido por una reforma constitucional de 1981 a la Carta uruguaya de 1966. Las dos últimas instituciones fueron suprimidas en la Constitución Federal brasileña de 1988, y al restaurarse el orden constitucional en Uruguay,

se volvió al texto original de la citada Ley Suprema de 1966, en virtud de que estos organismos fueron establecidos por gobiernos autoritarios.

43.- **Cuarta.** Dentro de esta misma primera fase podemos mencionar los ensayos en la legislación colombiana, que desde 1955 creó el *Consejo Superior de la Magistratura*, constitucionalizado en la reforma de 1979 a la Carta anterior de 1986, como *Consejo Superior de la Judicatura*, pero que dejó de producir efectos por virtud de una sentencia de 1981 de la Corte Suprema que declaró inconstitucional esta reforma por vicios de forma. Una segunda etapa está representada por la elevación a rango fundamental del *Consejo Nacional de la Magistratura* en la Constitución peruana de 1979, que entró en vigor en julio de 1980 al recuperarse la normalidad constitucional. En la Constitución de El Salvador de 1983 se introdujo el *Consejo Nacional de la Judicatura*, el que fue objeto de modificaciones por la reforma constitucional de 31 de octubre de 1991 como resultado de los Acuerdos de Paz suscritos en México el 25 de abril de ese año entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí. Finalmente en esta etapa intermedia debemos citar el *Consejo Judicial* consagrado en el libro 1, del Código Judicial Panameño de 1987.

44.- **Quinta.** La fase de consolidación se observa en los textos constitucionales y legales más recientes. Podemos señalar al respecto: el *Consejo Superior de la Judicatura* regulado por la Constitución colombiana vigente, de julio de 1992; el *Consejo de la Judicatura*, de la Carta paraguaya de junio de 1992, y el *Consejo Nacional de la Magistratura* de la Ley Fundamental peruana aprobada en referéndum de octubre de 1993. También podemos mencionar el *Consejo Superior del Poder Judicial* creado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica, de julio de 1993.

45.- **Sexta.** Aun cuando los mencionados organismos latinoamericanos adoptan diversas modalidades en su integración, funcionamiento y atribuciones, podemos señalar algunos elementos comunes entre los cuales destacan, que están formado de manera predominante por miembros del Poder Judicial; que poseen competencia para intervenir y vigilar la preparación, selección y nombramiento de los jueces, magistrados y sus auxiliares; así como la fiscalización de la carrera judicial y por tanto conocen lo relativo a promociones y traslados, así como de la aplicación de sanciones disciplinarias a los miembros del Poder Judicial.

46.- **Séptima.** La experiencia latinoamericana puede servir de modelo para introducir en México un organismo similar tanto en el ámbito federal como en las Entidades Federativas. El cual no sólo es conveniente sino necesario para resolver los graves problemas que afectan al Poder Judicial. Existe el

obstáculo del desconocimiento de la institución, ya que han sido muy escasos los estudios que se han hecho sobre el Consejo Judicial o de la Magistratura, no obstante que ya se propuso la creación de un organismo similar en el Congreso Nacional de Derecho Procesal efectuado en la ciudad de Zacatecas en el año de 1966. Es urgente despertar el interés de los estudiosos mexicanos para que divulguen las características de esta institución a fin de que pueda ser conocida también por la sociedad mexicana.

## VII. Bibliografía Básica.

Ya hemos señalado que es muy restringida en el ámbito latinoamericano, y por supuesto en nuestro país, pero citaremos aquellos trabajos que puedan ser de interés para los que pretendan profundizar sus conocimientos en esta materia.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Diritto costituzionale*, 13a. Ed., Napoli Jovene, 1983, pp. 537-542.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 1992.

DAGA, Luigi. *H. Consiglio Superiore de la Magistratura*, Napoli Jovene, 1973.

DALLE, HUBERT, El autogobierno del Poder Judicial (texto en francés), en *Documentación Jurídica* Núm. 45-46, Madrid, enero-junio de 1985, pp. 185-198.

ENSOR, R.C.K., *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, trad. de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1935.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El anteproyecto de Bases de una Ley Orgánica de la Justicia*, Valencia, Universidad de Valencia, España, 1969.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial del 1º de julio de 1985*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derechos Reunidas, 1986.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Reformas constitucionales al poder judicial federal, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 83-123.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Reglamento del Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela de 5 de octubre de 1973, en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Núm. 11, México, julio-septiembre de 1974, pp. 485-495.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, La Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial Español de 10 de enero de 1980, en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Núm. 132, México, enero-abril de 1981, pp. 261-268.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Dos leyes latinoamericanas recientes sobre el gobierno de la judicatura. Colombia y Perú, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 51, septiembre-diciembre de 1984, pp. 943-955.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, en la obra *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988, pp. 269-364.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Organos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos, en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1992, México, 1993, pp. 41-63.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Organos de dirección y administración del poder judicial, en la obra *Justicia y Desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, pp. 41-63.

IBÁÑEZ, Perfecto Andrés, y MOVILLA ALVAREZ, Claudio, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986.

PIZZORUSSO, Alessandro, El Consejo Superior de la Magistratura en Italia, trad. de José María Morenilla Rodríguez, en *Documentación Jurídica* Madrid, abril-diciembre de 1984, pp. 657-683.

PIZZORUSSO, Alessandro, L'Autogobierno del potere giudiziario in Italia, en *Documentación Jurídica*, Núm. 45-46, enero-junio de 1985, pp. 167-181.

PIZZORUSSO, A. ZAGREBELSKI, V., y CARBONE, V., *Comentario della Costituzione. La Magistratura*, tomo II y III, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1991-1992.

PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, Leonardo, *Derecho de Tribunales*, Pamplona, España, Editorial Aranzadi, 1986.

SPATOLISANO, María Francesca, Rifamare il Consiglio Superiore della Magistratura. Spunti del Dibattito in corso, en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico Milano*, 1985, pp. 728-795.

TEROL BECERRA, Manuel José, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

XIOL RIOS, Juan Antonio, El Autogobierno del Poder Judicial: La situación en España, en *Documentación Jurídica*, Madrid, enero-marzo de 1985, pp. 133-164.



**Cosmovital de Toluca.**- Impresionante obra del pintor contemporáneo mexiquense Leopoldo Flores, inaugurado en 1980 y en cuyo interior se encuentra el Jardín Botánico.



**Museo de Numismática, Toluca.**- Ubicado en la calle de Nicolás Bravo norte, a un costado del

Palacio de Gobierno, el cual exhibe monedas y billetes del Estado y de la República Mexicana proporcionando también información de antecedentes históricos de los mismos; cuenta además con una biblioteca de finanzas.

## El Consejo de la Judicatura Federal

Mario Melgar Adalid

**S**UMARIO. 1.- Introducción. 2.- Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes. 3. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal. 4. Integración de la Judicatura y requisitos para designación de los consejeros. 5.- Limitaciones e Impedimentos durante el desempeño del cargo de consejero.

### I. Introducción

La sociedad mexicana ha expresado insistentemente su reclamo por disponer de un sistema de justicia que permita el pleno ejercicio de las libertades y garantías que consagran nuestras leyes y el Estado de Derecho en que imperen normas de convivencia que integran el marco jurídico. En muchas ocasiones, tanto en el rigor de la academia como en la libertad de la Parlamentaria o de la plaza pública, se ha cuestionado tribuna parlamentaria o de la plaza pública, se ha cuestionado nuestro sistema de administración de justicia y se ha dicho que el problema no ha sido tanto ausencia de leyes sino de hombres justos que las apliquen con sabiduría y probidad.

En este contexto y después de una campaña política en que uno de los ejes temáticos fue precisamente el de la justicia, el Ejecutivo Federal envió a la H. Cámara de Senadores una Iniciativa de reformas constitucionales cuyo propósito fue el fortalecimiento del Poder Judicial. Consiste en modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia. Entre las reformas previstas por la Iniciativa se propuso revisar las funciones sustantivas y las de carácter administrativo de la Suprema Corte de Justicia.

Las atribuciones administrativas que la Suprema Corte había venido desempeñando, como responsable de la organización administrativa del Poder Judicial Federal, obligaron a este alto órgano a desnaturalizar su principalísima función que es la jurisdiccional. La Iniciativa, si bien recogió experiencias de otros países como la de España, en que existe el Consejo General del Poder Judicial, bajo la premisa de que las funciones de gobierno o gubernativas no tienen que ver con la función o potestad jurisdiccional, atribuida



**Mario Melgar Adalid**  
*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios de Maestría en Administración Pública por la Universidad de Texas, Austin. Cursa el Doctorado en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y profesor de la misma e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fue Secretario de*

*Desarrollo Social en el Estado de Guerrero y se desempeñó como Abogado General, Secretario Administrativo y Coordinador de Humanidades de la UNAM. Actualmente es Consejero de la Judicatura del Poder Judicial Federal y Patrono General de la Universidad Americana de Acapulco. Es autor de diversas obras y artículos sobre temas jurídicos y coeditor de varios libros.*

por la Constitución española de 1978 al Poder Judicial<sup>1</sup> es acorde a las características del foro mexicano y a nuestras prácticas políticas.

La doctrina ha aconsejado y la práctica política ha considerado conveniente que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y se encarguen las tareas gubernativas a órganos neutros, especializados, para que con plena imparcialidad e independencia procuren el fortalecimiento de la Judicatura. El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que tiene como misión central, la de garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto. La encomienda que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al aludido Consejo tiene por objeto velar por la independencia de los jueces en el cumplimiento de la función de juzgar. Esta independencia tiene varias manifestaciones entre las que se encuentran la relación del Poder Judicial con el Gobierno, es decir, con el Poder Ejecutivo; su relación con el Poder Legislativo; y en el ámbito local su relación con los poderes de las entidades federativas.

La exposición de motivos de la Iniciativa expresa que, con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contaría con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales. Con este sentido la iniciativa propuso que las atribuciones administrativas se asignarían a un órgano de nueva creación. La propuesta incluía también que la designación de las personas que integrarían tal órgano provendría de los tres poderes de la Unión.

Las atribuciones del órgano que se denomina Consejo de la Judicatura Federal son: velar por la independencia de los jueces y magistrados, cuidar que se apliquen en todo tiempo los principios de la carrera judicial y garantizar la adecuada calificación de las personas encargadas de la elevada tarea de impartir la justicia federal. El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, el Consejo de la Judicatura Federal se ocupará del nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. El propósito es elevar la calidad profesional y elevar a rango constitucional la carrera judicial, vieja aspiración expresada en la academia y en los foros en distintas épocas. Se procura con la reforma constitucional que el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a criterios generales, objetivos e imparciales que determinen las leyes.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene también el encargo constitucional de delimitar territorialmente los

circuitos y distritos judiciales, así como el número de órganos y las materias que deben conocer. Otra atribución de la mayor relevancia es la formulación del presupuesto de egresos del Poder Judicial, excepción hecha del que corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Con ambos proyectos se integra el presupuesto del Poder Judicial de la Federación. El Consejo tiene una tarea administrativa de vigilancia y disciplinaria de los órganos jurisdiccionales, así como de la conducta de Jueces y magistrados federales.

Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables. Las resoluciones que emita sobre la, designación, adscripción y remoción de magistrados podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley.

## **2.- Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes.**

¿Cuál es la naturaleza jurídica del órgano Consejo de la Judicatura Federal, que creó el poder constituyente con la reforma al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? ¿Cómo se inserta la reforma en el principio de división de poderes que consagra la propia Constitución General?

La división de poderes constituye una de las decisiones políticas fundamentales a que hacía alusión Carlos Schmidt y es uno de los dogmas del Derecho constitucional mexicano y, en general, del constitucionalismo moderno. La ciencia política explica el nacimiento de la división de poderes como una división del trabajo de los órganos del Estado. El principio de Carlos de Secondat, el célebre Barón Montesquieu, radica en una visión clara de la naturaleza humana y que es la tendencia al abuso del poder y por ello, la necesidad de que el poder limite al poder. Así lo escribió:

*Quando los poderes Legislativo y Judicial se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo no puede haber libertad. Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo. Todo estaría perdido -sentencia Montesquieu si el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.<sup>2</sup>*

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que forma parte del Poder Judicial de la Federación. Si bien se integra por la designación que hacen de sus Integrantes los tres poderes de la Unión, es decir, ocurre la colaboración entre poderes para el efecto del nombramiento de los consejeros,

considero que una vez designados se rompe el vínculo de representación entre los dos consejeros designados por el Senado de la República y esa Cámara, entre el consejero designado por el Ejecutivo Federal y el Presidente de la República, y entre los tres consejeros designados por Insaculación y el Tribunal Colegiado de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito, respectivamente. El Presidente de la Suprema Corte funde como Presidente del Consejo de Judicatura Federal y es el punto de confluencia entre los dos órganos por él presididos.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que forma parte del Poder Judicial, pero que no tiene función jurisdiccional sino una función administrativa. La doctrina española que ha estudiado la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, que es la figura de derecho comparado más cercana al Consejo de la Judicatura Federal, considera a ese órgano como "un órgano que no es judicial, ni legislativo, sino administrativo o, mejor, constitucional administrativo".<sup>3</sup> En España, el Consejo General del Poder Judicial es una administración paralela y autónoma jurídicamente por completo independiente del Gobierno y no es una autoridad gubernamental.

En el fondo, el hilo conductor, el núcleo del principio de la división de poderes es la búsqueda de la libertad. Ahora bien, conviene preguntar cómo se inserta la creación del Consejo de la Judicatura Federal en el principio que consagra nuestra Constitución:

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) es una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un Individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión ....<sup>4</sup>*

En efecto, el Consejo se integra por un Presidente que es el Presidente de la Suprema Corte de justicia, por tres personas seleccionadas por el método de insaculación y que proceden del Poder Judicial, así como por la designación que hace el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores de los demás integrantes. ¿Cómo es que la designación de estas personas por dos poderes distintos al Poder Judicial no rompe el principio de la división de poderes? ¿No constituirá una intromisión de dos poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones?

Creemos que no ocurre así porque las designaciones se hacen para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo. Se trata de una colaboración entre poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del Poder Judicial y, consecuentemente, con el principio de

división de poderes. No rompe tampoco sino que consolida la unidad del Estado. La colaboración se da para garantizar la independencia y libertad de actuación del Poder Judicial. Así lo declara la Constitución al mencionar expresamente que el Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial. La designación de las personas a cargo de los Poderes ocurre en un momento previo a la integración del Consejo y, a partir de ese momento, deja de existir cualquier vínculo entre los designados y el poder designante. No se trata de representantes, ni de personas que adquieran obligaciones con el Poder Ejecutivo o Legislativo, a través de una de sus Cámaras, la de Senadores; se trata, por el contrario, de funcionarios que se integran al Poder Judicial con el que contraen obligaciones.

El mecanismo para garantizar el equilibrio de los poderes es el de pesos y contrapesos que introdujo la doctrina constitucional norteamericana<sup>5</sup>. El procedimiento para la Integración de los consejeros es acorde a este principio, pues permite la inclusión de algunas personalidades ajenas en sentido formal al Poder Judicial e introduce la sana práctica de colaboración entre poderes, así sea esta colaboración de manera única y de carácter instantáneo, pues se agota en el momento de la designación y no quedan vínculos jurídicos o políticos que relacionen al designado con el Poder que lo designa. Lo anterior es precisamente lo que garantiza la independencia de los consejeros, cuya misión es, a su vez, garantizar la independencia de jueces y magistrados en el desempeño de su elevada misión.

La independencia del Poder Judicial de los demás poderes es una declaración constitucional y abstracta; sin embargo la independencia que interesa al desarrollo del valor justicia es la de cada juez y cada magistrado en su función jurisdiccional, y la independencia del Consejo de la Judicatura Federal. La independencia con que cuenta constitucionalmente el Consejo de la Judicatura Federal tiene por objeto cumplir con la misión de velar por la independencia de los jueces en el cumplimiento de la función de juzgar.

El Consejo de la Judicatura Federal es una innovación en el derecho mexicano que responde a la corriente moderna de rescatar la bondades de la tarea de los cuerpos colegiados. Con notas diversas y salvedades, se puede aducir como antecedente inmediato del Consejo de la Judicatura Federal el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos y a cuyo cargo está la organización de las elecciones federales.

La naturaleza y estructura de consejeros encabezados por un Presidente que es *primus inter pares* resulta adecuada

para la delicada tarea de nombramiento, decisiones disciplinarias y dictámenes y acuerdos generales. La pertinencia de consensos y disensos respetuosos y en libertad es posible a través del mecanismo del collegium, Como lo ha planteado un distinguido profesor de la Universidad Complutense de Madrid y Vocal del Consejo General del Poder Judicial en España respecto a ese órgano: "Ni el presidente (del Consejo) es una especie de jefe de gobierno o de ministro ni los vocales son ministros o directores generales".<sup>7</sup>

### 3. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

La función del Consejo de la Judicatura Federal no es directamente la misma función jurisdiccional que tienen los órganos del orden judicial y, en un sentido amplio, a los del orden administrativo. El Consejo no decide en su seno las pretensiones de los integrantes de la sociedad que se interponen basadas en el derecho objetivo, esto es no dice el derecho, aun cuando sí participa de varios principios que regulan la actividad de los órganos jurisdiccionales, como es ejercer su función con independencia e imparcialidad.



La Reforma - Obra del escultor Ernesto Tamariz, correspondiente al Art Deco. (Suprema Corte de Justicia)

La función del Consejo de la Judicatura Federal es puramente administrativa -administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación- y se atribuye a órganos distintos a los de la administración pública que corresponden al Poder Ejecutivo, precisamente para salvaguardar al Judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene la tarea que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y en su caso especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios del Circuito y de los juzgados de Distrito.<sup>8</sup> La Ley Orgánica del Poder Judicial y los acuerdos generales que tome el Consejo de la Judicatura Federal reglamentarán estas facultades tan relevantes para la organización del Poder Judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene también a su cargo, por encomienda constitucional, el nombramiento y adscripción de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito.<sup>9</sup> La vigilancia de la conducta de algún juez o magis-

trado federal está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal y puede iniciarse la averiguación a cargo del Consejo por solicitud que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito protestarán ante el Consejo al entrar a ejercer su encargo. La Constitución establece que lo pueden hacer ante el Consejo o autoridad que establezca la ley.

### 4. Integración de la Judicatura y requisitos para designación de los consejeros.

La forma en que se integra el Consejo de la Judicatura Federal expresa una novedosa forma de colaboración de los poderes de la Unión. Integrado por cuatro miembros del Poder Judicial, a saber: uno que es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito; se agregan dos personas designadas por el Senado de la República y uno por el Presidente de la República.<sup>10</sup>

Los requisitos para la designación de consejeros se asimilan a los mismos para la elección de los ministros de la

Corte. Los requisitos obedecen a las exigencias profesionales y de conducta que son propios de quienes habrán de desempeñar el altísimo cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Iniciativa modificó los requisitos que acreditan la probidad y el conocimiento de la ciencia jurídica. Los requisitos e impedimentos para desempeñar el cargo de Ministro de la Corte se modificaron para hacer un marco más exigente que asegure de mejor manera la calidad profesional y vocación judicial para el cumplimiento de la responsabilidad que se les confiere. La reforma considera la función de los consejeros de la Judicatura de tal relevancia que estableció para su desempeño los mismos requisitos que para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los requisitos que se modificaron son los siguientes:

- Se cancela la limitación de 65 años para desempeñar el cargo y se confirma que la edad para hacerlo es de cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la elección. Esta práctica de fijar únicamente la edad de ingreso es la

que habían seguido las constituciones anteriores y es además adecuada, por una parte, a los logros de la mediana que han aumentado el promedio de vida de la población mexicana y, por la otra y no menos importante, a la tradición de nuestra sociedad de reconocer el trabajo, la prudencia y la sabiduría de las personas de edad avanzada.

– Se aumentó de cinco a diez años el requisito de antigüedad mínima del título profesional de licenciado en derecho. Esta modificación propició que las personas electas para los cargos tengan una mayor experiencia profesional, lo que redundó en beneficio de su desempeño.

– Se reduce el término de residencia en el país durante cinco años a dos, reforma que recoge la crítica de la doctrina sobre el texto anterior. Cinco años de residencia en el país es una extensión muy amplia en una época en que la movilidad de las personas y la nueva tecnología de transporte y comunicación han tenido un desarrollo tan notable.

– Se agregó una limitación de orden político, consistente en impedir el nombramiento de Ministro de la Corte o Consejero de la Judicatura Federal a quienes hayan desempeñado cargos públicos como el de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

– La Constitución Política establece otros requisitos específicos para los consejeros que son designados por el Ejecutivo Federal y por la Cámara de Senadores. Estos consejeros, establece la Constitución, para ser designados, deberán haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el desempeño de sus actividades jurídicas.

### 5. Limitaciones e impedimentos durante el desempeño del cargo de consejero.

Existen limitaciones para el desempeño del cargo de Consejero de la Judicatura Federal que establece la Constitución. Los consejeros no podrán aceptar si desempeñan empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, o de particulares, salvo cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Además, los consejeros no podrán, dentro de los dos años siguientes a su retiro, actuar como abogados o patronos en procesos ante el Poder Judicial de la Federación.

La reforma no ha estado exenta de críticas y discusión. Es explicable que ello ocurra pues toca las fibras más sensibles de una sociedad, como son las que se refieren a la función de conexión que realiza el derecho como vehículo para arribar a

la justicia reformas al Poder Judicial, a partir de la Iniciativa del Presidente de la República y más adelante en el proceso legislativo a las modificaciones formuladas por la Cámara de Senadores, han valorado exactamente la importancia al Poder Judicial en un Estado de Derecho. Se ha articulado un armónico sistema para facilitar al Poder Judicial la administración de justicia sin desvincular la sujeción de jueces y magistrados al imperio de la ley. Se trata de un paso inicial solamente pues el reclamo es de justicia, tarea colectiva que se hace todos los días y que nunca se acaba.

### NOTAS

<sup>1</sup> Francisco Marés, et. al. *Agentes de la Administración de Justicia*, Valencia, 1990, Editorial Tirant Lo Blanch Oposiciones, p. 24.

<sup>2</sup> Montesquieu, *El Espíritu de la Leyes*, Introducción Enrique Tierno Galván, Madrid, Ed. Tecnos, 1987, pp. 107-108.

<sup>3</sup> *El Poder Judicial*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Aurelio Guaita, *El Recurso de Amparo contra Tribunales*, Instituto de estudios Fiscales, Madrid, 1983, p. 1560.

<sup>4</sup> Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> El llamado principio de "checks and balances"

<sup>6</sup> Se trata del Instituto Federal Electoral, según el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup> *Justicia y sociedad*, El Consejo General del Poder Judicial en España, Andrés de Oliva Santos, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 49.

<sup>8</sup> Artículo 94.

<sup>9</sup> Artículo 96.

<sup>10</sup> La Iniciativa presidencial preveía una composición igual en número, pero confería tres lugares en el Consejo del Poder Judicial. Dos consejeros serían nombrados por el Presidente de la República.



**El Oro.** Típica población cercana a Atlacomulco, que enclavada entre montañas y bosques, fue en un tiempo famosa por sus minas de oro. Es en el Museo de la

Minería donde se puede apreciar un antecedente histórico de la actividad minera. Las muestras arquitectónicas de mayor interés son el Teatro Juárez y el Palacio Municipal, donde se pueden apreciar en su interior magníficos murales. En las inmediaciones se localiza la presa Brockman, sitio de extraordinaria belleza donde se puede practicar la pesca.

## Introducción al Foro sobre reformas al Poder Judicial

*Fernando Pérez Noriega*

No hay duda alguna de que para que una sociedad se desarrolle en forma armónica y pueda alcanzar los más nobles objetivos de su existencia, es necesario que ésta se desenvuelva dentro de un Estado de Derecho.

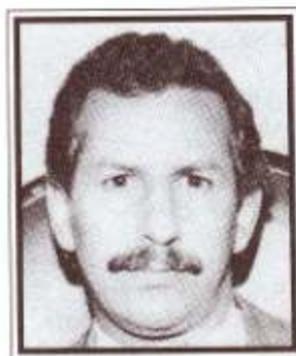
Los mexicanos reclaman tener seguridad jurídica y para eso es necesario que tengan confianza en que las instituciones encargadas de la administración, procuración e impartición de justicia, realicen su trabajo en forma eficiente, profesional y dentro de un espíritu de servicio, buscando siempre el bien común.

En este foro distinguidos especialistas analizan la propuesta de iniciativa de reforma al Poder Judicial Federal, presentada por el Presidente Ernesto Zedillo, ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el pasado 5 de diciembre de 1994.

Esta reforma constitucional es sólo el primer paso para buscar que las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, se renueven, peor aún faltará mucho que hacer para lograr lo que debe ser nuestra meta, que la justicia sea accesible para todo el pueblo de México.

Los invito a participar en forma activa en esta importante tarea, para mejorar nuestra legislación en materia de justicia, pero para esto, es necesario que todos nosotros tengamos una nueva actitud, más positivas, sobre el concepto de justicia.

Estoy seguro que foros como éste nos ayudarán a todos nosotros a tener una mejor idea de las diferentes corrientes de opinión sobre la mejor forma de fortalecer nuestro Estado de Derecho.

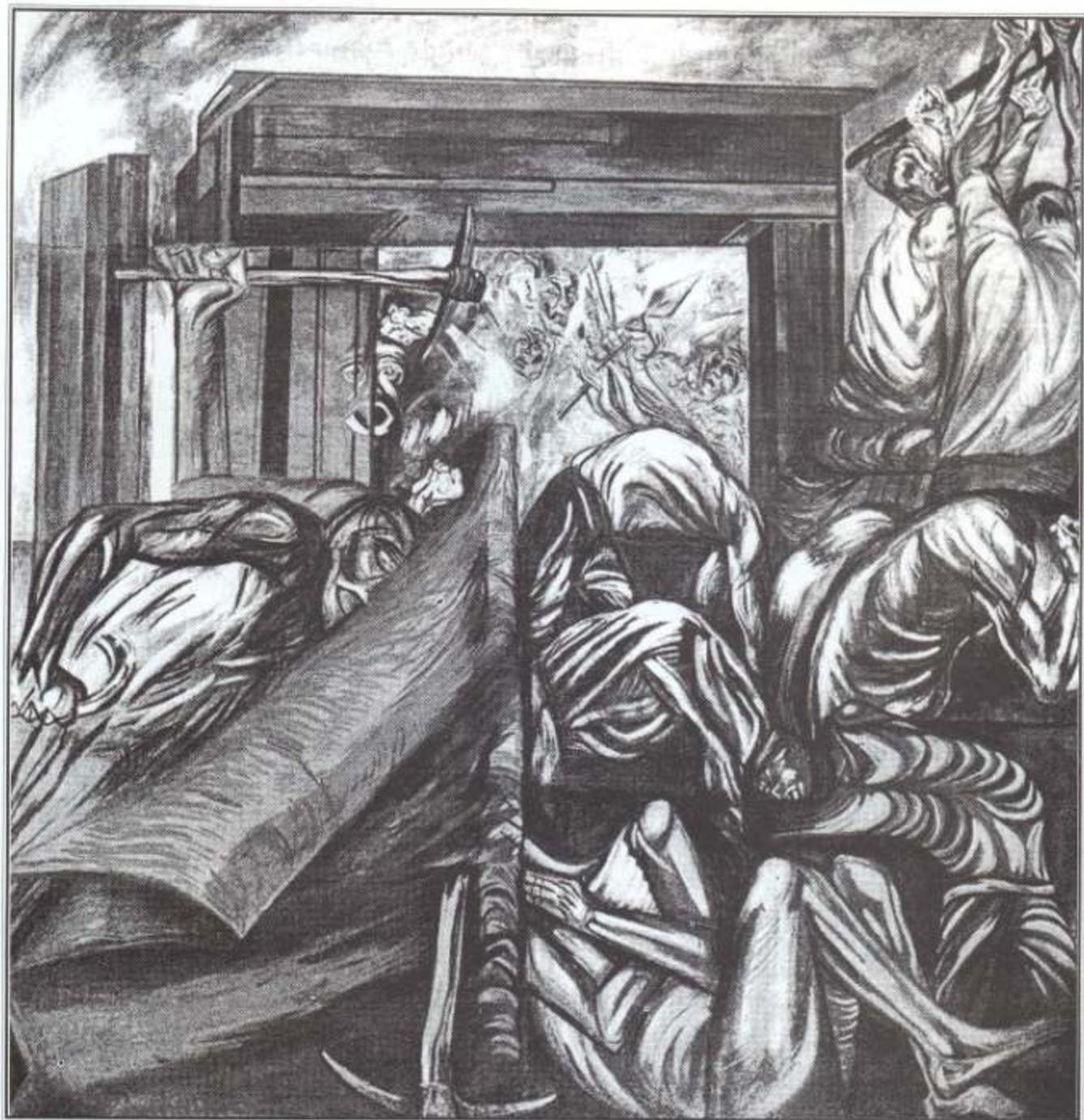


**Fernando Pérez Noriega**

*Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Presidente de la Comisión de Justicia de la misma Cámara. Es abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho con estudios de posgrado de la Universidad de Columbia en la Ciudad de Nueva York, E.U., en donde obtuvo el grado de Maestro en Derecho. Fue Coordinador del Comité de*

*Estudios Fiscales de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa en donde actualmente es Primer Vicepresidente del Consejo Nacional y es miembro de la Comisión de Investigación Fiscal del Colegio de Contadores Públicos de México, de la Comisión de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados y asociado internacional de la American Bar Association. Es catedrático en la Escuela Libre de Derecho. Tiene artículos publicados en la Revista "El Foro" de la Barra Mexicana de Abogados y participa en seminarios y conferencias sobre temas fiscales y constitucionales.*

## Mural en la Suprema Corte de Justicia de la Nación



**El Movimiento Social del Trabajo.**- Del pintor José Clemente Orozco. Vigorosa composición plástica, en la que el problema de siempre reaparece: el hombre (el obrero), sucumbiendo, levantándose, unificándose, trabajando arduamente.

## Ponencia 1

Ricardo García Villalobos

Quisiera hacer una reflexión general porque no quisiera parecer crítico gratuito de un proyecto que en lo personal me satisface ampliamente. Creo que el valor de esta propuesta de reforma del Ejecutivo, se justifica tan sólo por el hecho de haber decidido cortar de tajo con múltiples cuestiones que preocupaban a los abogados y que quizás vimos en algún momento muy lejano, que no sería posible dar.

La reforma propuesta abre estos foros de consulta muy importantes y nos permite, bajo la conducción de la Cámara de Diputados en esta ocasión, expresarnos en relación con la misma.

Cuando hice la primera lectura del documento de propuesta, me pareció ya de por sí muy interesante. Yo aplaudiría el valor del Presidente de la República por haber tomado una determinación definitiva en relación con los órganos de procuración de justicia y de seguridad.

Sin embargo, con el paso de los días y con el intercambio de opiniones con gentes doctas en los temas que la reforma misma aborda, he ido buscando los ángulos críticos que creo que son los que nos permiten construir.

Decimos los abogados que la ley es dura pero sin embargo es la ley, pero también tenemos que conciliar, porque nosotros aprendimos en las aulas universitarias que *sumun just* también es *sumun jure* y, consecuentemente, no podemos llegar a puntos de característica tan rígida que impidan que el proceso de reforma constitucional llegue a los lugares donde todos deseamos.

Es preferible que preveamos los efectos y consecuencias desde los primeros momentos de reforma tan importante, a que posteriormente reformemos al vapor como en algunas ocasiones ha sucedido, porque no prestamos la atención debida lamentablemente. Llegamos a situaciones de hecho, que posteriormente tenemos que configurar el derecho para que se dé la posibilidad de la circunstancia jurídica adecuada. Como abogado que soy no quisiera que volviéramos a caer en ese tipo de cuestiones; deseo que esta reforma realmente cumpla con su propósito.



**Ricardo García Villalobos**

*El maestro García Villalobos es licenciado en derecho por la UNAM, donde obtuvo mención honorífica; estudió un postgrado de mercados comunes en la Universidad de Lovaina, Bélgica. Ha sido maestro y es de derecho mercantil, en primero y segundo cursos por opción, desde hace 25 años. Es consejero técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM; Abogado General en funciones en 1983. Entre otras actividades*

*destaca de su currícula haber sido Subdelegado del Departamento del Distrito Federal en Alvaro Obregón, Delegado en Iztapalapa, 1976 a 1982; Director General de Amparo de la Procuraduría General de la República; Coordinador Regional del Sureste de la misma dependencia; Director General del Servicio Migratorio; Magistrado Unitario Supernumerario del Tribunal Superior Agrario; es un hombre muy destacado en el campo jurídico, donde obtuvo medalla al mérito jurídico.*

El contexto general de la reforma es amplio y adecuado. En primer lugar por que abarca los temas más importantes: el tema del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público y el de la seguridad pública, mediante la coordinación de las policías que es tema fundamentalmente importante.

Existe una gama muy rica en la reforma, de la cual haré referencia solamente de algunos cuantos aspectos, tales como los relacionados a la Procuraduría General de la República y sus características fundamentales; el juicio de amparo que es tan importante y que tanto nos preocupa a los abogados, y las facultades nuevas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Me parece que la reforma omitió algo, que creo vale la pena lo consideremos. Omitió a los tribunales especializados. Obviamente que el Poder Judicial Federal no solamente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que también existen tribunales especializados, -que no especiales sino especializados- como son desde luego, los tribunales administrativos, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Superior Agrario, al cual me honro en pertenecer, los tribunales laborales, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que no entran dentro de esta propuesta general y que, quizás, valdría la pena hacerlo, sobre todo en cuanto a la calificación de quienes deben formar parte de estos órganos colegiados.

Igualmente, hubo alguna omisión en algo que me parece fundamental, que es el acercamiento de la justicia al justificable. Se ha tratado el aspecto genérico, espero que las leyes reglamentarias lo hagan como lo hace la ley agraria. En el derecho agrario todas las audiencias deberán ser presididas por los magistrados. Audiencia a la que no asista el magistrado, no tiene ningún valor jurídico. Creo que es la forma adecuada de cómo la justicia debe aplicarse, pues en ocasiones los propios jueces no asisten, ni siquiera, a veces, los secretarios, y esto los aleja del conocimiento real de los problemas y de la real aplicación de la justicia.

Quiero referirme a algunos puntos concretos de la reforma, fundamentalmente al artículo 21 constitucional. En la propuesta del Ejecutivo se expresa que para que se sancione en forma eficiente, cuando haya consulta de no ejercicio de la acción, a aquel ministerio público que por negligencia u omisión, o bien, quizás por mala intención, haya consultado en un ejercicio que de él derive algún perjuicio para el denunciante.

Existen ya algunos canales y medios en la procuración de justicia federal, cuando hay consulta de no ejercicio de la acción penal existe una circular, -lamentablemente así está

dada, por circular-, (al parecer la 006 de 1993), por la cual el denunciante tendrá el derecho de hacer una especie de reconsideración ante el órgano superior jerárquico, para los efectos de que se determine si efectivamente se confirma o no el no ejercicio de la acción penal.

El plazo que se da para esta ocasión es de 15 días. La publicación en estrados me parece inadecuada, tal vez debería ser prevista en la ley reglamentaria, lo que representa un proceso más directo a través de una notificación personal al propio denunciante, para que exprese su inconformidad. El Código Federal de Procedimientos Penales, establece una responsabilidad para el procurador en estos casos. Si bien es cierto que el Ministerio Público debe tener la plenitud de facultades para el ejercicio de la acción penal, también es cierto que no debe ser un ejercicio caprichoso, sino que deberá quedar dentro de los términos legales adecuados.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia, parece altamente adecuado, la nueva conformación en sólo 11 Ministros de la Corte. Habrá que señalar claramente los sistemas de competencia, ya que por ahora no es comprensible cómo podrá funcionar la Corte en salas, ya que se dice que funcionará en pleno o en salas. Quizá no sea el sistema tradicional que conocemos; este asunto deberá ser tratado en la ley secundaria. Por lo que respecta al plazo de duración, que es algo que interesa mucho, ya se ha expresado que no hay plazo de duración máximo, sin embargo, se habla de años de ejercicio en la Suprema Corte de Justicia.

Es necesario que en un momento determinado cambien los integrantes de los órganos de procuración; sin embargo, al ser de 35 años el requisito que la ley exige como mínimo, aunque parezca un término adecuado, quizá valdría la pena establecer un tope máximo, tal vez no los 65 años que establece la actual norma constitucional, sino 75 años de edad, como ha sido la experiencia en otros tribunales; pero, ¿qué pasará cuando un Ministro de la Corte lo nombren a los 70 años de edad por su experiencia y conocimientos, y que a los 85 años todavía siga en la Corte?. En tal caso, quisiera pensar que valdría mejor la pena poner un tope máximo, aunque eso sería cuestión de reflexión, para saber si efectivamente vale o no vale la pena.

Otra cuestión que parece interesante comentar, es que en dos artículos de la reforma se habla de que tanto los Ministros de la Corte como el Procurador de la República, deben tener título de abogado. No encuentro realmente una razón que justifique esta mención de título de abogado. Que debe existir es el título de Licenciado en Derecho, que es lo que establece la Ley de Profesiones. La abogacía es al final de cuentas una profesión de todos los que ejercemos, de alguna forma, tareas de representación, pues se pide

que haya, en el caso de los Ministros, una práctica de 10 años, o mejor dicho, una expedición previa de 10 años del título profesional. Este tema debe ser tratado con más claridad.

Con relación al requisito de la residencia de un año, el texto constitucional que esblecía 5 años, fue modificado, aunque a mí me parece muy importante el pensar del Constituyente de 1917, que determinó que los 5 años eran para que los Ministros de la Corte y otros funcionarios tuvieran pleno conocimiento de la realidad.

Claro está que las comunicaciones, la rapidez del conocimiento que actualmente tenemos de la situación nacional, a través de medios más dinámicos, ha influido en la determinación de acortar el plazo a un año, no creo que haya mayor inconveniente en cuanto a esta cuestión, y desde luego que hay una cuestión en que debemos reflexionar: la

fracción VI del artículo 95 establece la prohibición de quienes podrán ser nombrados de inmediato Ministros de la Corte, y dentro de ellos se incluye al Procurador General de la República. Yo propongo eliminar ese impedimento, porque las labores de procuración de justicia son labores muy semejantes a las labores que realiza un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, y qué mejor que un Procurador de Justicia que hubiese

desempeñado su cargo con conocimiento y experiencia jurídica suficiente, pudiera desempeñarse también como Ministro de la Corte, sin tener el veto de los 6 meses de retiro del cargo.

Por lo que respecta a la aprobación de las dos terceras partes por medio del Senado, la medida es correcta, sin embargo habrá que manejar este aspecto con mucho cuidado. Es probable que el procedimiento que se incluyó en el segundo párrafo del artículo 96, pretende salvar un escollo que se puede dar en la práctica; aunque, sin embargo, parece un poco abusivo y extensivo el caer en una situación de un tercer nombramiento y que éste, quede además como provisional y que si no se aprueba, finalmente volvamos a iniciar el procedimiento para otro primero y segundo o quizás otro tercer nombramiento. Habría que meditar sobre el asunto de los rechazos de la Cámara de Senadores y buscar alguna solución intermedia para que los Ministros de la Corte no queden sujetos a

ese tipo de negociación que en ocasiones no es del todo jurídica sino que corre por otros caminos.

Por otro lado, dice el artículo 97 que los magistrados y jueces deberán quedar prácticamente a prueba durante 6 años. Esto parece ser un plazo excesivo; es decir, se ha dicho que el magistrado o juez que sirve lo puede probar en un plazo perentorio, para qué esperarse 6 años para saber si realmente sirve o no sirve. Yo me atrevería a sugerir que quizá, en un primer intento, se redujera a 3 años el plazo para ratificar o rectificar.

Una de las aportaciones que quizá sea la más trascendente de la reforma al Poder Judicial, es la integración del Consejo de la Judicatura.

En efecto, el Consejo está debidamente integrado con 7 miembros. Un número mayor como se ha sugerido en otros foros, crearía problemas al desarrollo de las labores que tiene que realizar este Consejo. Lo que me parece inadecuado es que haya mayoría de nombramientos por parte del Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo; quizá se podría corregir dejando los mismos 7, sólo que de los dos que propone el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República), uno sea miembro del Poder Judicial; es decir, que sea un juez o un magistrado.

Lo mismo debe acontecer con la propuesta de la Cámara de Senadores: que uno sea libre, por ejemplo, un abogado distinguido, o cualquier persona que haya tenido desempeño muy importante, pero que el otro también sea miembro de la Judicatura. Con eso el Consejo de la Judicatura tendrá 5 representantes, lo que permitirá un mejor desahogo de los problemas que ellos directamente conocen y tratan cotidianamente. Sin alterar la cantidad de representantes y elementos, el Consejo tendría realmente una mejor distribución.

Por lo que se refiere al artículo 102, quisiera hacer una reflexión, porque entiendo que la idea de la reforma para determinar los requisitos para ser Procurador General de la República, fue el de darle mayor dinamismo y posibilidad a este tipo de cargo. Sin embargo, me parece que en la reforma, se exigen muy pocos requisitos para ser Procurador General de la República.



La República Federalista (1824). - Obra del escultor Ernesto Tamariz, correspondiente al Art Deco. (Suprema Corte de Justicia)

En primer lugar, no es conveniente que la edad mínima para poder ser Procurador de la República sea menor para ser Ministro de la Corte, y quiero explicar por qué:

- El Procurador de la República tiene una propia Ley Orgánica;
- No es un órgano igual que los demás, que integran al gabinete aunque forme parte del mismo; sin embargo las tareas que desempeña son tareas trascendentales;
- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República le confiere no solamente la persecución de los delitos, la titularidad del Ministerio Público y la Policía Judicial Federal, sino la celosa facultad de velar por la legalidad y la constitucionalidad; de ser parte permanente en el Juicio de Amparo; también es el representante de la Federación en los juicios y, por otra parte, es también el consejero de la Federación.

Es importante cuestionar: ¿qué será más importante? que en un órgano colegiado existan varios Ministros de la Corte, en donde el voto solamente cuenta un voto ante once, o que el Procurador de la República decida qué es lo que va a hacer y en qué forma va a intentar las acciones. Treinta años francamente parece una edad muy temprana para que una persona se desempeñe como Procurador.

Igualmente parece que no hay práctica profesional exigida como elemento previo; deberían ser por lo menos los mismos 10 años que para los Ministros de la Corte, o tal vez más. Tampoco registra la actual propuesta de reforma el hecho de la residencia del Procurador de Justicia de la República, aspecto que también tiene que seguir siendo un factor importante, pues hemos tenido algunos tropiezos o equivocaciones en la designación de algunos servidores públicos, por eso es muy importante que la residencia se siga manteniendo. Al igual que los Ministros de la Corte, el caso de la residencia no es por capricho, sino por una razón de conocimiento de los asuntos que existen en el país y que la separación del país en un plazo determinado podría llegar, obviamente, a provocar serios problemas.

Al considerar lo anterior, tal vez con esto tendríamos una mejor posibilidad de elegir procuradores, aunque éstos sean jóvenes abogados, sin embargo, en procuración de justicia, es muy importante la experiencia.

Por otro lado, me confunde un poco el hecho de que el Procurador pueda ser removido libremente por el Presidente de la República y, sin embargo, que para el nombramiento se tenga que recurrir a la aprobación del Senado, no por otra razón, sino porque el cargo es tan delicado, de tal trascen-

dencia, que quizá se podrían llegar a incorporar elementos políticos que a la mejor no siempre son saludables.

Yo quisiera llamar la atención sobre este punto, obviamente que esto es una propuesta que me parece tiene como propósito mejorar la imagen del Procurador de la República, pero al final de cuentas valdría la pena ensayar ese nuevo procedimiento.

Me pareció particularmente importante la reforma del artículo 106, de la fracción II. En esta reforma se rompe con el principio de relatividad en el Juicio de Amparo. Me parece muy plausible que en esta reforma, se haya discutido si debe ser el 45% el porcentaje adecuado para poder, en todo caso, hacer la denuncia de inconstitucionalidad de una ley; probablemente valga la pena pensar en un porcentaje menor. Una pregunta muy interesante es: ¿por qué al Procurador de la República también se le da la facultad, junto con los demás órganos colegiados?, porque el Procurador es parte permanente de la Procuraduría; el Ministerio Público, en los juicios de amparo, parte obligada y equidistante; consecuentemente su función es velar por la legalidad y la constitucionalidad.

En el Amparo, nadie mejor que el Procurador de la República, a través del Ministerio Público Federal, puede conocer de la inconstitucionalidad y hacer, en todo caso la denuncia.

También me deja un poco intranquilo el hecho de que se limite a 30 días la propia acción de carácter general. Probablemente debería dejarse un plazo abierto, porque al final de cuentas si transcurren los 30 días y nadie se opone, la presunta ley inconstitucional quedará como tal.

Espero que estas cuantas reflexiones de alguna forma sirvan de apoyo a los interesados y estudiosos de estas cuestiones, aunque, obviamente que de esta reforma, tan importante, queden cosas en el tintero.

## Ponencia 2

*Elisur Arteaga Nava*

La esencia de este artículo, más que especular sobre el amparo o aludir a grandes teorías de la función jurisdiccional, es formular propuestas concretas tendientes a afinar y depurar la iniciativa que se ha presentado ante el órgano legislativo.

En las circunstancias en que se da la reforma, más que desconfianza de la sociedad mexicana y los partidos políticos, lo que hay es un deseo sincero de mejorar el aparato judicial y el servicio que él tiene asignado. Por ello, lo aconsejable por muchas razones, es elevar a rango constitucional sólo lo que sea exactamente indispensable y dejar que el legislador ordinario, desarrolle y afine el germen constitucional en las leyes orgánica y reglamentaria que de la rama judicial y el amparo existen.

Al parecer los autores de la iniciativa son expertos, en redactar reglamentos a las leyes fiscales; esa habilidad los llevó a introducir en el proyecto presidencial infinidad de detalles y a caer, una y otra vez, en una peligrosa e innecesaria casuística; nada de esto es propio de una constitución. "No es perdonable confundir una constitución con un reglamento". Aunque no se quiera reconocer, lo cierto es que toda reforma constitucional desgasta; es preciso aceptar que cada día es menos aconsejable recurrir al expediente de cambiar los textos fundamentales. Ya es tiempo de que se piense no sólo en el respeto de la norma fundamental sino, también, en que es conveniente que ella entre en una etapa de sereno reposo.

En la iniciativa se abandona sin ninguna razón, la fórmula general que ahora existe en el artículo 105; la norma actualmente en vigor, de lo que se tiene noticia, nunca fue llevada a la práctica. No se cuenta con una experiencia que aconseje los procedimientos a seguir, por ello, más que recurrir a una casuística que en el caso es peligrosa, lo conveniente es incorporar una nueva fórmula general en la que se den los elementos fundamentales, como debe corresponder a toda norma constitucional, sin entrar en detalles innecesarios; habría que buscar una redacción lo suficientemente amplia que permita al Congreso de la Unión el desarrollar todas las instituciones que sean necesarias; una fórmula a examinar, que abarca todos los casos comprendidos en la iniciativa, es la que pudiera resultar de simplemente



**Elisur Arteaga Nava**

*Abogado, maestro investigador de tiempo completo por posición de la Universidad Autónoma Metropolitana en las cátedras de teoría constitucional y administración pública regional y municipal. Es investigador nacional. Fue profesor titular de derecho constitucional durante 25 años en la Escuela Libre de Derecho. Ha sido profesor titular e invitado de diferentes universidades mexicanas y extranjeras. Es un abogado que se*

*ha dedicado también a escribir muy bien técnicamente. Entre sus obras destaca "La Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo", Siglo XXI Editores; "Derecho Constitucional Estatal", Editorial Porrúa; "Derecho Constitucional", 3 tomos, de próxima aparición; "Diccionario de Derecho Constitucional", de Editorial Aná; cotraductor de la obra "Principáibus de Maquiavelo", Editorial Trillas; "Usos y Costumbres Indígenas del Estado de Guerrero", de próxima aparición; de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional La Distancia, en Madrid, España; fue director general de la obra "Legislación Pública Estatal", en 23 tomos, publicada por la Escuela Libre de Derecho, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el CONACYT; es además autor de 150 estudios doctrinales, artículos editoriales.*

ajustar y afinar el actual artículo 105 a los nuevos requerimientos:

*"Corresponderá sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, entre los poderes federales, entre los poderes de los Estados, entre ellos y los municipios, entre los municipios y entre los órganos de autoridad del Distrito Federal, en los términos y casos que determine la Ley; ésta determinará los efectos de las resoluciones y establecerá las acciones de inconstitucionalidad que puedan entablarse, sus titulares, la forma y vía para hacerse valer."*

Si se analiza con detenimiento la fórmula anterior, se verá que corresponde a la naturaleza de una norma fundamental: es general e imperativa; no entra en detalles innecesarios y peligrosos.

En la iniciativa se utiliza en forma poco técnica el término Ley Reglamentaria, en el caso debe tenerse presente que el germen constitucional debe ser desarrollado tanto en la Ley de Amparo, que ciertamente es reglamentada, pero también lo debe ser en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que no lo es; si simplemente se usa el término ley se actuaría correctamente y, además, se seguiría la terminología constitucional que aparece en diversos artículos.

Hasta ahora los nombramientos de magistrados y jueces han sido un coto exclusivo de los señores ministros de la Suprema Corte; en él hicieron y, frecuentemente, deshicieron; por virtud de la reforma, en lo sucesivo, será un coto del Presidente y del Senado a través del Consejo de la Judicatura; es de suponerse que en la asignación de las magistraturas se de otro tipo de irregularidades, que en esa labor se imponga, a pesar de la ley, un criterio diverso al de la capacidad y honorabilidad; que termine por prevalecer un fin netamente político. Habría que buscar una fórmula de integración diferente a la que se propone, una vía a considerar es la siguiente:

*"100.-El Consejo se integrará por siete miembros uno de los cuales será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo será del Consejo; un magistrado de circuito y un juez de distrito, electos entre ellos mismos, según lo determine la ley; los restantes miembros serán designados por la Cámara de Senadores a propuesta en tema, en forma inmaculada, que haga el Presidente de la República."*

La propuesta anterior, susceptible de ser afinada, tiene algunos elementos que es conveniente tomar en cuenta: llama a los poderes por su denominación oficial y correcta;

elimina el favoritismo presidencial, al requerir una terna y que la elección se haga por suerte lo que obligará al presidente a proponer tres candidatos idóneos.

La referencia, amplia para estar en la Constitución, a la materia presupuestada, es imprecisa; se da a entender que la Suprema Corte remite su proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados. El último párrafo del artículo 100 de proyecto debe ir a la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación; nada tiene que hacer en la Constitución.

Se busca hacer de la corte un tribunal de constitucionalidad, para ello se propone privado de las facultades de naturaleza administrativa y normativa que actualmente tiene; ello es saludable; pero la reforma se queda corta:

*"Art. 94.-... remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho."*

La Corte, para estar en aptitud de ejercer su facultad, deberá necesariamente, estudiar, dictaminar y acordar el envío de las causas respectivas al tribunal competente; con ello se le asigna una tarea administrativa que le quitará tiempo y disponibilidad.

El proyecto de precepto tiene un defecto de técnica legislativa; alude a los fines de la norma en el texto de la misma; la frase "... para la mayor prontitud de su despacho", es propia de la exposición de motivos que precede a la iniciativa, pero es ajena al texto de la norma; ésta, por su naturaleza, debe ser imperativa.

Se propone en la iniciativa la eliminación del principio de inamovilidad judicial; sobre esto ya se ha opinado anteriormente; al parecer lo que era un gran valor, de buenas a primeras, sin mediar razón, ya no lo es. Quienes conozcan el sistema político mexicano saben que su vigencia o derogación es cuestión de modas: hay temporadas en que se debe usar y otras en las que se debe prescindir de él 1995 será un año en que no se use.

En la fracción V del artículo 93 se propone disminuir a un año el plazo de residencia en el país de quienes son propuestos para ocupar el cargo de ministros de la Suprema Corte; la norma actual, que dispone una estancia mínima de cinco años, tiene una razón de ser: sólo quien vive en el país permanentemente y está en contacto estrecho con sus instituciones jurídicas, puede conocer a conciencia sus leyes, decretos, reglamentos y jurisprudencia; es imposible que alguien que sólo ha estado en el país el año anterior a la propuesta tenga una idea seria del orden jurídico. El texto

vigente impide, de cierta manera, el aventurerismo judicial. La iniciativa propone eliminar la norma que lo contiene.

En ese mismo artículo se intenta poner las bases para excluir sólo a ciertos políticos de la actividad judicial; se fija un plazo de seis meses previo de retiro del cargo público, lo que es por una parte insuficiente y, por otra, incompleta por cuanto a que se pecó del mismo vicio que caracteriza a casi toda la iniciativa: es casuística.

Sí podrán ser propuestos como Ministros de la Corte los subsecretarios de estado, oficiales mayores, diputados locales; esta posibilidad va contra la razón de ser de la prohibición. Los autores de la iniciativa pasaron por alto un hecho muy simple: olvidaron que a la corte rara vez llega un secretario de estado o jefe de departamento; hasta ahora se ha estimado que una magistratura es una posición inferior. Si lo que se pretende es excluir a los políticos de la actividad judicial, la fórmula es sencilla:

*"VI.- No ocupar algún cargo de elección popular o de designación, de la federación, estados o municipios, a menos que se separe seis meses antes de su nombramiento."*

Ya que se pretende reformar el artículo 95 habría que eliminar el arcaísmo que existe en la primera parte: "Para ser electo...." Si bien durante la vigencia de la Constitución de 1857 los Ministros de la Corte fueron de elección popular, en la actualidad y desde hace muchos años, son nombrados por el Presidente de la República, así debería disponerse; al efecto habría que uniformar la terminología y optar sólo por el término nombramiento. El precepto podría quedar:

*"Art. 95.- Para ser nombrado ministro de la ..."*

Respecto a la fracción III del mismo artículo 95 caben otros comentarios menores, pero importantes: en la actualidad en los Estados Unidos Mexicanos sólo una o dos escuelas o facultades de derecho expiden títulos de abogados, todas las restantes otorgan a sus egresados el título de licenciado en derecho; habría que reiterar el término nombramiento, por aquel principio de técnica legislativa que dispone que ahí donde se alude a la misma institución, se debe usar el mismo término; y una última, el término autoridad que aparece en la fracción III, en la actualidad no tiene razón de ser, se explicaba en los tiempos en que las autoridades, federales o locales, expedían títulos o habilitaban como profesionales a quienes se los solicitaban; esto ha desaparecido. Para estar al día habría que disponer:

*"III.- Poseer al día del nombramiento, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de abogado o de licenciado*

*en derecho, expedido por institución legalmente autorizada para ello."*

La iniciativa contiene, también, prevenciones por virtud de las cuales los Ministros de la Corte queden al margen de la política, lo que es laudable, pero nuevamente sus autores, por su inclinación por la casuística, se quedaron cortos. La norma será inoperante, se circunscribe a inhabilitar a los ministros, pero no a los Magistrados y Jueces Federales; por no ser general la limitante, los miembros de la corte sí podrán ser Subsecretarios, Oficiales Mayores en la administración pública federal o Diputados Locales, y por coincidencia, esas son precisamente las posiciones a las que realmente pueden aspirar los ministros que se retiran de su cargo; es raro ver a un o de ellos como secretario, en cambio se les ve como Subsecretarios, Diputados, Secretarios Generales de Gobierno y hasta representantes personales ante el Vaticano; el antecedente no da para más.

También se prevé que los ministros, magistrados y jueces de distrito retirados no podrán litigar ante los tribunales federales dentro de los dos años que sigan a su salida del cargo (art. 101). Otra vez la casuística hace negatoria la intención del legislador; por tratarse de una limitante a un derecho individual, la norma deberá ser interpretada en forma restringida, sólo comprenderá el caso expresamente determinado; sí podrán litigar ante los restantes tribunales, teniendo a su favor las ventajas que en el foro mexicano se reconocen a los ex-integrantes de la Corte.

Si en verdad se pretende apartar a los ministros, magistrados y jueces de la política y que no se aprovechen del ascendiente que pudieran tener en el ejercicio profesional, la fórmula a utilizar también es sencilla:

*"Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados a los tribunales y los jueces de Distrito, no podrán ocupar cargo alguno de la Federación, estados o municipios, de elección popular, de designación o nombramiento, dentro de los dos años que sigan a su retiro; tampoco podrán, dentro de ese lapso, con cualquier carácter, salvo en asunto o negocio propio, intervenir en cualquier proceso que se siga ante toda clase de tribunales. La ley preverá las sanciones que deban imponerse a quienes violen estas prohibiciones."*

La limitante no es injusta, los ministros y demás funcionarios judiciales retirados, gozan de una considerable jubilación; independientemente de ello, estarán en posibilidad de prestar sus servicios como asesores o consultores de personas o empresas privadas.

La acción de inconstitucionalidad que se confiere a los miembros de las cámaras que integran el Congreso de la

Unión es irreal. Si ya se cuenta, por ejemplo, con el voto de 225 diputados, que son los necesarios para formular la solicitud a la Corte, lo que procede, por economía legislativa, es votar la abrogación de la ley viciada y no dar la vuelta de solicitar a la Corte haga una declaración al respecto. Quienes conocen el proceso legislativo y el calendario de actividades del Congreso de la Unión, saben que las leyes, por lo común, se aprueban en los últimos días de los períodos de sesiones, cuando ya está próximo el receso, cuando los legisladores están a punto de partir a sus lugares de origen, por lo mismo, nunca o casi nunca podrán ejercitar la acción dentro del perentorio plazo de treinta días que se les concede. Los legisladores ya no se hallarán reunidos cuando venza el plazo.

Para hacer operante la acción o bien no se establece plazo y se hace operante el principio de supremacía constitucional en todo tiempo, como debe de ser, o bien, por inútil, se elimina con vista a no crear falsas expectativas. Mucho ganaría el estado de derecho si hubiera una norma que dispusiera:

*"Toda ley declarada inconstitucional por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá ser derogada por el Congreso de la Unión en el más próximo período de sesiones. La iniciativa deberán formularla los legisladores que pertenezcan a la cámara que haya sido de origen."*

Frente al imperativo incuestionable de que la constitución es la ley suprema, ninguna consideración, sea cual fuere, es admisible para estimar vigente una ley declarada viciada por el más alto tribunal de la nación. Nada puede justificar que siga aplicándose a aquéllos que no han podido o querido ampararse. Debe tenerse presente que un amparo es un lujo que sólo pueden darse muy pocos mexicanos.

La iniciativa no independiza al Ministerio Público del Presidente de la República. Finalmente, a pesar de la ratificación del Senado, seguirá siendo parte de la administración pública federal y dependiendo de aquél. No se le da autonomía ni se prevé la posibilidad de que el congreso o los particulares puedan nombrar un ministerio público o investigador especial.

A fin de que exista la posibilidad real de que se investiguen ilícitos que cometan los servidores públicos, sobre todo aquéllos que ocupan altas posiciones en el gobierno federal y los estados, es aconsejable proveer la posibilidad de que a pedido de un número razonable de legisladores, sean diputados, o senadores, o un número razonable de ciudadanos, a propuesta en tema y en sobre cerrado, se designe un procurador especial. El número de legisladores no debe ser tan reducido que obligue en todo tiempo a estar designando procuradores especiales, ni tan elevado que sea imposible a los partidos de oposición, por sí y sin el concurso de otro partido, el alcanzar el número

suficiente; pudiera ser aconsejable el pensar en un diez por ciento del número total de legisladores de cada cámara. A fin de permitir que acceda al cargo una persona idónea e imparcial, el candidato debe ser propuesto por los propios legisladores en sobre cerrado. A fin de evitar que el nombrado sea objeto de acusaciones, habría que dotarlo, durante el tiempo de su encargo, de las mismas inmunidades de que goza el procurador general. Para ese efecto se propone la siguiente fórmula:

*"El Presidente de la República, a solicitud de cuando menos cincuenta diputados o de trece senadores, deberá nombrar un procurador especial que investigue y, en su caso, ejerza la acción penal correspondiente, cuando se considere probable la comisión de algún ilícito por parte de un servidor público. Los mismos legisladores, al formular la solicitud, deberán acompañar, en sobre cerrado, los nombres de tres candidatos a ocupar el cargo. El procurador especial gozará, durante el tiempo de su encargo, de las inmunidades que se reconocen al Procurador General de la República."*

En relación con la coordinación en materia de seguridad pública, su inclusión como parte del proyecto de reformas, sólo confirma que los impugnadores de su creación al margen de la Constitución tuvieron razón; con la aprobación de la iniciativa, en lo sucesivo, ya habrá base para instaurar la coordinadora; es necesario separarla, lo más posible, de la órbita presidencial. No estaría por demás que se dispusiera que al coordinador lo nombrará y removerá libremente la Cámara de Diputados, aunque tenga que depender directamente del Presidente de la República. No sobran las precauciones cuando está de por medio la libertad y la seguridad de los individuos.

El Consejo de la Judicatura cuya creación se propone en la iniciativa es algo experimental, no ha sido probada la bondad de su existencia; no se conocen los efectos que en la organización y funcionamiento de la rama judicial pudiera tener. No obstante ello, se pretende introducir la novedad en la organización política del Distrito Federal y nuevamente se llega al mismo absurdo de introducir todos los detalles. Lo experimental nunca se generaliza y, muchos menos, se lleva al detalle. Puesto que, finalmente, se aprobará, habría que hacerlo en forma general a fin de que el Congreso de la Unión, con el tiempo, sin mayor costo para el sistema, haga en las leyes secundarias las adecuaciones que sean necesarias, al efecto se propone la siguiente fórmula:

*"Art. 122. ... VII ... La organización, administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia se hará en los términos que disponga la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión; en ella se incluirá un Consejo de la Judicatura, el que tendrá la organización, funcionamiento, facultades y obligaciones que la misma ley determine."*

## Ponencia 3

*Genaro Góngora Pimentel*

Los más importantes nombramientos que hará el Presidente Ernesto Zedillo en el futuro, serán los de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Embajadores, directores de organismos descentralizados, Secretarios de Estado, ninguno de ellos iguala el poder y la independencia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Estos nombramientos estarán dentro de las más importantes decisiones que tomará el Presidente.

Por eso, la selección de los ministros de la Suprema Corte es, sin duda, uno de los problemas más delicados y ha tenido distintas modalidades en el curso de nuestra historia.

Por lo que toca a las ventajas e inconvenientes, tanto del sistema actual, como de los que se proponen en su lugar, cabe hacer una serie de consideraciones. La designación de los ministros de la Suprema Corte por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, tiene el inconveniente de la injerencia indudable del jefe del Ejecutivo en la integración del más alto tribunal.

Sin embargo, a pesar de todas las críticas, creemos que el sistema actual alcanza estas ventajas principales:

- a) es preferible que en nuestra organización política, de fuerte predominio del Ejecutivo, francamente sea el presidente de la República el que asuma la responsabilidad personal de escoger a los ministros de la Suprema Corte, valorando libremente tanto sus conocimientos, sus virtudes personales de equidad y honradez;
- b) es el jefe del Ejecutivo quien puede juzgar la medida en que es preciso integrar la Suprema Corte con diferentes clases de juristas teóricos especializados en alguna rama del derecho, abogados postulantes destacados en su profesión, funcionarios judiciales que hayan sido magistrados o jueces federales o del fuero común, etc.

Es de señalada importancia que exista variedad en la integración de los miembros de la Suprema Corte para que ese órgano refleje la compleja realidad de nuestro medio, lo que no sucedería si estuviera constituido por personas con un criterio unilateral, desconocedores de los problemas reales a de los principios jurídicos necesarios en la magistratura;



**Genaro Góngora Pimentel**

*Es actualmente Magistrado de Circuito y maestro honorario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de varios libros sobre el Juicio de Amparo. Recibió la Medalla al Mérito Docente Prima de Leyes in Instituto de la Facultad de Derecho de la UNAM. También recibió la Cruz al Honor Judicial y la Medalla al Mérito Judicial.*

desde luego, los miembros de la Suprema Corte de Justicia deberán ser respetados por la comunidad jurídica nacional, por su saber, por sus obras de investigación, por ser abogados del foro nacional bien conocidos por su desempeño profesional intachable.

c) Con la inamovilidad, se atenúa la vinculación del Ministro al jefe del Ejecutivo y se van desvaneciendo los deberes de agradecimiento o la actitud de subordinación por razones de conveniencia.

Otro grupo de juristas defiende diverso sistema: limitar las facultades del Presidente de la República para que éste haga los nombramientos sujeto a las propuestas de colegios de abogados, de miembros del propio organismo judicial o de las escuelas y facultades de derecho de país. Dichas propuestas se harían por una de las tres entidades en forma de temas y por turno.

A este método, se le han atribuido los siguientes ventajas:

- evita el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte hechos en virtud de razones políticas, más que inspirados en el deseo de que prevalezca una recta administración de justicia y por tanto, con el nuevo sistema, los cargos se otorgarían a personas especialistas en derecho que tuvieran reconocida fama de honradas y aptas en los círculos profesionales colegios de abogados, etcétera).

Esta solución no es la más conveniente, porque ni los colegios de abogados, ni las escuelas y facultades de derecho de la

República están, desgraciadamente hasta ahora, debidamente estructurados para estos fines, de tal suerte que en ellos las maniobras personales intervendrían, y así las ternas y proposiciones que sometieran al Jefe del Ejecutivo serían el resultado de una pugna previa, y de una serie de choques de intereses, que afectarían necesariamente después a quienes fueran favorecidos con deberes de gratitud o con resentimientos, cosa indebida para la recta e imparcial administración de justicia; además, la dirección de los colegios de abogados sería un puesto codiciado y sus dirigentes adquirirían influencia en los círculos judiciales, perjudicial para los demás litigantes y para la justicia en general. Influencia porque serían quienes propusieran a los alto jueces federales. Ya me imagino, en nuestro medio, las recomendaciones sobre los asuntos.

Las facultades y escuelas de derecho, al lado de sus problemas académicos y universitarios, tendrían esta seria responsabilidad y se convirtieron en centro de anárquicas luchas, no para la solución de los asuntos que les son propios, sino por proponer listas y ternas al Jefe del Ejecutivo.

Si fuera el propio organismo judicial quien propusiera nombres al Presidente de la República para la designación de ministros de la Suprema Corte, existiría el peligro de que ese poder se convirtiera en un grupo cerrado, en donde sus miembros estuvieran vinculados entre sí por deberes de agradecimiento, cosa inconveniente para la correcta resolución



de los negocios, y por otra parte, también habría choques entre ellos mismos derivados de esas cuestiones administrativas y políticas. El grupo mayoritario y dominante de Ministros tendrá la posibilidad de fortalecerse con nuevos miembros.

Como en nuestro medio todo se sabe, tardarían los litigantes en conocer el nombre del Ministro que logró la inclusión de un amigo en la Corte y eso sería desafortunado para la resolución de los asuntos.

Haciendo un balance de las consideraciones anteriores, nos parece que el sistema actual es el más correcto, no obstante los inconvenientes que se le puedan señalar, pues siempre resulta preferible que el Presidente de la República asuma francamente la responsabilidad de escoger a los miembros de la Corte y acepte también los riesgos que trae consigo una mala designación. Después de todo, el senado de la República será corresponsable si no ejerce a plenitud sus facultades y falla en investigar y cuestionar a cada uno de los candidatos propuestos por el titular del Ejecutivo. Pensamos que el Presidente agradecerá en el futuro que el senado tome su papel de corresponsable y objete los candidatos indeseables con valentía y patriotismo, para lo cual, nos gustaría que contara con un periodo en que este abierto a la opinión general y celebre sesiones públicas para escuchar todo lo que le expongan, después, en su caso, apruebe, dando los fundamentos de su aprobación y se refiera a los candidatos propuestos, explicando sus razones del porqué aprobó la sugerencia del ejecutivo, dándole publicidad no

solamente en el Diario de Debates del senado, sino también en los cinco periódicos de mayor circulación en la República.

Se creó por origen francés en la Constitución de 1946 pasó a la vigente francesa de 58, a la portuguesa en 76, a la española en 78, después cruzó el Atlántico y llegó a América; está en Argentina, en Colombia, en Brasil, en Venezuela, en Costa Rica, y en 1994 ha llegado a nuestro país.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo elaborarán su propio presupuesto del Poder Judicial de la Nación para su inclusión en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. (Art. 100 último párrafo, iniciativa).

Las decisiones del Consejo son definitivas (párrafo penúltimo del artículo 100).

Esto está dentro de la tradición mexicana. Explicar Artículo 73, fracción I, Ley de Amparo. Cuando la Suprema Corte de la Nación tenía esas atribuciones es lógico que las tenga el Consejo. Si no los tribunales podrían fiscalizar sus actos explicar las presiones externa políticas para nombramientos, cambios de adscripciones, ascensos y sanciones.

Debates del Senado, sino también en los cinco periódicos de mayor circulación en la República. El Consejo de la Judicatura Federal.



**La Justicia** - Mural del pintor mexicano José Clemente Orozco. Composición que destaca la justicia de los hombres, castigándolos. (Suprema Corte de Justicia)

La especial integración del Consejo: El Poder Judicial designa a tres, el Senado a dos y el Presidente de la República a dos. Impide que, como sucede en otros países, se convierta en poder autónomo del Estado a un cuerpo de funcionarios sin legitimación democrática, directa o indirecta, alguna, como sucede en los países que tienen un Consejo Integrado en su mayoría por miembros del Poder Judicial. Ello ha provocado el riesgo, más de una vez hecho realidad, de que el Consejo se transforme en foro de luchas partidistas internas de la judicatura y la defensa de intereses particulares que poco tienen que ver con el interés general.

Como es sabido, en la Suprema Corte de la Nación se crearon grupos de poder, estos grupos tenían sus representantes en los jueces y magistrados de la república, de haber mayoría judicial en el Consejo, se podría dar lugar a luchas partidistas internas.

La integración especial del Consejo: repito 3 Poder Judicial -Poder Ejecutivo) y 2 Senadores, evita una independencia del Poder Judicial colectiva que tienda a crear un modelo de independencia judicial distinto del tradicional, basado sobre la independencia personal. En efecto la independencia colectiva propende a acentuar la autonomía de la judicatura como orden o corporación, en vez de la del juez individual, que se ve sometido a las decisiones del órgano de gobierno. Ello no sólo encuentra una difícil justificación en la independencia como valor -que es, por definición, algo individual-, sino que puede llegar a suponer, paradójicamente, una nueva amenaza para la misma.

La integración del Consejo no viola, ni en espíritu, lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, porque el Consejo no legisla, el Consejo no juzga. El Consejo tiene la administración del Poder Judicial, pero eso está de acuerdo con la doctrina y práctica constitucional mexicana de una división de poderes carácter flexible. Además, los preceptos constitucionales no pueden ser antagonísticos, sino que deben interpretarse de manera armónica.

La integración especial del Consejo a la que tanto nos hemos referido, permite que el proceso de nombramiento, adscripción y cambios de adscripción, ascensos y sanciones a los jueces y magistrados federales, sea TRANSPARENTE. En este país queremos saber las razones para tomar todas esas medidas.

La reforma judicial del Presidente Zedillo, sin el cambio que en esta materia significa el Consejo, es decir, dejando, como hasta ahora, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación toda la administración del poder judicial de nombramientos, adscripciones y cambios de adscripciones, ascensos y sanciones a jueces y magistrados, sería una reforma intrascendente, un simple maquillaje irrelevante. Por eso, en mi opinión es tan importante el Consejo.

La labor del nuevo Consejo será trascendental, tendrá, lo sabemos, los instrumentos de inspección y evaluación, que permiten un control subrepticio del ejercicio de la función jurisdiccional, pero sus integrantes, esperamos, sabrán hacer honor a su nombramiento, necesitamos crear el hábito de creer en el derecho y en los jueces.

Es hermosa la anécdota de Arnaldo el Molinero, que nos habla de la confianza en los jueces. La lei, recuerdo, por primera vez, en un libra argentina sobre derecho administrativo, perdido lamentablemente en mi oficina con motivo de los sismos de 1985, no recuerdo ya ni el título, ni la autora, era una mujer, pero si a la historia.

"En Postdam, en el siglo XVIII, el gran rey Federico II, encabezando un grupo de sus cortesanos, jinete en imperial cabalgadora, llega a los límites de su parque de "San Souci". Allí vive Arnaldo el Molinero, dichoso en su propiedad adquirida con su tesonero esfuerzo"

"El capricho de los príncipes no tiene límites. Quiere Federico comprar a Arnaldo su molino y su jardín. ¿Para dar a "San Souci" unos metros más de extensión?. Quizás el autor del Antimaquiavelo quiere mostrar de cerca, a sus cortesanos de manos pálidas e inútiles, eso que siempre han desdeñado mirar: un instrumento de trabajo."

"Capricho de príncipe. Y orgullo, de humilde que ha ido acumulando las piedras de su molino, con blanca harina y pan rubio ... conflicto de intereses."

"El molinero se niega a vender su propiedad al monarca. El Rey grita: Si te la puedo tomar sin pagártela. Y el molinero responde: Si, pero hay jueces en Berlín, y los versos de Andrieux, que tan bien describen el episodio de Postdam, afirman que la cólera de Federico se disipó, feliz de hallar en Prusia a alguien que creyera en su justicia."

"Tiempo después -agrega la tradición- el hijo del molinero quiso cederle la propiedad, pero el Rey le contestó: Vuestro molino no es vuestro ni mío; pertenece a la historia."

Dicen los historiadores de esa época que, en realidad, los jueces de Berlín hubieran obedecido las indicaciones de Federico y Arnaldo seguramente sería derrotado en los tribunales, pero, ¡y que importa! la leyenda ha dicho lo contrario, el rey no fue llevado a los tribunales y la historia es hermosa.

Necesitamos crear el hábito de creer en el derecho y en los jueces.

## Ponencia 4

*Jorge Mario Magallón Ibarra*

La iniciativa que se estudia es alentadora, puesto que desde su exposición de motivos advierte que "los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado de Derecho 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".

Es evidente que para alcanzar dichos propósitos, el fortalecimiento del poder judicial federal y las modificaciones a su organización interna; así como el funcionamiento y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia, constituyen instrumentos que formal y materialmente garanticen la satisfacción de la permanente "hambre y sed de justicia" en la que nuestro pueblo ha vivido continuamente. De ahí que apoyemos, en sus conceptos generales, la iniciativa que busca establecer las bases constitucionales para el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país.

Encontramos que el principio -aún vigente- consagrado en las fracciones III, XVI y XVIII del artículo 89 de la constitución política que nos rige, es el mismo que contempla la iniciativa que se analiza, pues subsiste el fundamento que reconoce como facultad y obligación del presidente de la república, el nombrar los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con aprobación del Senado; estableciéndose en el proyecto de reforma, la modalidad de suprimir la aprobación supletoria de la comisión permanente cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones. Además, se contempla que la aprobación que dicha cámara federal otorgue, requiera el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Desde luego estimamos que los términos del proyecto en consulta, le otorga mayor participación al cuerpo legislativo señalado, lo que en cierta fórmula disminuye la discrecionalidad que ha venido imperando por parte del ejecutivo de la unión para designar a los ministros de la Suprema Corte.

### **Jorge Mario Magallón Ibarra**

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; es Doctor en Derecho por la misma Institución; también tiene el Doctorado en la Facultad de Derecho de Estrasburgo, Francia; se le ha concedido la Medalla Justo Sierra al Mérito Universitario, es actualmente Presidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho y es autor de varias publicaciones de Derecho Civil.*

Esa limitante debe observarse que aparece ligada a la institución de un "Consejo de la Judicatura Federal", al que se le asignan funciones administrativas, como el número y división de los circuitos de la justicia federal, su competencia territorial, y la especialización por materias. A la vez, se le asignan facultades para designar los magistrados de circuito y los jueces de distrito, y tendrá a su cargo la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La composición de este Consejo será de siete miembros, que será presidido por el Presidente de la Suprema Corte, un magistrado de circuito, un juez de distrito, electos entre ellos mismos; dos consejeros serán designados por el Senado y dos por el Presidente de la República. Es evidente que la mecánica de la integración: tres miembros del Poder Judicial Federal; dos del Senado de la República y dos del Ejecutivo de la Unión. Esta fórmula debe reconocerse, es resultado de la colaboración de los poderes constitutivos del estado, que no viola el principio clásico de su división y que, por tanto, no viola la autonomía del Poder Judicial.

Estimamos acertado el proyecto en cuanto le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de Corte estrictamente constitucional, puesto que así se fortalece nuestro federalismo.

Tenemos la certeza de que se trata de un proyecto serio y razonado. Durante la campaña política que culminó el veintiuno de agosto último, todos los candidatos de todos los partidos sostuvieron la imperiosa necesidad de buscar y encontrar la senda de la seguridad y de la justicia, que son imperativos anímicos fundamentales, que todo hombre necesita ver satisfecho tanto en su persona, como en su familia y en su comunidad.

Para el hombre de la calle pudiera parecer incomprensible el que el cumplimiento de las promesas y de los programas políticos, se inicien con una reforma que podemos llamar *de la cúpula*, a la que le resulta difícil acceder. Quizás el hubiera preferido que los proyectos iniciales que reformen las leyes, se concentren en los fundamentos de las bases sociales, en el choque social que se produce constantemente entre el particular y el policía, ante los jueces de barandilla y ante el Ministerio Público en las delegaciones; entre arrendatario y arrendador; entre comerciantes e inspectores, que van tejiendo una amplia urdimbre de inconformidad por los abusos y vejaciones de las que constantemente resultan víctimas.

Si las controversias llegan a la esfera de los tribunales de primera instancia estas son lentas y les resultan costosas. Sigue habiendo jueces corruptos y frecuentemente improvisados e inexpertos llegada la segunda instancia se presenta una notoria diferencia. La revisión del proceso se basa en la contratación de los agravios que se han inferido al apelante, que constantemente exigen una preparación y una técnica profesional más calificada. Sin embargo, la generosidad de nuestra institución constitucional, permite la reclamación de violaciones que afectan los valores, jurídicos de legalidad, seguridad, igualdad y, consecuentemente, del bien común, de la justicia y de la libertad.

No obstante ello, el principio de definitividad que caracteriza al juicio de amparo, exige que se hayan agotado en las instancias inferior y superior, los recursos ordinarios, para que el particular pueda ocurrir a la justicia federal, a la que contemplamos como un factor de certeza en la dignidad y honorabilidad de la gran mayoría de sus miembros. Por ello, aquella persona que resultó afectada por el abuso de un agente policiaco, va a tardar en llegar a la cúpula de la estructura de la justicia, mientras ha padecido su inobservancia.

Hacemos pues, votos, para que la iniciativa que se comenta, se vea robustecida por aquellos otros proyectos que legislen y resuelvan los conflictos primarios que generan la confrontación del hombre del pueblo con la autoridad y con la ley.

## Ulpiano define La Justicia como:

*Justitia est perpetua et constans  
voluntas ius suum cuique  
tribuendi*

## Ponencia 5

Pedro Ojeda Paullada

La reforma de nuestro sistema de justicia fue uno de los compromisos prioritarios que el señor Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, contrajo con el pueblo de México durante su campaña política, y ese compromiso lo ha reiterado al asumir el cargo el 1º de diciembre de 1994.

Nos satisface que el día 5 de diciembre de 1994 se halla dado un primer paso, cuando se envió al H. Congreso de la Unión, por conducto como Cámara de origen de la Cámara de Senadores, una Iniciativa de Reforma Constitucional para el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para establecer también nuevas bases para un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se ha iniciado desde luego un largo proceso que, como lo expresó el Jefe del Ejecutivo Federal a la opinión pública, "... demandará esfuerzo, disciplina, firmeza y perseverancia.". E insistió, "Se trata del comienzo de soluciones que tomarán tiempo y exigirá el concurso de todos."

Nosotros los abogados priistas que hemos participado en la etapa previa de preparación de estas reformas, nos sentimos muy orgullosos por este trascendental paso, y hemos ratificado nuestro compromiso de participar permanentemente en este proceso de continuo mejoramiento del sistema nacional de justicia y del sistema de seguridad pública.

Ciertamente esos trabajos se han venido realizando en la larga campaña política que se llevó a cabo en todo el ámbito nacional. Todos los partidos políticos y todos los candidatos a todos los cargos de elección popular, expresaron que había, como efectivamente existe, un clamor para mejorar los sistemas de justicia.

Se señalaron muchas cuestiones concretas. Ahora que ya tenemos esta primera iniciativa, que pudiera parecer, a algunos, que aborda sólo una parte, como efectivamente lo dice la propia iniciativa, y a otros que les parecerá un poco extraño frente a la existencia de una tradición que en algún aspecto cambia precisamente para mejorar.

También es cierto que quienes hemos estado empeñados en tratar de encontrar las mejores propuestas y las mejores



**Pedro Ojeda Paullada**

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, es presidente de la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM; presidente del Consejo Directivo del Colegio Mexicano de Abogados para el bienio 1994-1996. Ha sido Procurador General de la República en los años de 1971 a 1976. También ha sido un destacado Secretario del Trabajo y Previsión Social; Secretario*

*de Pesca de 1982 a 1988; Diputado Federal a la LV Legislatura; Secretario de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ha recibido diversas condecoraciones de España, Francia e Italia.*

soluciones, hemos formulado muchas, similares entre sí, porque quizás, no haya una sola que sea perfecta ni una sola que sea definitivamente la mejor, es algo que requiere ponderar las ventajas y desventajas.

Todos los compañeros que me han antecedido, Maestros en Derecho, y los que vendrán después, tienen una experiencia muy amplia, y tienen que aportar lo mejor de sí mismos para concretar algunos aspectos, pero esto considero que se realizará sobre la base de que hemos reconocido que se ha dado un gran paso y que tiene detrás la percepción de una realidad social y un compromiso, al mismo tiempo que un conocimiento concreto, por medio del Derecho Comparado y por medio de las experiencias vividas en México y por quienes están realmente en cada una de las trincheras de las instituciones jurídicas.

Por lo tanto son muchos los problemas que atacar, aunque estemos refiriéndonos sólo a una pequeña parte, tenemos que tener conciencia de que estamos hablando de un sistema integral que posee varios niveles, tiene muchos aspectos, que desde luego se han analizado recientemente en muchos foros, como barras y colegios, en donde se sabe bien que el principal problema es el acceso a la justicia.

Alguien decía muy coloquialmente, en un sentido muy sencillo, como que no sólo hay que tener razón hay que saber pedirla,

que te la otorguen y luego, hasta que te la den. Es decir, que es largo el camino. Cuando llegamos ya a la única instancia en la Suprema Corte de Justicia, si no se ha resuelto, ya por este sólo hecho, ya hay algo de injusticia, en tanto que no ha podido ser pronta y expedita, porque jamás se logrará que las resoluciones de la Corte sean tan rápidas como quisiéramos.

Vamos a relativizar todo lo que estamos diciendo, vamos a ponerla en su lugar, para recordar que hay un sistema federal: federación, estados, municipios. Que es necesario tener presente, que hay justicia de barandilla o justicia cívica como se llama ahora en el Distrito Federal y que de la cual, muchos de los abogados ni siquiera han oído hablar, a pesar de que es una ley vigente, porque ya no son los bandos de policía y buen gobierno, ni la justicia de barandilla, los que están en vigor, sino ya son la de justicia cívica.

Hay normas en la Iniciativa que se refieren al federalismo, también hay normas que se refieren a una indicación inteligente e inductiva, para que los estados libres y soberanos en su régimen interior, cambien sus propias constituciones para reformar consecuentemente el Poder Judicial de cada Estado de la República.

Es por eso que la reforma como palanca para las demás reformas, viene a ser realmente importante que haya comenzado con la modificación de la estructura y funcionamiento, en alguna manera, del Poder Judicial Federal.



México Moderno e Institucional.- Obra del escultor Ernesto Tamariz, correspondiente al Art Deco. (Suprema Corte de Justicia)

Digamos que ya comenzamos a entender, genéricamente, como comunidad nacional, y en particular, como abogados en que consiste un Consejo de la Judicatura. En realidad, no se ha encontrado todavía una fórmula mejor que los Consejos de Judicatura para quitarle a los órganos judiciales la tarea de llevar a cabo las funciones administrativas que privan a los juzgadores de un tiempo necesario para desahogar las funciones jurisdiccionales.

Una de las cuestiones que creo que valdría la pena enfatizar, es la necesidad de que la mayoría de ese Consejo, el cual es siempre presidido por el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenga una fuerte raigambre judicial y claro está, que los aspectos de permanencia, de selección y de capacitación del personal en todas estas actividades, requieren un trabajo profesionalizado.

En cuanto a la calificación de las personas, creo que es acertado el sistema que establece la iniciativa, así como el número de ellas que integran la Corte (once), está de acuerdo a la experiencia nacional e internacional. Quizás lo que se tiene que afinar, respecto a la Reforma es lo relacionado con el tiempo que debe de pasar para que las personas que han trabajado en el Poder Ejecutivo o Legislativo puedan ingresar al Judicial y viceversa; es decir, esta circunstancia debe estar homologada en toda la iniciativa.

También es cierto que se cambió el perfil del procurador, quitándole algunas de las características que la Constitución actual establece, incluso vienen a mi memoria algunas características de los ministros y del procurador; Sin embargo, considero importante que deberíamos de lograr que se equiparen las calidades de los ministros con la del procurador.

Respecto a la propuesta de que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante un periodo determinado de 15 años, me parece bien, a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. Respecto a aquella duda de que si se está atacando la inamovilidad general o absoluta o no, me parece que puede contestarse fácilmente diciendo: que así como ahora los señores ministros no son inamovibles al cumplir los 60 años, sino por el contrario tienen que llegar a la jubilación obligatoria, pues también el hecho de que sea 15 años el periodo quiere decir que son inamovibles durante los mismos.

Podríamos referirnos acerca de algo que no se ha tocado hasta ahora y que ha sido elevado a rango

constitucional, es el aspecto de la inejecutabilidad de las sentencias de amparo. Qué bueno que se dé una llave de justicia para los muchos casos, que todos sabemos, que existen de resoluciones de la Corte que no se ejecutan, no porque no quiera la Corte ni porque no quieran los funcionarios, sino porque resulta sociológica y políticamente de imposible ejecución. Y eso ya lo presenta la iniciativa, ahora como algo viable y tangible, es decir, como una realidad social que debemos de reconocer y resolver.

Nosotros tenemos muchos otros aspectos que podríamos destacar, el que tanto se ha comentado sobre los temas nacionales de seguridad pública. Yo si creo que también fue inteligente la fórmula presentada para no vulnerar el sistema federal, pero al mismo tiempo llamar la atención a los estados y municipios, sobre lo que debe considerarse como prioritario para definir a la seguridad pública y para lograr una mejor coordinación en esta materia.

Muchas consideraciones tendrán que hacerse al respecto, pero si creo que debemos dejar muy claro que no debe vulnerarse de ninguna manera el régimen federal ni en ese ni en ningún otro aspecto, cuando por el contrario, queremos tener un federalismo más eficiente.

Respecto a los aspectos fiscales, también debemos precisar que la Iniciativa tiene algunas ventajas. Asimismo, en los juicios de constitucionalidad también se defiende el federalismo de manera muy apropiada.

Ya se ha dicho también aquí por los distinguidos compañeros que me han antecedido, que habrá necesidad de promover una importante legislación reglamentaria, la que puede ser como todas, buena o mala, por eso el Doctor Zedillo ofreció en su campaña la promulgación de leyes justas y buenas. Eso quiere decir que si por principio se supone que toda ley es buena y justa porque así lo consideró el Legislador. Tenemos que repasar todo el sistema y para ver cuáles son esas leyes justas y hasta qué punto las vamos a modificar o no.

Y en ese sentido creo que está lleno de retos el siguiente paso. Se tendrá, si esta soberanía aprueba el primero, una buena base para estimular desde arriba hacia abajo la acción en favor de la justicia, con sus referencias a la cuestión federal, para movilizar también a las legislaturas estatales. Y se tendrá también la acción de los abogados, abogados precisamente en el sentido genérico, y qué bueno que se haya opinado que debe decir licenciado en derecho y no abogado en la iniciativa, pero aquí diremos abogados, todos para abogar por las nuevas ini-

ciativas que se presenten, para que realmente en un plazo corto podamos tener resultados muy concretos, para mejorar el sistema nacional de justicia que es tan complicado e intrincado.

Por ese motivo, como se va a dar este primer plazo, dejemos conciencia de que es un paso acertado, que en este momento está en afinación al dictaminarlo los señores diputados y senadores, y que eso nos va a estimular para que hagamos durante los próximos años de este sexenio lo necesario para que arribemos al siglo XXI como queremos ser, privándonos de las injusticias, porque como se ha dicho reiteradamente antes se dice ahora y por eso trabajaremos, el pueblo tiene hambre y sed de justicia.



La Evangelización durante el Siglo XVI.- Obra del escultor Ernesto Tamariz, correspondiente al Art Deco. (Suprema Corte de Justicia)

## Ponencia 6

Salvador Pasquel Velasco

La Comisión de Análisis Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial ve con beneplácito que desde su candidatura a la Presidencia de la República, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León haya acogido la enorme preocupación del pueblo mexicano y de las instituciones sociales de México para que en el país prevalezca el Estado de Derecho, en donde el derecho sea el valuarte de la forma de vida cotidiana de los mexicanos y por eso, en su discurso de toma de posesión presentado a la Nación el 1º de diciembre de 1994, el Dr. Zedillo mencionó: *"Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia ... que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la Ley... no podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la Ley y vivir en la incertidumbre de su incumplimiento ... los mexicanos Necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz, queremos que la Ley sea la norma real de la convivencia."*

Ya no como una promesa, sino como una realidad, el día 5 de diciembre de 1994, el Dr. Zedillo somete a los C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas constitucionales para reorganizar al Poder Judicial y a la procuración de justicia en todo el país.

Indudablemente, el espíritu reformista derivado de la conciencia social del Dr. Zedillo hacen que la actitud de la Presidencia de México y la iniciativa de reformas constitucionales presentada sean plausibles y representen un paso más para mejorar, en forma novedosa, la organización y estructura del Poder Judicial Federal y la seguridad jurídica que solo se logra mediante la eficaz procuración de justicia.

Los abogados especialistas en Derecho Constitucional, en Derecho de Amparo y en Derecho Procesal en general, agrupados en diferentes comités de trabajo dentro de la Comisión de Análisis Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial, consideramos altamente positivo que la primera reforma constitucional y legal que el Ejecutivo envía al Congreso sea una reforma al Poder Judicial y a la procuración de justicia, pero dada la premura con la que este proceso se está llevando a cabo, consideramos que la iniciativa es



**Salvador Pasquel Velasco**  
*Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Expresidente de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa. Expresidente del Comité de Derecho Mercantil, Marcas e Inversiones Extranjeras de la Comisión de Análisis Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial. Actualmente es Presidente de la Comisión de Análisis*

*Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial.*

perfectible y modificable en beneficio de la procuración de justicia que clama el pueblo de México.

1.- En nuestra opinión y en primer orden de importancia, debería adicionarse al artículo 21 de la Carta Magna, como se tiene en el artículo 123 constitucional el derecho al trabajo, el derecho de todos los mexicanos y residentes en México al acceso a la justicia y en el mismo dispositivo, ceñir al Poder Legislativo para que la totalidad de las leyes reglamentarias o secundarias de orden procesal se abstengan de establecer o mantener formalidades que constituyan un candado para que los particulares puedan tener acceso a la justicia en todas sus materias y órdenes.

En un Estado de Derecho, dice el artículo 94 de nuestra Carta Magna, que el Poder Judicial es la única autoridad soberana facultada para interpretar la constitución, sus leyes reglamentarias y secundarias, los reglamentos federales o locales y los tratados internacionales, así como para fijar los requisitos para su interrupción y modificación.

Para garantizar la paz social, la soberanía requiere el más estricto respeto y seguridad en el ejercicio de sus garantías individuales y por eso nadie puede ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y con resoluciones que se funden y motiven conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Para que los postulados de los artículos 94, 103, 104, 105, 106 y 107, así como 14 y 16 constitucionales sean una realidad para la soberanía nacional, el Poder Judicial debe gozar de la más amplia y absoluta independencia en todos sus géneros (sobre todo, en el ideológico-jurídico para que en sus fallos no incida únicamente la problemática macroeconómica) y ceñirse a impartir una justicia imparcial dictando sus fallos en favor de la propia justicia, evitando formalismos que solo sirven para declarar sobreesidos o improcedentes juicios contra actos de autoridad que están fuera del Estado de Derecho y que por no entrarse al estudio del fondo del asunto, se deja a los particulares no solo en estado de indefensión, sino que quedan "impunes" dichos actos y algunas autoridades que llegan a cometerlos.

Así las cosas, la reforma constitucional debe incluir, como institución en materia de amparo, la suplencia de la deficiencia de la queja en todos los casos y que, además de reducirse las causas de improcedencia establecidas por las leyes procesales, no puedan invocarse de oficio por los juzgadores.

2.- En nuestra opinión y en segundo orden de importancia, el nombramiento de Procurador General de la República y de los

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que haga el Presidente de la República, no deben ser solo aprobados por el Senado, sino por una mayoría calificada del Congreso de la Unión, a efecto de que los representantes del pueblo en la Cámara de Diputados tengan democráticamente la opinión del pueblo que ha de recibir la impartición de justicia.

Igualmente, en respeto a los principios universales de división y equilibrio de poderes, consideramos:

- a) Que el Consejo de la Judicatura Federal no tiene contemplada una estructura y formación democrática y que corre el peligro de sujetar más al Poder Judicial al Poder Ejecutivo; en tal virtud, se sugiere que sean solamente miembros del Poder Judicial los que integren el Consejo o que éstos tengan mayoría;
- b) Al crearse el Consejo de la Judicatura Federal, depositando en él la administración del Poder Judicial Federal, este último pierde en gran medida su independencia y prácticamente se ve reducido en su presupuesto.

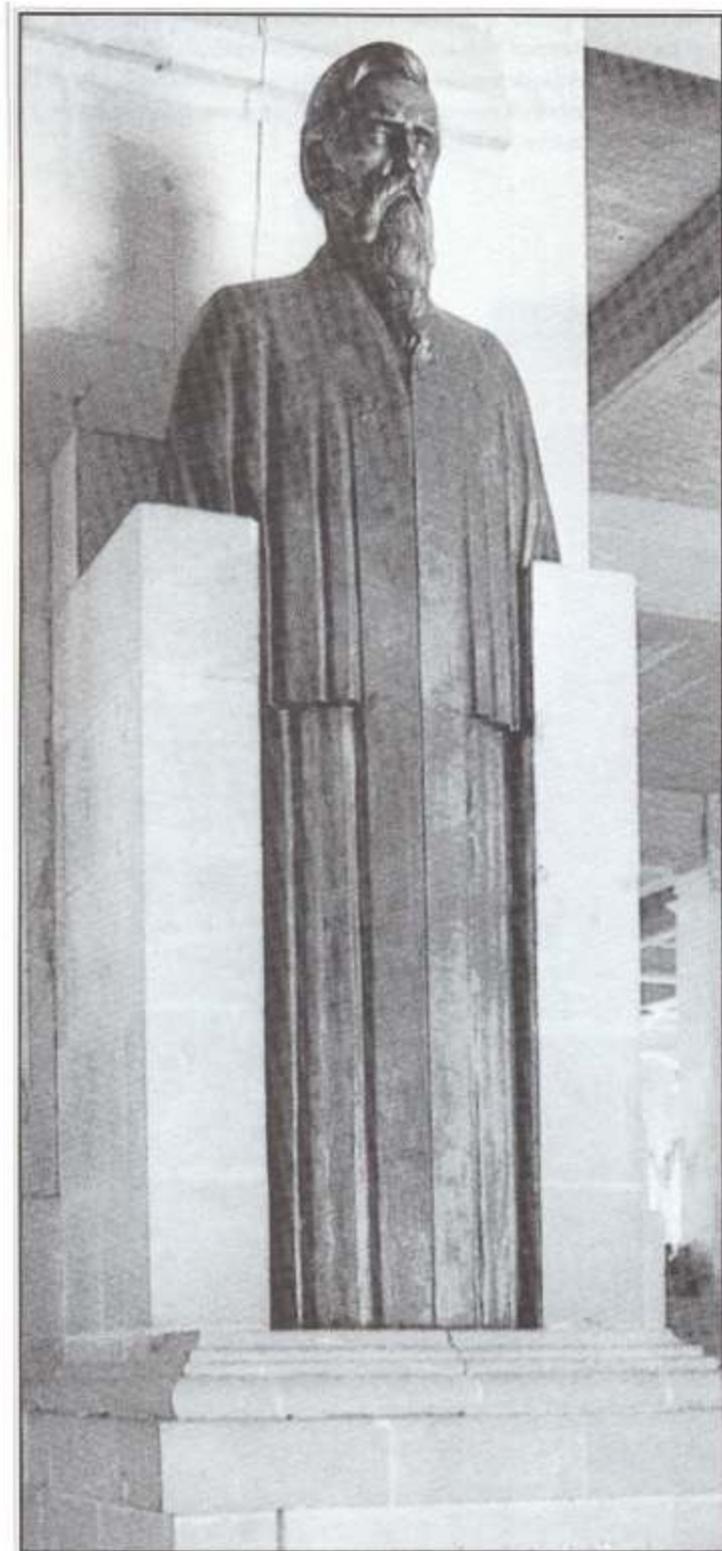
3.- En nuestra opinión y en tercer orden de importancia, la propuesta fracción VI del artículo 95 constitucional debe eliminar de plano y prohibir en forma contundente que los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o del Distrito Federal, Senadores, Diputados Federales, etc., sean nombrados y designados ministros, magistrados o jueces integrantes del Poder Judicial Federal, estatal o municipal.

Los abogados mexicanos especialistas en la materia insistimos que los integrantes de la Judicatura debe reunir cualidades muy especiales, entre ellas, el haber ejercido la profesión de abogado en forma intachable y honorable durante, por lo menos, cinco años y, sobre todo, que hayan tenido una sobresaliente trayectoria judicial que los califique auténticamente como jurisperitos.

Solo con un pleno conocimiento de la Ley Procesal y sus mecánicas de funcionamiento, el derecho sustantivo será la norma de convivencia pacífica de los mexicanos.

4.- En nuestra opinión y en cuarto lugar de importancia consideramos que las sentencias de amparo que determinen la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y de cualquier disposición obligatoria de observancia general, deben surtir efectos "erga-omnes" y cuando sean aprobadas por una mayoría simple.

Posiblemente por alguna falta de entendimiento, a los abogados nos cuesta trabajo asimilar que las acciones de



Ignacio L. Vallarta.- Estatua del insigne jurista jalisciense, quien fuera Presidente del Alto Tribunal de 1877 a 1882, esculpida por el maestro Ernesto Tamariz en 1943. (Suprema Corte de Justicia)

inconstitucionalidad que tengan el carácter de "erga-omnes" deban ejercitarse por ciertos porcentajes de los miembros integrantes de la Cámara de Diputados, Senadores o Congresos de los Estados que finalmente constituyen el cuerpo constitucional encargado de producir las leyes.

En este listado de cosas, si suponemos que los cuerpos legislativos disidentes en la deliberación de las iniciativas de leyes puedan ejercer un medio de control constitucional contra la mayoría legisladora, coincidimos con la iniciativa.

Sin menoscabo de lo anterior, es nuestra opinión que cualquier sentencia de amparo que determine la inconstitucionalidad de una norma obligatoria de observancia general, debe surtir efectos "erga-omnes" independientemente de quien sea su promovente o, en su defecto, incluir dentro de la reforma constitucional a los Colegios de Abogados (reconocidos conforme a la Ley de Profesiones) e, inclusive, a otras organizaciones serias y representativas del interés social.

5.- En nuestra opinión y en quinto lugar de importancia, los abogados de México consideramos que en materia de amparo la caducidad de la instancia debe ser de cuando menos 10 (diez) años, si no es que, en realidad, esta figura no debe existir en materia de amparo, toda vez que la tramitación del Juicio de Amparo depende en un 95% (noventa y cinco por ciento) de la actividad interna del tribunal y de la oportunidad procesal de las autoridades responsables y de los terceros perjudicados.

6.- En nuestra opinión y en sexto lugar de importancia, los abogados especialistas en la materia consideramos que el cuarto párrafo del texto propuesto al artículo 94 constitucional concede facultades al pleno que pueden provocar la inmovilidad en las tesis de jurisprudencia dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta propuesta hará sumamente difícil lograr cambios en la jurisprudencia.

Para complementar lo anterior, en la fracción XIII del artículo 107 constitucional debe agregarse que cuando los Tribunales Colegiados conozcan de la existencia de tesis contradictorias, deben suspender la tramitación de los amparos

correlativos, solicitando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva dicha contradicción, antes de que los Tribunales Colegiados tengan que pronunciar su sentencia sobre dicho asunto.

Como podrá notarse, los anteriores seis puntos resultan esenciales dentro de la Iniciativa de Reformas a la Constitución y constituyen un resumen de los comentarios y opiniones escritas recibidas por el Presidente de la Comisión de Análisis

Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial, Lic. Salvador Pasquel Velasco, quien encomendó al Lic. Dionisio J. Kaye la elaboración del presente estudio y la incorporación de extractos sobre dichos comentarios y opiniones, que se encuentran plasmados en este documento.



**Manuel Crescencio Rejón.** - Estatua del jurista mexicano, padre del Amparo, fundida en bronce por el maestro Carlos Bracho en 1952. (Suprema Corte de Justicia)

## Ponencia 7

Luis Rodríguez Manzanera

### I. INTRODUCCIÓN

El señor Presidente de la República ha enviado al H. Congreso de la Unión una Iniciativa de Reformas a la Constitución, para establecer las bases de una transformación de fondo al Poder Judicial, y de los organismos encargados de la Seguridad Pública.

Imposible, en el tiempo y espacio de que disponemos, tratar de hacer un análisis total de la iniciativa, que es de una gran riqueza y amplitud, y que indudablemente pretende responder al reclamo popular de mejor justicia y mayor seguridad, por lo que únicamente nos ocuparemos de tres aspectos: la conformación del Consejo de la Judicatura, la impugnación al no ejercicio de la acción penal y el concepto de seguridad pública.

### II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

La iniciativa propone la creación de un Consejo de la Judicatura Federal y Consejos de la Judicatura locales. Estos Consejos tienen como objetivo básico liberar a la Suprema Corte de Justicia, o a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados (y del Distrito Federal) de la pesada carga administrativa que quita una buena cantidad de tiempo y requiere un gran esfuerzo; en esta forma, los Ministros y Magistrados podrán dedicarse por completo a su función esencial: juzgar.

Dentro de las atribuciones de los Consejos estaría el nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces (y en su caso de magistrados).

Los Consejos se integrarán, de probarse las reformas, por miembros nombrados por los tres poderes de la Unión; así, por ejemplo, el Consejo de la Judicatura Federal se compone de siete miembros: el presidente, que es el de la Suprema Corte; dos nombrados por el Senado; uno por los Jueces de Distrito; uno por los Magistrados de Circuito; y dos por el Presidente de la República.

De aquí surgen una serie de preocupaciones: la primera, si es conveniente que el Presidente de la Corte sea a la vez el del Consejo, y si no desatenderá una de las



**Luis Rodríguez Manzanera**  
*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y licenciado en Psicología en el Colegio de Psicología de la Facultad de Filosofía y Letras de la misma universidad. Obtuvo el doctorado en Derecho Penal en la Università Degli Studi di Roma, y el Diploma de Criminología Clínica en la Scuola di Specializzazione di Rebibbia, en Roma, Italia. Es*

*Profesor Titular de Criminología en la UNAM y en la Universidad La Salle. Cuenta en su haber con 75 artículos publicados en revistas especializadas y con 15 libros sobre criminología. Es Vicepresidente de la Asociación Nacional de Escuelas y Facultades de Derecho e Institutos de Investigaciones Jurídicas; actualmente es Director de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle de México.*

dos funciones, más aún tomando en cuenta que el número de Ministros se reduce a once; es decir, que ni siquiera se van a poder integrar las 4 salas con tres ministros cada una (o ¿van a desaparecer también las salas?).

Lo segundo que llama la atención es que se ha dejado fuera a la Cámara de Diputados, ya que en el Consejo Federal, los consejeros del Legislativo son designados por la Cámara de Senadores y en el Consejo del Distrito Federal lo son por la Asamblea de Representantes.

Es decir que la Cámara Baja, considerada siempre como la representación más directa del pueblo, queda sin intervención en el proceso, lo que nos parece, por lo menos injusto.

La propuesta concreta es que la Cámara de Diputados designe a uno de los Consejeros Federales y a uno del Distrito Federal, dejando la designación del otro a Senadores y Asambleístas, respectivamente.

Lo tercero que preocupa es la exclusión de la llamada sociedad civil organizada, principalmente de las universidades y de los colegios de abogados, que en los países en que existe el Consejo de la Judicatura (o algún cuerpo similar), tienen participación directa y activa.

Nuestras escuelas y facultades de derecho están organizadas en una asociación civil (ANFADE, A. C.), que podría intervenir nombrando a un Consejero.

No podemos decir lo mismo de las barras y colegios de abogados, pues los hombres y mujeres de leyes se han caracterizado por su divisionismo e individualismo.

Ahora, gracias al Tratado de Libre Comercio y a esta iniciativa, se ve con mayor claridad la necesidad de la colegiación obligatoria y de la limitación del número de asociaciones profesionales, y se capta la pobreza y mezquindad de los argumentos en contra.

De todas formas, debe encontrarse el mecanismo para que los abogados estén representados en los Consejos, en otra forma el concepto del sistema de justicia se ve limitado y empobrecido, pues solo se captaría como un sistema gubernamental alejado de la sociedad, autoritario y unilateral.

### III. IMPUGNACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

El no ejercicio de la acción penal puede ser una de las formas más claras de sobrevictimización a la víctima de un delito, y una puerta abierta a la corrupción,

Por ésto, el necesario control a la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, es uno de los aciertos más sobresalientes de la iniciativa en estudio.

Deben encontrarse los mecanismos adecuados para que esta reforma tenga eficacia, pues el procedimiento del Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 133 nunca funcionó.

Ahora bien, siempre hemos defendido la impugnación del no ejercicio de la acción penal como un derecho de las víctimas. (Cfr. op. cit.).

En uno de los avances más plausibles de nuestra legislación, se consagran ahora los derechos de las víctimas a nivel constitucional (Reformas al art. 20 constitucional, fracción I, garantía de la reparación del daño y párrafo final:

"En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, o coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes".

Siendo coherentes con este moderno enfoque victimológico, proponemos que se revise la colocación de la reforma, y que en lugar de quedar como adición al artículo 21, se pase al artículo 20, y se convierta en un verdadero derecho de las víctimas, y no en una simple posibilidad abstracta. (Aunque ya la ruptura del mitológico monopolio de la acción penal representará un gran avance).

### IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA

Aunque tiempo y espacio se nos han agotado, no podemos terminar sin hacer alguna apreciación sobre el problema de la seguridad pública.

En primer lugar, la falta de precisión de lo que se va a entender por seguridad pública, ya que este término puede ser muy ambiguo, e interpretarse de formas muy diferentes, que van desde la simple seguridad del ciudadano común, hasta la defensa de la integridad del "Estado!", y entonces convertirse en una doctrina de "seguridad nacional".

Por lo que puede interpretarse de la iniciativa, el concepto de seguridad pública es limitado y restringido a su aspecto policiaco:

Cfr. RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS *Victimología*. Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 324.

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

Por lo tanto, la coordinación que se ordena:

“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 señala” es solamente policiaca.

Las menciones de legalidad, honradez y eficiencia son muy bellas, aunque no sabemos si era necesario ponerlas en la Constitución.

Un ejemplo claro de la discrepancia entre discurso y realidad lo tenemos en este tema, pues mientras por una parte se habla de mejoría, reforma y depuración del sistema de justicia (y en este caso de la seguridad pública), por otro se limitan y se cierran los centros e institutos de capacitación de personal de los diferentes niveles.

Así, tenemos que señalar los errores graves de limitar el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del D. F., y de desaparecer el INACIPE (Instituto Nacional de Ciencias Penales), en una de las decisiones más torpes en la historia de las ciencias penales mexicanas.

Para concluir, consideramos que debería tomarse un concepto de seguridad social mucho más amplio; el problema rebasa en mucho lo simplemente policiaco, el problema es de una política criminológica en su sentido más moderno e integral, con una gran participación social, de lo contrario este nuevo monopolio puede verse superado y rebasado por una sociedad harta de tanta violencia y corrupción.



La Justicia.- Escultura en mármol de Giovanni Pisano

## *Mensaje de QUÓRUM a sus lectores*

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstos se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguientes información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un currículum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
  - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
  - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel.
    - \* Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras (de preferencia WORD).
  - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
  - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque  
Deleg. Venustiano Carranza; C.P. 15960, México, D.F.  
Tel. 628 14 21, 628 13 00 ext. 3127

## Ponencia 8

José Luis Soberanes Fernández

**C**omentaré muy brevemente algunos de los problemas relacionados con el Poder Judicial y la reforma que se ha planteado.

Coincido en que, en principio, se trata de una buena reforma que tiene algunas cuestiones que hay que pulir, pero también quiero destacar otro aspecto que se ha mencionado y es una pequeñísima parte de todo lo que esperamos, porque se nos ha ofrecido una gran reforma al aparato de justicia en nuestro país, y expresa que se nos cumpla para erradicar vicios y corruptelas que desafortunadamente hemos padecido.

Por otro lado, la reforma propuesta por el Presidente Zedillo es indispensable porque sin ella, sería muy difícil avanzar en materia de justicia en nuestro país; sin embargo, me preocupan voces que se han manifestado en favor de prolongar la discusión del año próximo, sobre todo porque sabemos que cuando este tipo de cuestiones se prolonga demasiado, normalmente se van diluyendo, se van llegando a transacciones políticas más que jurídicas y finalmente queda todo en agua de borraja.

Considero que estos temas han sido sumamente discutidos y debatidos en los medios jurídicos del país. Recuerdo que hace algunos meses estuvimos invitados por la anterior Legislatura a un foro, en este mismo local, sobre estos temas.

Se discutieron, pero curiosamente molestaron a la Suprema Corte; sin embargo, se habló con toda libertad, también recuerdo un seminario muy importante que se organizó en la UNAM el año pasado, que se llamó *Justicia y Sociedad*. Las memorias están a punto de salir.

El Dr. Zedillo pronunció un discurso en la ciudad de Guadalajara, cuando era candidato a la Presidencia de la República, donde ya dejaba ver todos estos asuntos. También recuerdo la discusión de aquel encuentro que tuvieron los tres principales candidatos a la Presidencia de la República, en el que el Lic. Fernández de Cevallos ya planteaba también la creación de este órgano, pero sin continuamos profundizando, veremos que ha sido un tema muy debatido en nuestro país y ahora se recogen todas estas reflexiones, todas estas sugerencias, que inclusive han sido llevadas a la práctica en el Estado de Coahuila.



**José Luis Soberanes Fernández**

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Investigador Titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fue Consejero Ciudadano suplente, del Consejo General del IFE. Profesor distinguido de la Universidad*

*Nacional Mayor de San Marcos. Ha impartido cursos de posgrado, maestría y doctorado en diversas universidades de México; asimismo ha publicado 82 artículos doctrinales en revistas mexicanas y extranjeras; ha intervenido como autor en 12 libros y como coautor en 15 más. Actualmente es Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.*

Existe un dictamen de la Cámara de Senadores que todavía no llega a esta Cámara, pero habría sido muy interesante que lo hubiéramos conocido para poder comentarlo, ya que la Cámara revisora será la de Diputados. Es una lástima porque solamente tuvimos informaciones periodísticas que suelen ser bastante superficiales y no podemos llegar al contenido de lo que los senadores han dicho.

Durante estos días se han ido recogiendo algunas preocupaciones muy obvias y espero que los señores senadores ya las hayan tomado en cuenta. Me refiero al hecho de que se requiera el 45 % de una Cámara para llevar a cabo la acción de inconstitucionalidad. Esto es un tanto absurdo, ya que quitando a la mayoría, los partidos que no son mayoría ninguno alcanza el 45 % y precisamente la mayoría que haya aprobado cualquier ley, no tendría mucho sentido que se les pidiera el 45 %, sabiendo que es prácticamente imposible que haya una minoría que alcance este porcentaje.

Por otro lado, resulta también absurdo el tema de los nueve votos que se piden a las resoluciones de la Suprema Corte. Si son once ministros y la mayoría se alcanza con seis votos, ¿qué pasa con una resolución que tiene ocho o siete votos?. Pues resulta que nos quedamos en el limbo jurídico, porque no tiene los efectos pero si tiene una mayoría. Yo considero que debe de ser la mayoría simple de seis ministros.

Otro aspecto que me preocupa es que se excluya de esta acción de inconstitucionalidad el tema de las leyes electorales, es decir, la Suprema Corte va a conocer solamente de controversias constitucionales, y de aquí se excluyen las controversias de orden electoral. Eso es muy acertado. La Corte no tiene por qué entrar a resolver controversias electorales, porque entraría entonces en una dinámica política que a nadie conviene.

Ahora bien, otra cosa muy diferente es que se revise la constitucionalidad de las leyes electorales. Ahí ya no se está viendo un conflicto concreto o particular, ahí simple y sencillamente se está analizando si la ley electoral coincide con la ley fundamental o no. Entonces el quitarlas, me parece absurdo, porque tan inconstitucional puede ser una ley fiscal, una ley penal, como una ley electoral, ¿y por qué entonces no van a poder revisarse estas leyes electorales?. Por lo tanto, yo considero, es más, si por la vía de amparo podemos demandar la inconstitucionalidad de una ley electoral, ¿por qué no por la vía de la acción de inconstitucionalidad?.

Otro aspecto que me preocupa, aunque esa batalla la tengo perdida, se refiere a la integración del Consejo de la Judicatura. La propusieron siete miembros: 3 del Poder Judicial, 2 del Legislativo y 2 del Ejecutivo, y ha habido un



movimiento en favor de que los primeros se aumenten a 5 y tengan la mayoría.

Yo considero que no deben ser mayoría los miembros del Poder Judicial, y así lo publiqué en mi columna semanal del periódico *El Financiero*. Me parece que no deben ser mayoría porque se reproducirían, no ahora, sino quizá dentro de algunos años, los mismos vicios y corruptelas que ahora tratamos de evitar; particularmente los cotos de poder y entonces de nada habría servido la creación de un Consejo de la Magistratura, que funcionaría de manera similar al actual Pleno de la Corte. Por ello considero que para el mejor funcionamiento del mismo, deben ser minoría.

Por otro lado, considero que sí debieran tener participación en el mismo los Colegios, Barras, asociaciones de abogados y las escuelas y facultades de derecho, como sucede en la mayoría de los países. Cuando menos, si ello no se lograra ahora, en la reforma constitucional, espero que el Presidente de la República tenga la sensibilidad para que sus representantes sean precisamente los delegados de los colegios, barras, etc., así como de las escuelas y facultades de leyes y que en un futuro no lejano se pueda llevar al texto constitucional e inclusive a la ley reglamentaria. Si sería conveniente que tuviesen

esta participación en el Consejo para que dieran su punto de vista y quizá esto obligaría a que los diversos colegios, asociaciones y barras se unieran para este fin.

Reitero mi preocupación porque se aceptara la mayoría de los miembros del Poder Judicial porque considero que se politizaría la designación de Magistrados y Jueces, y daría lugar a que se repitieran las cuotas de poder y los cotos que tratamos de extirpar. Creo que esto es una opinión minoritaria y por lo mismo se trata de una batalla perdida; sin embargo, mi propósito es dejar constancia de ello, por si quizá dentro de otros seis años hubiera otra reforma y entonces podamos plantear.

Otro aspecto que quisiera plantear, se refiere a la designación del Procurador General de la República. Creo que se trata de una falacia, el ponerle requisitos al Procurador. Los diferentes Ministros en la Corte no tiene ninguna importancia, como tampoco lo es, la ratificación del Senado.

Creo que la reforma se debió haber profundizado más, así como se hizo con la Procuraduría General de la República, que hoy día es una de las llagas sangrantes del sistema político mexicano. El Procurador tiene dos funciones: es la cabeza del Ministerio Público, y es el



**Las Riquezas Nacionales** - Mural de José Clemente Orozco que expresa: una especie de corte o sección geológica permite ver las entrañas de la tierra -tierra del sismo y el leopardo- y se encuentran, además símbolos representativos de los más preciosos y ricos metales: el oro, la plata, el cobre, el acero y el petróleo. Tendido en lo más alto, en la corteza terrestre, se extiende el pabellón nacional y sobre todo esto, al centro y en la cumbre, un fiero tigre mostrando formidables garras y colmillos, parece defender aquellas riquezas nacionales. (Suprema Corte de Justicia)

Consejero Jurídico del Gobierno, dos facultades que deben estar separadas.

El Ministerio Público como tal representa a la sociedad, no representa al gobierno, es más, si el gobierno interviene en eso, sucede lo que ha pasado siempre, que el Ministerio Público actuará en concordancia con los deseos del Ejecutivo y ese es el gran problema. Por lo cual, se está llevando a la posibilidad de impugnar el nuevo ejercicio de la acción penal, pero de cualquier forma, yo considero que el Ministerio Público no debe aprender del Ejecutivo porque es el representante de la sociedad y no represente al gobierno y con esto evitaríamos intromisiones por no decir consignas del Ejecutivo sobre el Ministerio Público. Por ello considero que debe de ser el Titular, el que haga cabeza del Ministerio Público y éste debe ser designado por el Congreso de la Unión en el ámbito federal o los Congresos Locales en los Estados.

Reitero que se trata de un representante social y no es el representante del Gobierno, y por lo tanto, la sociedad, a través de sus representantes, en este caso los legisladores, tendrían que designarlo de tal forma que hubiera una total independencia y autonomía del Ejecutivo. Por otro lado, las funciones de Consejero Jurídico del Gobierno que cada vez son menos, porque sabemos que esas las desempeña el Director General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, debería tener también una entidad propia, ser designado por el Presidente y llevar la representación gubernamental.

Otro aspecto que quisiera mencionar es lo siguiente: cuando la Federación impugna resoluciones generales de los Estados y Municipios, en leyes locales o bandos municipales, la resolución de la Corte va a tener efectos generales, y en eso estamos de acuerdo. Ahora bien, porque si un estado impugna a la Federación, los efectos van a ser específicamente particulares y no generales. De esta forma se intenta impulsar al federalismo, para que los Estados recuperen esa soberanía que las circunstancias les han quitado, entonces vamos a ser parejos. Tan soberano es el Congreso de la Unión como lo es el Congreso de cualquier entidad federativa, por lo tanto, porque si se impugna un acto de esa soberanía local tendría efectos generales y porque si se impugna un acto de la soberanía federal, no. Aquí estamos viendo dos medidas; entonces creo, que aquí se tendría que pensar si es que queremos en verdad reforzar al federalismo.

Para terminar quisiera decir cuáles son las asignaturas pendientes. Claro, no necesariamente tenían que estar en una reforma constitucional. Es más, no deberían estar

en una reforma constitucional sino tendrían que estar en la legislación ordinaria.

Pensar en la posibilidad de crear un *ombudsman* judicial, en donde la Comisión de Derechos Humanos tanto la federal como las estatales no puedan intervenir. Esto es, que no intervengan en las decisiones de fondo, pero no en las jurisdiccionales, porque no puede haber un *ombudsman* que intervenga como en otros países.

Las demás asignaturas pendientes son: la gran Reforma al Amparo y la Justicia Alternativa. Esta última se refiere a aquellos medios que se tienen para que las personas no tengan que llegar a los tribunales ni entrar en las formalidades de los procedimientos, la mediación del arbitraje y la conciliación. En los países de América del Sur se está intentando esto. Por ejemplo, en Colombia se creó este sistema de justicia alternativa y en el primer año evitó que un millón de asuntos llegaran a los tribunales formales a través de soluciones justas. En México contamos con la Procuraduría Federal del Consumidor, donde a través de su intermediación se logran evitar una serie de conflictos entre consumidor y comerciante.

En tercer lugar el gran tema de la Asistencia Legal se tiene que ampliar mucho más de lo que es la asesoría de oficio, va a ser un verdadero servicio público en el que las personas de escasos o medianos recursos puedan tener acceso a la justicia.

Y por último, la gran reforma procesal que todos esperamos para que, entonces sí, el Gobierno Mexicano cumpla con lo que manda el artículo 17 de nuestra Constitución.

## Ponencia 9

Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

La iniciativa de reformas constitucionales en materia judicial presentada por el Presidente Ernesto Zedillo es un plausible esfuerzo tendente al mejoramiento del sistema de justicia constitucional en México. El análisis del proyecto puede hacerse desde dos perspectivas: la primera, a partir del esquema y de los temas que aborda el documento y, la segunda, a la luz de aquellos aspectos que no fueron tocados por la iniciativa y cuya evolución es igualmente urgente. Ambos enfoques son complementarios.

Por lo que hace al primer aspecto, el proyecto de reformas es perfectible. La idea que subyace a la reforma planteada es buena, pero la instrumentación adoptada presenta problemas que deben corregirse. Con el tiempo que cuento es imposible hacer un análisis, así sea superficial, de todos estos puntos, por lo cual, me limitaré a referir enunciativamente algunos de ellos. Por lo demás, coincido con muchos de los planteamientos que distinguidos juristas, como los que hoy participan en este foro, han venido haciendo en relación con este tema.

La posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, es una urgente necesidad largamente acariciada por la sociedad. Sin embargo, el proyecto delega a la ley ordinaria la determinación de los casos y la forma de plantear esa impugnación, lo que podría hacer nugatoria la intención de la reforma. Debe establecerse expresamente que la impugnación será en la vía judicial. Lo más conveniente sería establecer la procedencia del juicio de amparo en estos casos.

Por lo que hace a la estructura de la Suprema Corte, es conveniente la reducción de ministros, más acorde con sus funciones de Tribunal Constitucional. Asimismo, es acertado el buscar excluir los nombramientos políticos en la integración de la Corte. Empero, deben ampliarse los supuestos de la fracción VI del artículo 95 del proyecto para incluir otro tipo de servidores públicos, además de los previstos en él.

Considero también conveniente que la designación de los ministros se realice por el concurso del Ejecutivo y el Senado. sin embargo, el procedimiento planteado debe



**Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**  
Es licenciado egresado de la Escuela Libre de Derecho, tiene estudios de especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo, Maestría y Doctorado en Derecho en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro fundador de la Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas Parlamentarios y de la Academia Mexicana de Derecho Constitucional y

Amparo, A.C. y del Colegio de Profesores de garantías y Amparo de la UNAM. Es autor de diversos artículos publicados en revistas especializadas sobre temas de Derecho Constitucional y Amparo. Ha sustentado múltiples conferencias en distintas ciudades de la República.

revisarse, para evitar que la no resolución del Senado sobre la aprobación de un ministro se considere como una aprobación ficta de dicho nombramiento, tal como se encuentra en iniciativa. Debe reflexionarse sobre la pertinencia de equilibrarla influencia del Ejecutivo, a través de la presentación de ternas para acceder a la Suprema Corte.

La implantación del Consejo de la Judicatura Federal es positiva. No obstante, su integración no parece adecuada. Debe establecerse un sistema que privilegie a la mayoría de miembros del Poder Judicial.

La disminución de requisitos para ser Procurador General de la República no es acertada. La importancia y trascendencia del cargo aconseja que se exijan los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es lamentable la exclusión de la materia electoral de las facultades de la Suprema Corte. Además, resulta contradictorio con la intención de constituir a la Corte como un auténtico Tribunal Constitucional. La tendencia en el mundo moderno es que los tribunales de este tipo analicen los problemas de constitucionalidad, sin importar que éstos se refieran a la materia electoral. De no reconsiderarse este aspecto, el legislador ordinario cuando legisle en materia electoral seguirá convertido, de hecho, en Poder Constituyente.

Por lo que respecta a las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 del proyecto, no parece acertado distinguir casos en que la resolución de la Corte tendrá efectos generales y otros en los que no. En todos los supuestos la resolución de la Corte debe tener Por ejemplo, no existe razón que efectos generales. Por ejemplo, no existe razón que justifique que cuando resulte inconstitucional una ley de un Estado por acción de la Federación, la resolución de la corte tenga efectos generales; y, efectos particulares, cuando quien lo impugne sea un municipio. si la Ley es inconstitucional, debe ser declarada así, con efectos *erga-omnes* los casos.

En relación con las acciones de inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 105 de la iniciativa, debe reducirse el porcentaje que legitime la acción de inconstitucionalidad y ampliar a sesenta días el plazo para la impugnación, a efecto de hacer operativas estas acciones.

El problema de ejecución de sentencias de amparo es no de los más graves que afronta nuestro sistema de justicia. La solución que aporta la iniciativa es inadecuada. debe

eliminarse la facultad que se da a la Corte para que determine el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando se afecte con su ejecución a la sociedad o a terceros en mayor proporción que el beneficio económico que pudiese obtener el quejoso. El respeto a la Constitución no es un problema de pesos y centavos; en todo caso, el cumplimiento sustituto debe ser un derecho exclusivo de quejoso.

Asimismo, debe desaparecer la caducidad en materia de ejecución de sentencias de amparo. Su inclusión es altamente nociva y abiertamente injusta.

Por lo que hace a los aspectos que no toca la iniciativa, debe reconocerse que es un primer paso, de otros que habrá que dar, para que una nueva manera de impartir justicia llegue a la vida diaria de los mexicanos. En este esfuerzo se impone perfeccionar el juicio de amparo. Basta señalar sólo un aspecto, es imperioso que se dote de efectos generales a las sentencias de la Suprema Corte que declaren inconstitucional una Ley. El respeto a la supremacía constitucional, al principio de igualdad ante la ley y la justicia así lo exigen.

Los mecanismos de justicia constitucional que establece la iniciativa no son excluyentes de la revisión instrumentos de control de la constitucionalidad actualización de los procedimientos mediante lo de otros de los cuales se aplica la ley todos los días. Entendida así, la iniciativa que se comenta es benéfica. Aislada y sin una futura revisión que la complemente, la reforma poco podrá aportar al combate de las injusticias que millones de mexicanos padecen todos los días.

Cicerón define La Justicia como:

*Anim affectio suum cuique  
tribuens.*

## Ponencia 10

Jesús Zamora Pierce

**E**l Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ha enviado al H. Congreso de la Unión una iniciativa de Decreto que reforma la Constitución en lo referente al Poder Judicial. El proyecto será discutido y votado a partir del mes de diciembre. En consecuencia, con el Consejo Directivo de la Barra de Abogados acordó hacer de su conocimiento los siguientes comentarios:

### I. LAS FINALIDADES DE LA REFORMA

La Exposición de Motivos del proyecto nos informa que el Decreto "Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial", que "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" y que "un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte". La Barra de Abogados comparte plenamente estas finalidades.

En consecuencia, la Barra apoya aquellos artículos de la iniciativa conforme a los cuales: para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de Nación, se necesita 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 el candidato se separe de su puesto seis meses antes del día de su designación; las personas que se hayan desempeñado como Ministros no podrán ocupar esos cargos dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro y tampoco podrán ocuparlos los Ministros con licencia.

### II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El proyecto entrega la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación a un Consejo de la Judicatura Federal que se integrará por siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, 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. No parece conducente a los fines de fortalecer el Poder Judicial el entregar las funciones de



**Jesús Zamora Pierce**  
*Licenciado en Derecho por la UNAM, tiene Doctorado en Derecho por la Universidad de la Sorbona de París. Es catedrático de la materia Garantías y Proceso Penal en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; actualmente es Vicepresidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, Primer Vicepresidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C.*

administrarlo, vigilarlo y disciplinarlo, que hasta ahora han estado en manos de la Suprema Corte, a un Consejo en el cual los miembros de la Judicatura estallan en minoría. Parece recomendable, en cambio, que los miembros del Consejo sean designados por el Senado, por la abogacía organizada y por el Poder Judicial, siendo éstos últimos mayoría.

### III. LOS EFECTOS DE LA DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Es de encomiarse que la iniciativa otorgue efectos generales a las resoluciones que se dicten sobre constitucionalidad, pero es deseable que se otorguen, también, efectos generales a toda ejecutoria que, por vía de amparo, declare inconstitucional una ley.

### IV. LOS PRINCIPIOS DEL AMPARO

Sería conveniente que la iniciativa se limite, por el momento, a trazar con nitidez la estructura del Poder Judicial de la Federación, y, deje la reforma del juicio de amparo para un momento posterior.

Proponemos que la reforma constitucional se concrete a los artículos 79, fracción II; 89, fracción III; 94 a 102, 108, 110 y 111 de la Constitución Federal, junto con los preceptos atinentes a la seguridad pública, y se conserven sin modificación alguna los numerales 103, 104, 105, 106 y 107 de la propia Carta Fundamental, que se refieren a la competencia de los Tribunales Judiciales de la Federación y a las bases sobre que descansa el juicio de amparo.

### V. EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

En la actualidad, el ofendido por un delito tiene, como único recurso en contra de la decisión del Ministerio Público de no ejercer la acción penal, el de revisión ante el Procurador. La exposición de motivos de la iniciativa afirma que esto no es satisfactorio, y pretende sujetar al control de legalidad "por un órgano distinto" las resoluciones de no ejercicio de la acción penal. Para ese fin, la iniciativa propone que se agregue al artículo 21 Constitucional un párrafo que diga: "La ley establecerá los casos en que podrán repugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal".

Como vemos, el texto propuesto olvidó mencionar al "órgano distinto" competente para conocer de la impugnación. Dado que, donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir, nada impide que el legislador ordinario fuera de opinión que el recurso mencionado en la iniciativa es el recurso administrativo, ya consagrado en nuestros códigos procesales, y cuya inutilidad motiva la reforma. La

iniciativa ganaría en claridad si señalara, expresamente, que la impugnación se hará ante el Poder Judicial, único "órgano distinto" concebible.

### VI. LA CADUCIDAD

La iniciativa propone la reforma de la fracción XVI del artículo 107, cuyo párrafo tercero dispone que la inactividad procesal en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo producirá su caducidad.

La caducidad, en general, debe desecharse como forma de terminación de los juicios, pues sanciona al quejoso por la inactividad del juzgador. En materia de amparo debe regir el principio de impulsión del procedimiento por el juzgador, una vez que el quejoso ha ejercido la acción. Especialmente criticable resulta la caducidad cuando pretende emplearse, como lo hace la iniciativa, para destruir los efectos de la cosa juzgada. El cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público, porque implica obligar coactivamente a las autoridades a que acaten la Constitución.



**Justiniano I.** - (1482 - 1565) Detalle de un mosaico de San Vital de Ravena; Italia. Emperador de Oriente (1527 - 1565). Sucesor de su tío Justino I. Bajo su mandato realizó el Código que lleva su nombre.



**Tenancingo.**- En el centro se encuentra la plaza principal con su típico kiosk, el Palacio Municipal y sus pequeños portales, la iglesia de San Francisco. El lugar es famoso por sus artesanías, entre las que sobresalen bellos rebozos, muebles de madera y palma y licores de frutas.



**Temoaya.**- En cuyo Centro artesanal se elaboran, siguiendo los diseños tradicionales y aplicando nuevas técnicas los internacionalmente famosos tapetes de Temoaya. La materia prima que utilizan para

elaborarlos es lana natural seleccionada, teñida en brillantes colores, que se trabajan en telares verticales con un promedio de 240,000 nudos por metro cuadrado, bajo atractivos diseños indígenas de diversas regiones de nuestro país.



**Malinalco.** (Lugar de Malinalli), significado en lengua náhuatl, donde se asienta un espléndido escenario de ríos y montañas. Población colonial que cuenta con una magnífica zona arqueológica, una de las cuatro que ya hay en el mundo; Cuauhcalli, escalinata en el centro, donde se ven los restos de una escultura, con la característica de estar tallada en un sólo bloque de la montaña. Igualmente interesante es su convento agustino del siglo XVI y el centro piscícola de El Molino.

# Vasco de Puga, Abogado y primer compilador del Derecho Indiano durante el siglo XVI

María Luisa Rodríguez-Sala

## 1.- Antecedentes.

Si en duda alguna que, inicialmente como ocupación y más tarde como profesión, la de los abogados fue una de las primeras en adquirir en la España de finales de la baja Edad Media, formación social peculiar y cerrada que le otorgó carácter estamental. Sus orígenes se remontan al inicio de una diversificación del estable cuadro tripartita ocupacional típicamente medieval que divide a la sociedad en oradores, bellatores y laboratores, o sea, sacerdotes, guerreros y trabajadores, tanto agrícolas como artesanales. Con el paulatino desarrollo de situaciones económicas, culturales y políticas diferentes en la sociedad española, se produce también una paulatina pérdida del monopolio de los miembros de esas ocupaciones, cada una de ellas se fractura internamente y surge una incipiente conciencia de nueva distribución de la sociedad. Con ello se dió paso a la necesidad de contar con diferenciadas funciones sociales que quedan en manos de aquellos que se distinguen por sus conocimientos y experiencia personal y privativa.

Tan temprano como a lo largo del siglo XII aparece la figura del notarius y el scriptor, quienes en España bajo el reinado de doña Urraca (1109-1126) asumen funciones al servicio de la corte en su calidad de personajes letrados. Durante gran parte de la Edad Media, en el seno de instituciones o consejos reales de la gran mayoría de los reinos europeos, paulatinamente se monopolizan funciones específicas a cargo de miembros del grupo de los letrados, como son las de juez, notario y consejero. Su conformación como estamento se adquiere, no en base a situaciones de privilegio o de herencia, propias del resto de los estamentos, sino fundamentalmente, en virtud de sus saberes y del interés por, y la necesidad que de ellos tiene el rey, príncipe o detentador del poder político-administrativo. En este sentido, al igual que Maravall, concordamos con la tesis del sociólogo Feyer, quien establece que la articulación estamental de la sociedad involucro un fenómeno que se inicia en las capas sociales más elevadas y se propaga a las de abajo, en tanto que el surgimiento de las clases procede a la inversa. Por lo que se refiere a la relación directa de los letrados con el poder, la establecen, a través de su saber privativo, como súbditos y no como vasallos y la complementan a través de la fidelidad característica de quienes forman parte del ejercicio del poder político.



**María Luisa Rodríguez Sala**  
Socióloga, Maestra en Historia de México y candidato a Doctora en Historia de México; investigadora titular "C" tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Ha publicado 32 libros y 56 artículos, además ha participado en Congresos a nivel nacional e internacional. Especialista en la Cultura Científica Nacional, sus más recientes

publicaciones son: *Raíces de la Cultura Científico Tecnológica Nacional; Científicos y Académicos del siglo XVI; Exploradores al Septentrión Novohispano; Navegantes, exploradores y misioneros en el Septentrión Novohispano.*

El conocimiento y la experiencia como fuentes de arranque de esos monopolios ocupacionales fueron también las armas que sirvieron para el apoyo, el control y el establecimiento definitivo del estamento. Sus miembros las emplearon para asegurarse la continuidad y reproducción del grupo al cual sólo podían ingresar quienes poseían esos saberes. Fue así como se logró su formalización y se dio paso a la constitución de profesiones, si entendemos como tal la realización de una actividad que requiere la posesión de conocimientos en cualesquiera de sus áreas que se adquieren por medio de estudios formales acreditados por algún tipo de instituciones y cuyo ejercicio público es remunerado y reconocido socialmente.

Lo anterior inició su proceso también tempranamente ya que las universidades medievales incluían en sus currícula la enseñanza del derecho. Su estudio se fundamentaba en el conocimiento de un derecho general, universal o común, el *Utrouque ius* en el cual se concentraban el derecho romano y el canónico, pero también se les estudiaba específicamente en cada una de sus partes. El derecho canónico se impartía, generalmente, a través de dos cátedras, la de Cánones y la de Decretales, en tanto que al romano se destinaban tres: *Prima de leyes, Instituta y Código*. Esta división corresponde a la enseñanza de la materia jurídica durante el XVI en la Real Universidad de México. Hemos hecho referencia a ella, ya que finalmente es este el ámbito socio-cultural que interesa dejar establecido en este trabajo. Sin embargo, no cabe duda de que, por ser la universidad novohispana, particularmente en su primera etapa, un reflejo fiel de la salmantina, de ella procedió este tipo de enseñanza.

Es importante destacar que será bajo las influencias del humanismo renacentista, del fortalecimiento de las monarquías y, en el caso español, de la experiencia del surgimiento de nuevas sociedades ultramarinas, cuando se despierte el interés, primero por la aplicación, y sólo después, por el estudio de los aspectos jurídicos nacionales y específicos de cada reino. Es en este nuevo panorama en el cual se deberán entender y apreciar las aportaciones de los abogados que residieron en la Nueva España, entre ellos, durante el XVI Vasco de Puga y Alonso de Zorita, un siglo más adelante, Juan Francisco de Montemayor y Cuenca. A través de sus propias actividades como juristas y como autores de las compilaciones de las leyes indianas contribuyeron al inicial conocimiento del derecho novohispano.

De acuerdo al marco general en el que hemos trabajado los diferentes aspectos de las aportaciones científico-técnicas de los personajes más destacados de los siglos XVI y XVII, también en el área del conocimiento jurídico, procederemos a cubrir los temas biográficos y profesionales, en este trabajo, el correspondiente a Vasco de Puga, en uno posterior,

nos ocuparemos, fundamentalmente del oidor y abogado del XVII, Juan Francisco de Montemayor y Cuenca, pero considerando los antecedentes en la línea de trabajo que comprende el desarrollo de la legislación indiana.

## 2.- Antecedentes y Situación Familiares.

El principal estudioso del oidor de la Audiencia de la Nueva España ha sido el distinguido catedrático sevillano don Antonio Muro Orejón. De la consulta de su obra hemos extraído las principales referencias biográficas, mismas que hemos completado, y en su caso, ratificado o ampliado a través de la consulta de fuentes primarias.

Don Vasco de Puga fue originario de la villa de Orense en la provincia de Galicia, de donde procedían también sus antepasados, documentadamente, los de vía paterna. Sus abuelos fueron Pedro Vázquez de Puga y Sancha Vella Mosquera y sus padres, Lope García Varela y Violante Mosquera, todos ellos sepultados en la capilla del monasterio de Santo Domingo en la villa de Rivadavia. Se trataba de familia perteneciente a la hidalguía gallega con propiedades en la región. Al parecer, sólo se conoce la existencia de un hermano del oidor, de nombre Gonzalo Gómez de Puga, señor de Entrimo. El año exacto del nacimiento de Vasco no se ha podido precisar, según Muro Orejón, pudo haber sido entre los años de 1524 y 1526, mismos que sugiere en virtud de que, para 1551, ocupaba cargos públicos en Granada y para ello tendría que haber tenido, por lo menos, veinticinco de edad.

No se precisa cuando salió de su lejana villa gallega y se trasladó a los centros de poder castellanos- lo que sí se tiene documentado es el hecho de que para 1550 vivía ya en Andalucía. En noviembre de ese año contrajo matrimonio en la ciudad de Granada, y muy probablemente antes de esa fecha había sido juez en Cazorla y alcalde mayor en Vélez, Málaga. Para haber logrado ocupar esos puestos sin duda que Vasco tuvo que haber estado en relación con los grupos en el poder y, además, haber realizado previamente sus estudios universitarios, que como sabemos, los cursó, en el nivel de bachillerato, en la Universidad de Salamanca y de licenciatura en la de Sigüenza. Sobre este aspecto regresaremos más adelante.

Vasco de Puga casó con doña Francisca Múñiz, hija de Hernando de Baena y de doña Mayor Múñiz, y recibió de su futura esposa dote de poco más de 800 mil maravedís y, a su vez, le entregó en arras la cantidad de 500 ducados que traducidos a maravedís daban la suma de 187,500. Las cifras hablan de una posición económica importante, especialmente por parte de la desposada, ya que su aportación, además de ser mucho más elevada que la de su futuro es-

poso, correspondió a más de lo que el propio oidor ganaría anualmente al trasladarse con ese cargo a la Nueva España. Poco después del matrimonio don Vasco ocupó el cargo de corregidor de la ciudad granadina durante cuatro años.

Don Vasco y su doña Francisca tuvieron dos hijas, la primera nacida en Granada, llevó el nombre de su abuela materna, Mayor; la segunda nació ya en la Nueva España y fue bautizada como María Melchora. Ambas casaron con hombres importantes de la sociedad novohispana. Mayor con Juan Martín Gomero y María Melchora con Don Pedro de Quesada, probablemente ya también criollo y heredero de tierras y estancias ganaderas en las cercanías de la capital novohispana.

La familia de Vasco de Puga establecida en la Nueva España desde julio de 1559, residió permanentemente en ella, no así el oidor, quien retornó en dos ocasiones a su patria. La primera durante 1565 debido a la suspensión de su cargo de oidor por parte del visitador Valderrama y permaneció en la metrópoli hasta julio de 1567 fecha en la que por mandato real, retornó para continuar sus ocupaciones en la Real Audiencia. Su segundo viaje a la corte española tuvo lugar en el invierno de 1575 con la intención de defenderse ante el Real Consejo de Indias de las acusaciones en su contra. Seguramente los problemas que enfrentó quebrantaron una salud no demasiado buena, lo que aunado a sus cincuenta años, precipitaron una temprana muerte. A pesar de su deseo expreso de regresar a la Nueva España Vasco de Puga no lo vio realizado, murió en su patria hacia el mes de octubre de 1575. Sabemos que su esposa, doña Francisca, había quedado en su hogar novohispano en donde recibió merced real por 500 pesos anuales durante varios años después del fallecimiento de su esposo. Para 1584 vivía aún en la capital novohispana en donde obtuvo una merced de agua del Cabildo metropolitano.

### 3.-Estudios y Actividades Académicas y Profesionales.

Vasco de Puga realizó sus estudios universitarios en España, se tituló como bachiller en Cánones en la Universidad Salmantina y como licenciado de la misma facultad en la de Sigüenza. Lo anterior está documentado en el acta de incorporación de esos grados en la Real Universidad de México. Más adelante volveremos sobre sus avances académicos.

Fue a partir de esa preparación profesional que pudo ocupar los primeros peldaños en el estamento de los letrados al desempeñar puestos relacionados con la administración de justicia y la pública como juez y como alcalde. Estos antecedentes seguramente de buenos servicio a la corona, le dieron la oportunidad de ser nombrado oidor en el órgano administrativo-judicial más importante en las posesiones españolas de ultramar, la Real Audiencia de la Nueva España.

En la etapa del fortalecimiento de la administración regalista metropolitana y, consecuentemente, colonial, también se inició el proceso en sus principales instituciones. El órgano por excelencia de la regulación de la vida económica, social y laboral y de la aplicación de la justicia real fue la Audiencia, la que, junto con el virrey y funcionarios menores ejercía esos poderes. Desde la creación de la Real Audiencia en noviembre de 1527 hasta 1556 contó nominalmente con cuatro oidores, pero esto sólo fue efectivo un corto periodo durante los años iniciales. Para 1530 se restituyó el número original y paulatinamente ocuparon el cargo profesionales del mismo. Dada la complejidad del gobierno y administración de la Nueva España ya el primer visitador de la Audiencia, Tello de Sandoval, solicitó en 1545 se incrementara el número de sus oidores, pero será hasta la insistencia de don Luis de Velasco en 1556 que se consiguió la aprobación y se aumentó a seis su número.

De acuerdo a Muro Orejón la designación de Puga tuvo lugar el 29 de diciembre de 1557 y se comunicó a la Audiencia de México su nombramiento y el de Orozco en 10 de mayo de 1558. La burocracia española dificultó una salida inmediata de España y fue así que Puga, su familia y sus diez servidores embarcaron hasta los primeros meses de 1559. La comitiva que lo acompañó evidencia, sin duda alguna, la elevada posición social del oidor, misma que era inherente al estamento al que pertenecían quienes ocupaban cargos de carácter administrativo-judicial.

La comitiva del oidor partió del puerto de Sanlúcar de Barrameda el 18 de abril de 1559 en una de las nueve naves que formaban la flota. Como correspondía a una de las características del alto cargo del oidor de la Nueva España ocupó el de capitán de la nave en que viajaban. Después de una buena travesía, en salvamento, arribaron a San Juan de Ulúa el 15 de julio de 1559, los licenciados Orozco y Vasco de Puga a quienes vuestra majestad proveyó por oidores desta Real Audiencia vinieron en las postreras naos: han estado muy enfermos y a punto de muerte, después que desembarcaron quedan con mejoría y fuera de peligro a lo que dicen los médicos... Se trasladó don Vasco y sus acompañantes a la capital novohispana la que vieron a finales del mes de agosto. Probablemente se instalaron, en forma provisional, en el mismo palacio virreinal, en tanto encontraban casa propia. Las disposiciones al respecto establecían que el oidor podía comprar o alquilar casa y que entretanto se aposentaría en las casas reales. Al poco tiempo alquiló casa y solicitó el pago de la renta, lo que no le fue autorizado, ya que se consideró que tenía salario suficiente para no requerir esta ayuda. Encontramos aquí el primer indicio de su futuro comportamiento abusivo por el cual fue tan ardua y duramente juzgado por el visitador real, el licenciado Valderrama, algunos años más tarde.

Inmediatamente a su instalación en la capital tomó posesión de su cargo el 4 de septiembre del mismo año de 1559, exactamente a los tres meses de iniciarse como oidor, recibió en la Real Universidad de México los grados de licenciado y doctor en cánones. Este acto del claustro pleno universitario tuvo lugar el 5 de diciembre con la presencia del virrey, don Luis de Velasco, del arzobispo Fr. Alonso de Montúfar, del rector, el canónigo Pedro de Nava y de los diputados universitarios. Frente a este cuerpo colegiado el oidor don Vasco de Puga presentó sus títulos de bachiller y licenciado en cánones de las universidades españolas arriba mencionadas. Inmediatamente procedió a pedir y suplicar al virrey, rector, doctores y maestros ahí presentes se le otorgase el grado de licenciado y con ello fuese admitido por miembro de la Universidad. Como era lo usual los miembros del claustro constataron la autenticidad de los títulos para proceder después a conferirle el grado de licenciado, el cual juró con forma de favorecer esta Universidad y nunca ser contra ella. En la misma ceremonia y luego en continente el Ilustrísimo Señor arzobispo le dió el grado de doctor en cánones, fue su padrino el doctor Sedeño. El doctor Puga había adquirido así el nivel más elevado en la jerarquía académica y con ello asegurado su rol profesional en el estamento de los letrados.

Fue así como durante su estancia en la Nueva España estuvo vinculado, esporádicamente con la Universidad, como su doctor reconocido y participó en diferentes actividades académicas.

### 3. 1.-Actividades como oidor de la Real Audiencia de México.

Hasta aquí el quehacer académico del oidor, el que desempeñó paralelamente al inherente a su cargo y que, en alguna forma de él derivaba. La naturaleza del mismo y su propia vinculación con el poder no dejan duda acerca de su postura en la sociedad en la que iniciaba el desempeño de su alto cargo en la importante institución administrativa-judicial. Desde sus primeras actuaciones se mantuvo fiel a su vinculación con el poder real metropolitano que pretendía, en la colonia novohispana, entre otros objetivos, el sometimiento del clero regular al secular y que, al menos durante los primeros años del actuar del oidor no era abiertamente compartido por el segundo virrey. De aquí que se explique el comentario tan favorable del ilustre obispo michoacano, don Vasco de Quiroga, incluido en aquella carta al rey de principios de 1561 en la cual se quejaba de parcialidad virreinal en favor de los frailes mendicantes. No sólo encomió a Vasco de Puga, también advirtió al rey sobre opiniones sesgadas en contra del oidor. Las palabras escritas del obispo agustino son:

En esta Vuestra Audiencia Real que reside en México tiene vuestra magestad por oidor al doctor Vasco de Puga que cierto

merece mucho por sus letras, cordura, integridad y rectitud y destreza que déi he conocido por la experiencia:

*mándeles vuestra magestad conservar y hacer mercedes pues lo merece, sin darse crédito a los émulos, mayormente parciales que nunca a éstos faltan mayormente en esta tierra llena dello más que cuentas yo he visto y más sutiles como lo son los intereses que pretenden...*

¿Mantuvo esta postura a lo largo de su permanencia en la Nueva España? Con exactitud no sabemos si así fue en relación con la problemática entre los grupos religiosos en pugna. A lo largo del análisis de su actividad profesional podremos precisar, probablemente, una cuidadosa observancia de los requisitos inherentes a los miembros del estamento de los letrados. Pero, también exponer la presencia de ciertas desviaciones, que pueden explicarse, que no justificarse, en función del contexto social y de ciertos rasgos de personalidad que parecen ser frecuentes en algunos personajes con importante poder político.

En términos generales las actividades de Vasco de Puga corresponden a las asignadas al cargo, sin embargo, al parecer y según afirmación de él mismo, en su caso, fueron de especial importancia ya que de los oidores que compartieron con él las tareas de la Real Audiencia, solamente él se consideraba profesionalmente con práctica jurídica. Consignemos aquí que simultáneamente fueron oidores, Jerónimo de Orozco, quien llegó con Puga a la Nueva España, en donde ejercían ya como oidores, Zorita, Vilalobos y Villanueva. Orozco, al igual que Puga incorporó su grado español de licenciado en la Real Universidad en donde se le otorgó el de doctor, hecho que sin duda también le habilitaba profesionalmente para ejercer el cargo. De los otros colegas sabemos lo siguiente. El primero fue conocido también como Zurita de nombre Alonso, con nivel académico de licenciado, quien también incorporó su licenciatura en la Real Universidad de México y obtuvo su grado de doctor en noviembre de 1555. Previamente fue oidor en las Audiencias de Santo Domingo, 1548-1550, juez de residencia en la Nueva Granada, 1550-1552, de nuevo oidor durante seis meses en Santo Domingo, posteriormente en Los Confines, Guatemala de 1553 hasta 1556. Terminada su actuación en la Nueva España regresó a España con licencia en el otoño de 1566. El doctor Pedro de Vilalobos, antiguo oidor en Panamá de donde pasó a la Nueva España para ser más tarde ascendido a la presidencia de la Audiencia de Guatemala en el año de 1572. El licenciado Luis de Villanueva, al igual que Puga y Orozco, también obtuvo el grado de doctor y ejerció en la Nueva España de 1560 a 1572. Fue suspendido durante dos años, restituido provisionalmente y vuelto a nombrar oidor en 1582 para pasar como fiscal a la Audiencia de Lima en 1591.

Como puede deducirse por los nombramientos de estos oidores, es muy probable que todos ellos estuvieran

capacitados para desarrollar sus funciones; sin duda que Puga exageró al considerarse a sí mismo como el único apto profesionalmente y con ello justificar la gran carga de actividades que realizó.

Independientemente de lo anterior los oidores tenían configurado y regulado un muy apretado programa ordinario y cotidiano de trabajo, que, sin duda alguna, pone de relieve, la importancia y amplitud de la institución regidora de la justicia y administración virreinales. Los oidores sesionaban todos los días en reuniones matutinas y vespertinas con casos puntualmente programados por días y horas.

Además de las actividades judiciales los oidores tenían también a su cargo otras de tipo administrativo, que realizaban en la ciudad de México, en sus alrededores y en toda la extensión del territorio correspondiente a la Audiencia. Entre ellas la cobranza de bienes de difuntos, el tomar cuentas a diversas instituciones y enviar los dineros cobrados a la metrópoli, supervisar o realizar la tasación de los tributos de los pueblos indígenas, visitas a los colegios de indios, mestizos y niñas y la supervisión de algunas de las residencias de corregidores y alcaldes mayores. Durante la etapa en la que actuó Puga, los oidores también debían ver los asuntos correspondientes a los pleitos de la Audiencia del Nuevo Reino de Galicia.

Fue en este amplísimo marco general de las obligaciones fijadas estatutariamente a los oidores en el cual se desenvolvió Puga. Pero, además de responder a las actividades inherentes a su estamento en lo jurídico y administrativo, realizó dos más, desde luego también como parte de su cargo de oidor. A través de la consulta de la Guía de las Actas de Cabildo de la Ciudad de México, las actividades del oidor relacionadas con el Cabildo se inician el 18 de agosto de 1564 y terminaría hasta 1574, poco antes de su partida para España.

La otra actividad importante y ésta sí adicional a las propiamente de oidor, radica en la compilación de la normatividad a la que, hasta ese momento, estaba sujeta la sociedad novohispana. Es esta tarea académica la que justifica plenamente su inclusión en la investigación acerca de las raíces y orígenes de nuestra ciencia nacional, en este caso, en su vertiente jurídico-administrativa.

#### *Difusión de la actividad científica.-*

Es conocida que una de las labores fundamentales del Consejo de Indias radicó en reconocer la necesidad de los miembros del estamento de los letrados-juristas que ejercían en los virreinos de conocer con detalle la legislación vigente. A medida que se formalizaban y diversificaban las

estructuras sociales novohispanas, también se complicaba su administración y consecuentemente su normatividad iba en aumento y en constante complejidad. Para los jueces, administradores, abogados y litigantes manejarse adecuadamente en el creciente número de provisiones, cédulas, ordenanzas e instrucciones que se añadían, complementaban, sustituían o derogaban de acuerdo al desarrollo de estructuras y dinámicas sociales, resultaba cada vez más difícil una vez que la sociedad novohispana entró en el proceso de institucionalización a través del establecimiento del virreinato. Además de esta situación de hecho, la monarquía en su proceso de creciente regalismo, consideró indispensable ejercer un mayor control de las actividades en sus colonias cuya base fuera un adecuado conocimiento de lo que la propia corona había producido.

Como ya hemos apuntado al inicio de este trabajo, en él buscamos analizar la inicial compilación realizada durante el XVI.

Joaquín García Icazbalceta hace referencia a una compilación previa a la de Puga, para ello seguramente, como todos los posteriores estudiosos, el sabio bibliógrafo mexicano partió también del primer trabajo sobre la historia de las recopilaciones de leyes de Indias a cargo de Antonio de León Pinelo, quien ya durante el XVII, trabajó en este tema. Fue este autor clásico el primero en proporcionar algunas vagas referencias a un trabajo anterior al Cedulaario de Puga. De acuerdo a Icazbalceta el primer intento de compilación fue encargado, por cédula real de 1556, al fiscal de la Audiencia el licenciado Alfonso Maldonado, según León Pinelo, se llamó Antonio. Sabemos que este fiscal no llevó ninguno de esos nombres de pila, sino el de Luis, quien estuvo en el cargo probablemente sólo unos meses, ya que murió ejerciéndolo durante el mismo año de 1556. Es muy posible que a ello se haya debido el hecho de no haber continuado, ni terminado la compilación. Según Pinelo, citado por el historiador del derecho Juan Manzano Manzano, el fiscal empezó un Repertorio de Cédulas, por alfabeto, de que informado el Consejo, (de Indias) avisó al Virrey el año de 1556 que favoreciese esta obra. Lo que sí está documentado por el propio Manzano es el hecho de que la Real Audiencia recibió indicaciones de proporcionar a su fiscal los materiales de carácter jurídico que estaban en sus archivos.

Pasarían pocos años hasta el inicio de un nuevo y exitoso trabajo de compilación, el que nos ocupa. Fue motivado por autoridades del Consejo de Indias a través de la propuesta de su fiscal, Francisco Fernández de Liébana, quien ocupó el cargo de 1558 a 1562. Sin embargo, la iniciativa procede precisamente de las colonias ultramarinas, según Manzano fue un letrado, vecino de la ciudad de la Plata en la Provincia del mismo nombre, el licenciado Juan Polo de

Ongardo quien escribió al fiscal Fernández de Liébana acerca de la enorme dificultad en consultar las provisiones y cédulas y los problemas que ello ocasionaba:

La experiencia de los miembros de las posesiones ultramarinas que se manifestó, tanto en la trunca compilación del fiscal Maldonado en la Nueva España, como en la explícita opinión del licenciado Ongardo, tuvieron que haber influido en el fiscal del Consejo de Indias. Si bien la decisión de efectuar una recopilación jurídica indiana partió del supremo órgano vinculado con la administración colonial, la motivación procede, en este caso como en muchos otros a lo largo del desarrollo de aspectos vinculados con disciplinas científicas, de las situaciones y contextos originales de referencia.

Es así como, a partir de los informes que Liébana entregó hacia 1560 a la Junta de Indias, se propiciará la expedición de una cédula real dirigida al segundo virrey de la Nueva España, don Luis de Velasco. Se emitió desde Toledo el 4 de septiembre de 1560 y es muy probable que poco tiempo después el virrey haya transmitido al oidor don Vasco de Puga la orden inicial de darse a la tarea de buscar y recopilar los materiales vinculados con la normatividad jurídica propia a los asuntos de su virreinato.

Dos años y medio después de emitida al virrey la cédula real, éste envió al oidor Puga el 3 de mayo de 1563 la orden de encargarse de la formación e impresión del Cedulaario. Es seguro que para esa fecha Puga ya había concluido su tarea, ya que el libro se terminó de imprimir el 23 de noviembre del mismo año. De lo anterior se puede deducir que, sin duda alguna, el virrey y el oidor tuvieron que haber estado en comunicación desde tiempo antes para la realización de este trabajo, ya que la orden se refiere exclusivamente al proceso de impresión.

¿Cuándo inició don Vasco de Puga su trabajo de recolección y ordenación de *provisiones, cédulas, instrucciones y ordenanzas*?

Al parecer no hay Información precisa al respecto, a lo largo de las acusaciones de que fue objeto por parte del visitador Gerónimo de Valderrama no se menciona nada sobre este asunto. Pero, de acuerdo a Manzano, el virrey Velasco pudo haberle encomendado la obra durante 1561, tardando dos años en concluirla. Para lograrlo trabajó en ella, precisamente durante el tiempo en que realizaba sus labores como oidor en la ciudad de México, ya que el material provenía de los archivos de la propia Audiencia. Siguiendo a Manzano, de lo que no hay duda, es de que Vasco de Puga realizó este trabajo contando con la ayuda de escribientes que le propocionó Sancho López de Agurto, quien para la

época era escribano de cámara de la Real Audiencia. Según testimonio que este funcionario rindió en la Información de méritos y servicios que a petición de Puga se hizo ante la Real Audiencia, el oidor dió orden de trasladar parte de los materiales a su propia casa en donde los seleccionó, vigiló su transcripción y la realización del trabajo del impresor, Pedro Ocharte. También del análisis de este documento se desprende que fue el oidor quien corrió con los gastos de impresión y del contrato celebrado con Ocharte. Los dos hechos anteriores están confirmados por otros testimonios rendidos por conocidos vecinos de la ciudad de México, entre ellos el famoso Cristobal de Oñate, uno de los fundadores de Zacatecas, poseedor de extensas haciendas ganaderas y de ricas minas en las septentrionales regiones de la Nueva España. Otro de lo testigos lo fue, don Juan de Cavallón, ex-alcalde de Nicaragua, ex-fiscal de la Audiencias de Guatemala y a la fecha de celebración de la Información, el fiscal de la Real Audiencia de la Nueva España.

Como hemos visto hacia principios de 1563 se concluyó la primera compilación del derecho novohispano y salió de las prensas de Ocharte con el significativo título siguiente:

Provisions cedulas/instruciones de su Magestad: orde/nanzas de difuntos y audiencia, para la bue/na expedicion de los negociuos, y adm/nistracion de justicia: y gouernacion desta/nueua España: y para el buen tratamien/to y conseruacion de los yndios, dende ellaño 1525. hasta este presente de. 63./ EN MEXICO EN CASA/De Pedro Ocharte. M.D.LXIII.

En cuanto a su contenido, desde la perspectiva jurídica, son varios y valiosos los estudios que se han realizado. Es por ello que remitimos al lector a ellos y en nuestro análisis daremos una interpretación socio-histórica de sus aspectos más relevantes que desde nuestro punto de vista son:

1) En primer lugar hay que dejar claramente asentado que el trabajo de Puga, en el terreno de las recopilaciones de leyes indianas, constituyó el antecedente y prototipo de toda obra ulterior y como tal, sentó las bases de la investigación jurídica sobre el tema. En este sentido, parecería no haber duda alguna acerca de la consideración de su autor en el trabajo de establecer las raíces y orígenes de nuestra ciencia nacional en el campo del derecho novohispano.

2) Se acentúa su valor como trabajo original novohispano por el hecho de que no se reduce sólo a una compilación de aquella normatividad emanada de la metrópoli, también incluye la dictada precisamente en la nueva sociedad. Es en este sentido que se puede hablar claramente de una compilación indiana de acuerdo al uso que jurídicamente se ha dado a ese término. Concretamente se trata de una obra

de derecho peninsular y criollo, ya que, por un lado, transcribe normatividad emanada de las necesidades propias del contexto y dictadas por autoridades locales, las cuales, desde luego para el momento, si bien eran españolas tenían ya fuerte vinculación con la sociedad novohispana. Por el otro lado, recoge gran parte de las diferentes normas jurídicas llegadas de la metrópoli.

3) Precisamente por su doble contenido el Cedulaario se constituye en una obra de fundamental relevancia para el momento histórico en que aparece. En este sentido, ampliando la división de Muro Orejón, quien sólo contempla dos grandes temas: Administración general temporal y religiosa y Asuntos de Indios, nosotros, desde nuestra perspectiva socio-histórica, preferimos una agrupación del contenido del Cedulaario en temas menos generales.

Es así como, a partir de una revisión cuidadosa del índice cronológico realizado por García Icazbaiceta en 1878, procedimos a un concentrado de temas desagregados para pasar posteriormente a una reagrupación de los mismos en seis fundamentales. A continuación proporcionamos los datos cuantitativos de los temas significativos con los tópicos que incluimos en cada uno de ellos.

El total de provisiones, ordenanzas, cédulas y otro tipo de normatividades asciende, en el índice cronológico, a un total de 502 disposiciones. En los cuadros siguientes proporcionamos las frecuencias absolutas y los porcentajes, inicialmente para el total de los años (1525-1562), posteriormente para cada periodo gubernamental: a) los años anteriores al virreinato (1525-1534), b) el gobierno de Antonio de Velasco (1534-1549) y c) el don Luis de Velasco (1550-1562).

TEMAS GENERALES Y ESPECIFICOS ( 1525-1562 )	NUMEROS ABSOLUTOS	NUMEROS RELATIVOS %
<b>ADMINISTRACION</b>	<b>244</b>	<b>48.5</b>
De la Real Audiencia	64	12.7
De Gobierno	64	12.5
De Hacienda y Comercio	63	12.1
De Asuntos Religiosos	61	7.2
De Justicia	20	4.0
<b>ASUNTOS DE INDIOS</b>	<b>119</b>	<b>23.6</b>
<b>ORDEN SOCIAL Y CULTURAL</b>	<b>93</b>	<b>18.5</b>
Convencia Social	44	8.6
Obras Publicas	24	4.8
Poblamiento	13	2.6
Descripciones y recoplitació de recursos, descubrimientos	8	1.6
Asuntos de la Universidad	4	0.8
<b>ASUNTOS PARTICULARES</b>	<b>26</b>	<b>5.2</b>
De Hernán Cortés	13	2.6
De Nuño de Guzmán	10	1.9
De Francisco de Montejo	3	0.6
<b>MINAS Y OTROS</b>	<b>21</b>	<b>4.2</b>
Minas	17	3.4
Corsarios	2	0.4
Asuntos de España	2	0.4
<b>TOTALES</b>	<b>502</b>	<b>100.0</b>

Las cifras anteriores requieren un análisis de su contenido que ofrecemos a continuación:

1) Las funciones y jurisdicción de la administración general de la Nueva España, tanto la temporal como la espiritual, representa poco menos de la mitad del total de la legislación del Cedulaario, proporción que se mantiene durante los periodos pre-*virreinal* y del segundo *virrey*, en tanto que asciende al 52% durante el gobierno de Antonio de Mendoza. Lo anterior señala, a lo largo de las décadas que cubre la obra de Puga, la necesidad fundamental de normar la administración en todas sus vertientes, con especial énfasis en los asuntos de la propia Real Audiencia, de la Hacienda y del Gobierno.

Los tópicos que constituyen este primer apartado son los que corresponden a los asuntos administrativos de: a) La Real Audiencia, b) Hacienda y Comercio, c) Justicia, d) Administración de los gobiernos *virreinal*, provincial y local, y, e) Asuntos Religiosos, las facultades arzobispales y obispales, la relación entre los dos cleros, regular y secular y de éstos con la administración laica. Como sabemos todos estos aspectos inician el proceso de su institucionalización precisamente con el advenimiento del primer gobierno *virreinal*, de aquí que sea durante esa etapa gubernamental en la cual se reciben y emiten el mayor número de normas legislativas.

2) Los derechos y obligaciones de los indios y de quienes tenían trato con ellos, representan poco menos de una cuarta parte en el total de la legislación compendiada. Su proporcionalidad en los tres periodos gubernamentales es representativa de este tema legislativo, es así que es menos amplia numéricamente para el primero, crece durante el segundo y propiamente se mantiene igual durante los años cubiertos por el Cedulaario que corresponden al ejercicio político de don Luis de Velasco.

De acuerdo a Muro Orejón, con quien coincidimos después de la cuidadosa lectura, revisión y tabulación del contenido del Cedulaario, es ésta su parte más interesante y significativa. Cubre, de acuerdo a la clasificación del autor español, los temas de: la cristianización, el buen tratamiento, la protección, las poblaciones, la beneficencia y la cultura de los indios-novohispanos, los indios como vasallos libres, los caciques y autoridades indígenas y los asuntos que competen a los habitantes autóctonos de las regiones de Tlaxcala, Yucatán y Nueva Galicia. Otros de los amplios aspectos vinculados con la normatividad indígena, son los relativos a la encomienda con todas sus modalidades, facultades, encomenderos, cambios, prohibiciones y sucesiones; el del tributo, comercio e industrias de indios y el de su trabajo en minas, ingenios de azúcar, obras públicas oficiales y religiosas, carga y transporte. No se descuida en esta

parte de la compilación lo referente a las guerras contra los indígenas, la esclavitud y las penas y castigos que se les debería imponer.

3.-El tercer grupo de asuntos comprende temas para la normatividad del Orden social y cultural y cubre poco menos de una quinta parte del total de los años que van de 1525 a 1562. Este porcentaje aumenta hasta poco más de la quinta parte (20.6%) durante el periodo pre-*virreinal* para descender en el siguiente (16.9%) y volver a incrementarse ligeramente (17.4%) durante el tercer periodo. Los asuntos que hemos agrupado en este conjunto jurídico, mencionados aquí precisamente en orden decreciente de importancia numérica, se refieren a:

- a) La normatividad del comportamiento en la vida cotidiana.
- b) Los asuntos relacionados con la construcción de obras públicas, civiles y eclesiásticas (iglesias, conventos, hospitales y caminos).
- c) Los nuevos poblamientos.
- d) Los descubrimiento y las descripciones de recursos naturales y humanos en su aspecto de nuevos conocimientos, y, finalmente.
- e) Los asuntos de la Universidad.

Descrito el contenido de este tema se explica su mayor presencia, precisamente durante los años inmediatamente posteriores a la conquista, durante los cuales a los gobernantes españoles fundamentalmente preocupó el establecer un cierto control jurídico entre quienes, por sentirse creadores de la nueva sociedad, fácilmente sobrepasaban las normas establecidas en la relación cotidiana.

Grupos de tópicos mucho menos importantes cuantitativamente que los hasta aquí analizados, son los dos últimos que representan, cada uno, muy cerca del 5% del total de la legislación y corresponden a los siguientes:

4.-Asuntos individuales que se refiere a las ordenanzas, cédulas y provisiones dictadas para legislar sobre tres personajes importantes de la época. Ellos son: el conquistador y capitán general Hernán Cortés, de quien se ocupan las normas durante la fase pre-*virreinal* con un total de 13 títulos, mismos que representan el 7% de los años que van de 1525 a 1534. En ese mismo lapso, al cruel conquistador de la Nueva Galicia, Beltrán Nuño de Guzmán, se le destinan 9 asuntos, (4%) y al adelantado del sureste, Francisco de Montejo, mucho menos controlado que sus contemporáneos, sólo aparece mencionado en 2 tópicos (1%). El tema individual aparece

también durante el primer periodo virreinal, pero ya solamente con dos menciones, (1.7% del total de casos de esos años); están referidas, una a Nuño de Guzmán y la otra a Francisco de Montejo. Para los años del virreinato de don Luis de Velasco este tema no aparece; de aquí que no haya duda de que a partir de 1551, fecha de la última mención, el protagonismo de las grandes figuras de los años de conquistas, ha desaparecido y la institucionalización de las estructuras inicia su periodo de establecimiento.

5.-Finalmente, el último tema está dedicado a asuntos de la minería y generales, en él hemos considerado toda regulación relacionada con minas, plata y metales, exceptuadas las que se tienen como objeto directo a los indígenas. Este tema no es muy frecuente a lo largo de los dos primeros periodos, 2.5% en cada uno, en tanto que se duplica durante el último. Es significativo encontrar tan escasa regulación relativa a una de las actividades más importantes de la época, la minería; sin embargo, parece explicable si consideramos que será, precisamente a partir de los años finales incluidos en el Cedulaario, durante los cuales se intensificarán los descubrimientos de los reales y minas del septentrión. La segunda parte de este tema, asuntos generales, sólo se da en el virreinato de Velasco, incluimos dos regulaciones destinadas a prevenir los ataques de los corsarios y dos más en que se regula sobre asuntos de interés sólo para la metrópoli.

#### **Vasco de Puga, sujeto a la normatividad estamental.-**

Sin duda alguna que el análisis estadístico de los temas incluidos en la Compilación que realizó el oidor Vasco de Puga pone de relieve las preocupaciones que, emanadas de la naciente sociedad novohispana, repercutían en los organismos encargados de formular una necesaria, indispensable e impostergable normatividad que permitiera el funcionamiento formal de esa sociedad. Pero, como sucede frecuentemente al interior de los grupos humanos, la normatividad no siempre puede ser observada en toda su amplitud y su acatamiento deja mucho que desear. La sociedad novohispana no fue la excepción, en especial en el aspecto de la obediencia a la legislación que pretendía la protección de los indígenas. No corresponde a este trabajo la demostración de esta situación, por lo demás ampliamente documentada a lo largo de nuestra historia colonial. Sin embargo, en relación con situaciones de desobediencia a las normas y la estrecha vigilancia que el poder central ejercía en el desempeño de las atribuciones de sus representantes en la administración de justicia en las instituciones coloniales, no podemos dejar pasar de largo, la propia situación del oidor. Como miembro del estamento de letrados estuvo sujeto a la observancia de las normas que

imponía el desempeño de su cargo jurídico, cuyas amplias y poderosas atribuciones, frecuentemente exageradas, dieron lugar, en su caso, a acusaciones y juicios en su contra, promovidas como consecuencia del ejercicio oficial del visitador de la Real Audiencia.

Ha sido éste un aspecto de la vida profesional de Puga duramente señalado y, por supuesto, criticado. El oidor estuvo sujeto a una primera y muy estricta visita ordenada por el Consejo de Indias y encomendada al licenciado Jerónimo de Valderrama. Como consecuencia de las acusaciones en ella contenidas y de las sentencias dictadas, algunos años más adelante, estuvo sujeto a un nuevo juicio de residencia.

La visita se llevó a cabo a lo largo de los años de 1563, 1564 y 1565 mismos durante los cuales Vasco de Puga realizaba sus actividades de oidor. El celo y estricto sentido de responsabilidad que demostró el visitador en la realización de su cometido no deja duda alguna en especial después de conocer la profusión de la correspondencia que envió al Consejo de Indias acerca de la visita, no sólo a Puga, también a los otros oidores y funcionarios del gobierno virreinal novohispano. Mucho se ha escrito acerca de los resultados del juicio de Valderrama que concierne a Puga, inclusive se lo ha relacionado con una fuerte disputa entre los dos personajes ocasionada por divergencias de opiniones y participaciones en los sucesos previos a la conjura de Martín Cortés. Otro de los motivos de desavenencia personal entre el oidor y el visitador radicó en la divergencia de opiniones acerca de la tasación y recaudación de impuestos, asunto que se empezó a ventilar desde antes de la llegada del visitador y en el cual el oidor y las autoridades oficiales nunca estuvieron de acuerdo. No hay duda de que el visitador tomó partido por la postura oficialista, que a toda costa buscaba la estricta recaudación y la fijación de los criterios regalistas en cuanto a impuesto.

A partir de la valiosa documentación incluida en el libro de Scholes y Adams sabemos que el visitador levantó un total de 270 cargos en contra del oidor. De esta cifra fue absuelto de 213 y condenado por 57. La sentencia proviene de los miembros del Consejo Real de Indias otorgado en la Villa de Madrid el 22 de enero de 1572. Como se verá los datos anteriores corresponden a la primera sentencia, que, además fue la más dura y minuciosa. Los detalles de los cargos están ampliamente especificados en el trabajo antes referido, aquí presentamos un resumen de los mismos agrupándolos conforme al tipo de acusación y del cargo por el cual fue sentenciado.

Del total de los cincuenta y siete cargos, 32 fueron motivados por: Negligencia o abuso de poder en el desempeño de su cargo. De este tipo de acusaciones, diez

y siete fueron consideradas menores o de poca importancia y no le impusieron pena alguna. En las restantes quince acusaciones las penas a las que fue condenado fueron de carácter pecuniario, debiendo pagar por todas ellas la suma de 380 ducados.

El segundo tipo, por el número de los mismos, los hemos agrupado en las acusaciones relativas a: Mal trato de indígenas o abuso de los servicios por ellos prestados. El total de ellos es de 15 casos, en 7 de ellos se consideró que no ameritaba pena alguna y en los 8 restantes, las sentencias fueron pecuniarias. La mayor pena correspondió al hecho de haber dispuesto de cincuenta de los doscientos indios destinados a la construcción de obras para la ciudad capital y haberlos llevado a su casa para su servicio personal, impidiendo así que gozaran del pago del repartimiento otorgado. Además de este acto, mandó prender a algunos indios que dejaron de trabajar en su casa por encontrarse sirviendo en la construcción de la iglesia del barrio de San Pablo. Por esta acusación recibió la máxima pena de este tipo de cargos, se le condenó al pago de 30 ducados que debió entregar para el sostenimiento del Hospital de Indios que funcionaba en la ciudad de México. Los restantes cargos, generalmente fueron por abuso de los servicios que le prestaron los indígenas, tanto debido al no pago o mal pago sus mercancías o su trabajo personal. Los castigos consistieron en pagos en efectivo mucho menores, es así que para los siete cargos de este tipo, la multa total fue de 340 pesos de minas.

Finalmente el oidor Puga fue acusado por el visitador Valderrama de 10 faltas en el desempeño de su cargo que involucraron diferentes aspectos financieros. Estos fueron la disposición de dinero a él confiado por la administración oficial o por difuntos, acusaciones en su contra en asuntos comerciales y cobro adelantado de su oficio. Sin duda alguna que fue este tipo de cargos el que ocasionó al oidor las penas más severas por parte del Consejo de Indias, ya que le fueron impuestos, acumuladamente, 12 años de suspensión en su oficio de oidor y de otro cualquier oficio de justicia, además de condenas pecuniarias por un total de 1,300 ducados más 600 pesos de minas.

Como puede apreciarse por los datos elaborados, a la corona fundamentalmente importaban y preocupaban aquellas acciones, actitudes y comportamientos de sus servidores que lesionaran la administración de justicia y el desempeño personal en contra de los intereses regalistas y oficiales. Se condenaba con cierta suavidad las negligencias en el desempeño, siempre y cuando no involucraran asuntos financieros, y, por supuesto, se juzgaba con menor rigidez y, consecuentemente, se castigaba con menor severidad,

las faltas cometidas en perjuicio del sector de la población menos favorecido, el de los indígenas.

Ante el cúmulo de cargos que, sin duda, Vasco de Puga conoció aún antes de que se dictara la sentencia, sabemos que se trasladó a España a principios de 1565 y que antes de salir rindió informaciones particulares y de oficio ante el oidor Ceynos en las cuales aclara su actuación como oidor. No hemos localizado ese documento. Puga permanece en la corte, seguramente aclarando las acusaciones, hasta mediados de 1567, fecha en la regresa a la Nueva España para reocupar su plaza de oidor en marzo de 1568 y desempeñarla nuevamente hasta finales de 1575. Al parecer las sentencias del Consejo de Indias de 1572, solamente quedaron en suspenso, ya que fue el propio rey quien le reintegró a su nombramiento desde 1567.

Sin embargo, también fue el mismo monarca, quien ordenó, en 1572, la residencia a los oidores Puga y Villanueva. Este nuevo juicio estuvo a cargo del doctor Valdés de Cárcamo quien lo llevo a cabo durante los últimos meses de 1573, la sentencia definitiva se dictó en Madrid en mayo de 1574. El segundo proceso fue mucho más benigno que el primero y, en términos generales absuelve al oidor de los cargos relativos a sus bienes y deudas.

A consecuencia de este juicio de residencia, Puga viaja de nuevo a España durante 1575 y en el invierno de ese mismo año envía al Consejo de Indias un memorial en el cual informa sobre los servicios que prestó a la corona, entre ellos haber avisado de la sublevación del hijo del conquistador. Al parecer el documento impactó al rey, quien le perdona la suspensión de su cargo que aún le quedaba pendiente. Si bien el oidor se ve reconocido en algo de sus sentencias, ya no tiene oportunidad de regresar a la Nueva España, como ya dijimos antes, su quebrantada salud hace crisis y muere en su patria en ese mismo año de 1575.

A lo largo de los dos procesos a que se vió sujeto el oidor, no queda duda alguna de la supervisión estricta a la que estaban sometidos los funcionarios de la Real Audiencia, y en especial los miembros del estamento de los letrados. La dura acusación del visitador Valderrama puede interpretarse como resultado, no sólo de la estricta exigencia oficial, también se agravó por las desavenencias políticas y enemistad personal que se dió entre juzgador y juzgado; sin embargo, también respondió a las normas vigentes dentro del propio estamento al que pertenecía el oidor.

Desde nuestra perspectiva del estudio socio-histórico de los personajes que fungieron como iniciadores de diferentes disciplinas científicas, la actividad de Vasco de Puga, no deja duda alguna de su participación en el ini-

ción del proceso de conocimiento del derecho indiano. Su actitud personal que se plasmó en errores, negligencias, abusos de autoridad y de confianza y, por lo que al México actual compete, los crueles tratos hacia los indígenas y el abuso de sus servicios, no son exculpables, pero sí entendibles en el contexto del actuar de la gran mayoría de los personajes con poder oficial. Un estudioso de la época especializado en este tipo de conductas, Stafford Pool, escribe acerca de la corrupción de los letrados en la burocracia novohispana; con referencia a los oidores dice que eran tan venales, toscos y faltos de ética como los conquistadores. Hacían uso de sus influencias para beneficiar a sus conocidos o favoritos en las decisiones judiciales y afirma: en la atmósfera mercantil de la Nueva España la justicia era una mercancía más. Si se dieron tales abusos en un momento histórico durante el cual podrían considerarse actitudes relativamente normales, qué diríamos de lo que sucede, en la sociedad actual, en la cual la gran mayoría de sus grupos indígenas continúan siendo explotados por los miembros de las clases en el poder. Por lo que se refiere a Puga, ya en su momento sufrió las fuertes y para él, sin duda, dolorosas sanciones. Tenemos esperanza que así como este personaje fue duramente juzgado y sancionado lo sean todos aquellos que en la actualidad parecerían seguir sus pasos, sin el justificante de una valiosa aportación a alguno de los campos de la ciencia y/o la técnica.

#### Bibliografía.-

Archivo General de la Nación, Universidad, vol.2, f.95r.

ALTOLAGUIRRE Y DUVALES, Angel de, *Gobernación Espiritual y Temporal de las Indias*, vol. 18, Madrid, Tipografía de Archivos, 1930.

ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes. Siglos XVI y XVII*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos Núm.9, UNAM, México, 1985.

CATALOGO DE PASAJEROS A INDIAS durante los siglos XVI, XVII y XVIII, dirección de don Cristóbal Bermúdez Plata, Imprenta editorial de la Gavidia, Sevilla, 1942, vol.II (1535-1538).

DEL PASO Y TRONCOSO, Francisco, *Epistolario de la Nueva España*, tomo VIII, Antigua Librería Robredo, México, 1939.

FEYER, Hans, *Sociología como ciencia de la realidad*, Buenos Aires, 1944, editorial Losada.

GONZALEZ, Ma. del Refugio. Estudio Introductorio a Vasco de Puga, *Cedulario de la Nueva España*, edición facsimilar, CONDUMEX, Chimalistac, Ciudad de México, 1985.

————— Estudio Introductorio a la obra de Eusebio Ventura Bleña: *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos. Núm. 27, México, 1991

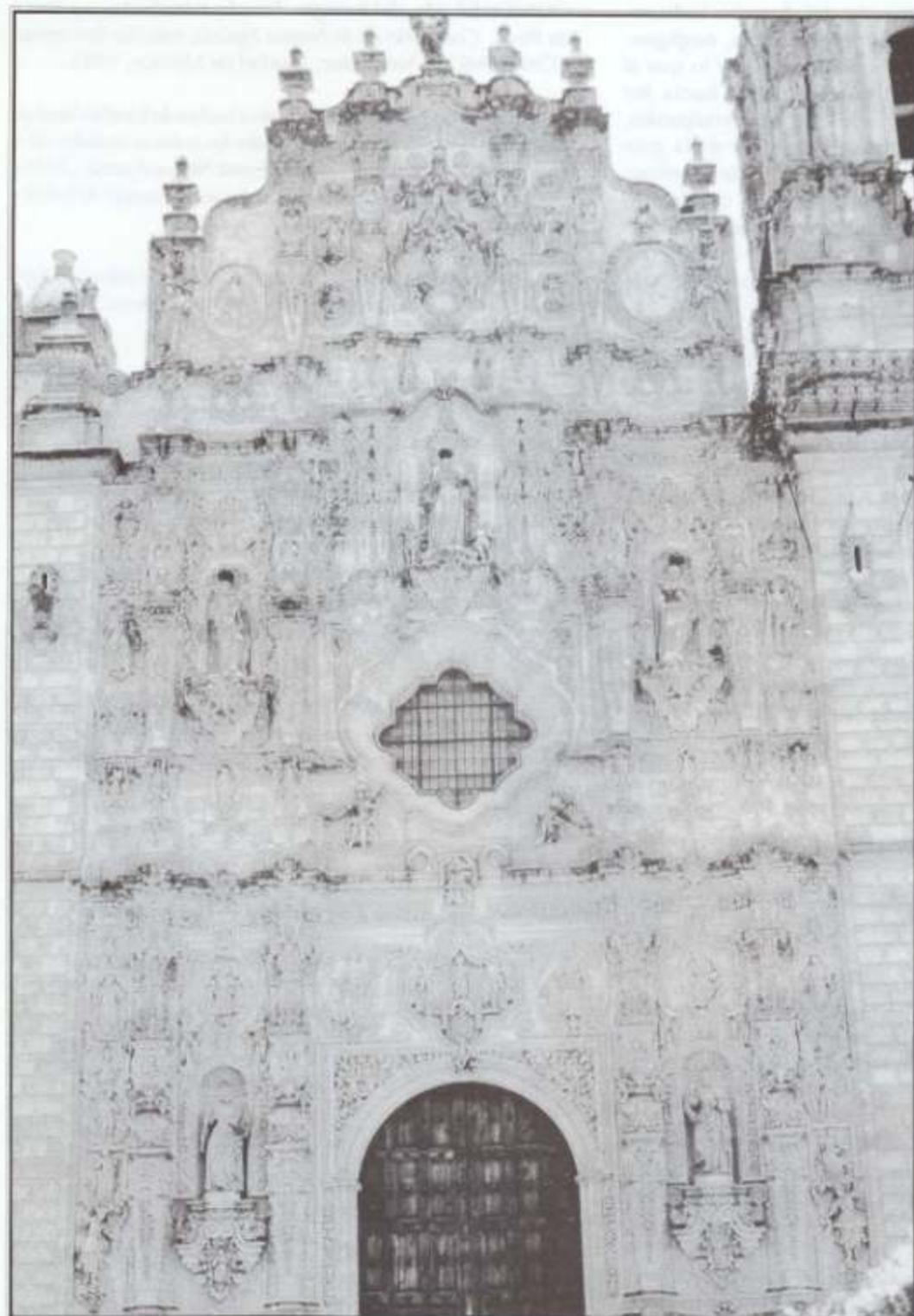
*Guía de las Actas de Cabildo de la Ciudad de México, Siglo XVI*, FCE y Departamento del Distrito Federal, México, MCMLXX.

MANZANO MANZANO, Juan, *Historia de la Recopilación de Indias*, ediciones "Cultura Hispánica", Madrid, 1950.

MURO OREJON, Antonio, 'Régimen de indios y Cedulario de Vasco de Puga' en Memoria del IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano, México, 1976.

SCHAFFER, E., *El Consejo Real y Supremo de las Indias, su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Imprenta M. Carmona, Sevilla, 1935.

SCHOLES, F.V. y ADAMS, E.B., *Cartas del Licenciado Jerónimo de Valderrama y otros documentos sobre su visita al gobierno de la Nueva España, 1563-1565*, José Porrúa e Hijos, Sucs., México, MCMLXI.



**Tepetztlán.-** Población famosa internacionalmente por su extraordinario Museo Nacional del Virreinato. Este

se encuentra ubicado en el majestuoso conjunto conventual del siglo XVII, que en su interior alberga valiosos tesoros del arte colonial religioso, donde sobresale la dorada ornamentación de su nave principal; cuenta también con obras pictóricas de Miguel Cabrera y Villalpando.

## El Reclamo como antecedentes de la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución

*Lucio Cabrera Acevedo*

El Acta de Reforma de 1847 estableció dos formas para que una ley fuese declarada inconstitucional: el amparo y el reclamo. La sentencia de amparo sólo tenía efectos sobre el caso concreto, o sea, la llamada *formula Otero*. La sentencia que favorecería el reclamo - a petición de una minoría del Congreso, del presidente de la República o de tres Legislaturas de los Estados- tendría efectos generales, o sea, que aquí Mariano Otero estimó que las consecuencias jurídicas eran diferentes del amparo. Sin embargo, el fallo del Alto Tribunal debía ser aprobado por las Legislaturas de los Estados para anular una ley.

A continuación haré un breve resumen de la visión de Mariano Otero, plasmada en el Acta de Reformas de 1847 y de la experiencia histórica de la Suprema Corte de Justicia cuando conoció de tres reclamos, ninguno de los cuales fue declarado fundado. Esta experiencia ocurrió en circunstancias críticas, cuando México había sido derrotado por el Ejército de los Estados Unidos y el gobierno mexicano se trasladó de Querétaro a la ciudad de México.

El 17 de mayo de 1847 se aprobó el «Acta de Reformas» a la Constitución de 1824, producto de un nuevo Congreso Constituyente, reunido el 6 de diciembre de 1846 en condiciones gravísimas, pues México estaba siendo invadido por el ejército norteamericano. La comisión encargada de revisar la Constitución de 1824 había quedado integrada, entre otros, por Mariano Otero y por Manuel Crescencio Rejón. El 5 de abril de 1847 la mayoría de esa comisión consideró que dadas las circunstancias tan anómalas era inconveniente promover reformas constitucionales. Sin embargo, Otero formuló un voto particular, sosteniendo que, precisamente por la gravedad de esos momentos, era indispensable la reorganización constitucional, y su voto, con pequeños cambios, fue aprobado por el Congreso. En el «Acta de Reformas», Otero utilizó las palabras «amparo» y «reclamo». O sea, aceptó la expresión de Rejón, de raíces españolas, a pesar de estar más bien influido -al redactar su voto- por la obra de Tocqueville que por las tradiciones hispánicas.

El Acta de Reformas estableció un sistema un para revisar la inconstitucionalidad de las leyes.



**Lucio Cabrera Acevedo**

*Doctor en Derecho y Doctor en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor e investigador por la misma institución. Ha escrito varios libros y artículos en español, inglés y sueco sobre temas históricos, jurídicos y sociales. Ha sido profesor en las Universidades de Lund, Suecia; Cambridge, Inglaterra y Central College, Iowa, E.U. Actualmente encargado de la Comisión de*

*Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Por una parte se podía reclamar mediante el juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal la inconstitucionalidad de una ley -artículo 25-, en cuyo caso la sentencia sólo se ocuparía del caso particular, sin hacer una declaración general. Esta es la llamada *fórmula de Otero*. Pero por otra, propuso también un sistema político de revisión de la constitucionalidad a través del *reclamo*-artículos 22 y 23 del Acta, con intervención de la Suprema Corte, pero a petición de funcionarios de los otros dos poderes-. En este caso la sentencia sería de efectos generales.

El segundo sistema fue el único que se utilizó durante la vigencia del Acta de Reformas. O sea se aplicó el «reclamo» -y no el amparo- para impugnar la validez de las leyes. A continuación se hará una breve exposición de casos presentados en esta vía política, y de los que conoció la Corte Suprema. El primero fue el relativo al tratado de paz de Guadalupe Hidalgo, de 2 de febrero de 1848, aprobado por el Congreso General y ratificado por el Presidente de la República el 30 de mayo del mismo año. El artículo 23 del Acta de Reformas preveía que dentro del mes siguiente a su publicación, podía ser reclamada la inconstitucionalidad de una ley del Congreso General, ya fuera por el Presidente, con acuerdo de su ministerio, por diez diputados, por seis senadores o por tres legislaturas. El «reclamo» se hacía ante la Suprema Corte para que ésta sometiera su sentencia a las legislaturas, que dentro de tres meses y precisamente en el mismo día debían emitir su voto. Con apoyo en este artículo, once diputados del Congreso General -que estaban en contra del tratado- hicieron el reclamo contra la resolución que lo aprobó, por ser inconstitucional, ya que pugriaba contra varios artículos del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

En la sesión de 28 de junio de 1848 -la Corte se había trasladado de Querétaro a la ciudad de México el 26- se dio cuenta con la solicitud de los once diputados. El mismo día, el fiscal Casasola hizo su pedimento y el 9 de septiembre la Corte en pleno designó a don Andrés Quintana Roo para que estudiara con calma y prudencia. Como lo pide el fiscal 11 el ocurso. Se desconoce la opinión de la Corte, emitida en la ponencia de Quintana Roo, pero se hará breve referencia a las ideas del fiscal Casasola, que sirvieron de base para las del ministro.

El fiscal de la Corte sostuvo que el artículo 23 del Acta de Reformas sólo permitía reclamar la inconstitucionalidad de aquellas resoluciones del Congreso que tuvieran el carácter de leyes. El *reclamo* debería hacerse por determinadas autoridades -antes enumeradas- dentro del término prescrito, para su final resolución por las legislaturas de los estados,

Los once diputados dijeron que el carácter de ley estaba fuera de duda, ya que el propio ministro de Relaciones Exteriores había utilizado ese nombre al referirse a los tratados; y que, asimismo, el artículo 45, párrafo quinto, de la Constitución federal decía que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

Casasola afirmó que según la opinión del jurista Vattel, un tratado de paz es una transacción, o sea, un convenio o contrato, celebrado por el poder ejecutivo -de acuerdo con los artículos 49 y 110 de la Constitución- ya que es él quien lo negocia y lo ratifica, aunque para este último acto requiera la participación del Congreso General. Pero tal aprobación no es una ley, sino un simple decreto. La ley puede ser derogada o modificada, en tanto el decreto que ratifica un tratado de paz no, porque precisa el consentimiento de las partes que lo celebraron. Por lo tanto, -concluía- no es aplicable el artículo 23 del Acta de Reformas. Como la Suprema Corte tenía la facultad de calificar si el reclamo se hacía con apego al Acta de Reformas -para que sólo si fuese de estricta legalidad lo sometiera a la calificación de las legislaturas- el fiscal lo declaró improcedente. Además, concluyó que, conforme al artículo 161 de la Constitución, los estados estaban obligados a cumplir los tratados celebrados por la autoridad suprema de la Nación y el artículo 162 les prohibía entrar en transacción con potencias extranjeras, "y si se admitiera aquella reclamación, será dar a los estados intervención en asuntos de tan grave importancia como son los tratados internacionales, en que la propia Constitución les ha prohibido todo participio".

La Diputación Permanente del estado de México impugnó la constitucionalidad del artículo cuarto del decreto de 6 de junio de 1848 que concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal o, como se decía en esa época, al Gobierno General o Supremo Gobierno. El decreto del ejecutivo decía así, "José Joaquín de Herrera, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República sabed: Art. 1.- Los supremos poderes de la Nación se trasladarán al Distrito Federal a la mayor brevedad posible; Art. 2.- El Congreso General suspenderá sus sesiones el día 12 del mes corriente, y continuará el 15 del próximo julio en la capital de la República;... Art. 4.- Queda autorizado el actual Gobierno General, desde la publicación de este creto hasta la reunión del Congreso, para dictar todas las medidas que fueren necesarias a la conservación del orden constitucional y de la tranquilidad pública, sin que pueda sacar a los detenidos del territorio del juez que conforme debe juzgarlos; Art. 5.- El gobierno dará cuenta al congreso luego que se reuna, del uso que haya hecho de las facultades que le concede el artículo anterior, y de los motivos que le hayan obligado a emplearlos... Firman en Querétaro...".



**Mariano Otero.** - Estatua del insigne jurista jalisciense, esculpida por el maestro Ernesto Tamariz en 1943. (Suprema Corte de Justicia)

Este decreto del Ejecutivo era sumamente escrupuloso en cuanto al respeto hacia el régimen constitucional, derivado de la Constitución de 1824 y de su Acta de Reformas. La situación seguía siendo grave, dadas las circunstancias por las que atravesaba la República como consecuencia de la intervención militar norteamericana.

El 11 de julio de 1848 la Corte resolvió lo siguiente:

En virtud de que "el artículo 23 de la Acta de Reformas constitucionales sólo da el derecho de reclamar la inconstitucionalidad de una ley al Presidente de la República, con acuerdo de sus ministros, a diez diputados o a seis senadores y a tres legislaturas de los estados; a que las diputaciones permanentes ni por su calidad constitucional, ni por su nombre están comprendidas en la clase de legislaturas; a que toda concesión de derechos políticos o facultades constitucionales es de estrecha interpretación, de manera que no puede extenderse de caso a caso, ni de autoridad a autoridad, aunque parezcan análogas o semejantes y, por último, a que menos pueden hacerlo los tribunales de justicia, que deben aplicar las leyes con entera sujeción a su tenor expreso y terminante, se declara que: "La Suprema Corte de Justicia no se halla en el caso de dar el curso prevenido en el artículo 23 de la reclamación hecha por la Diputación Permanente del estado de México sobre la inconstitucionalidad del artículo 4 del decreto del Congreso General de 6 de junio último".

El tercer caso que produjo un conflicto derivado del artículo 23 del Acta de Reformas sobre inconstitucionalidad de las leyes fue el ocurrido entre la legislatura del estado de México y el Gobierno Federal. Los artículos 1, 2 y 3 del Acta establecían el derecho de todo ciudadano mexicano -ya fuera por nacimiento o naturalización- a votar en las elecciones populares con una edad mínima de veinte años, cuando tuviera modo honesto de vivir, aunque podía quedar privado de este derecho en forma limitativa por determinadas causas, como ser ebrio consuetudinario y otras que la ley indicaba. El 20 de octubre de 1848, la legislatura del estado de México exigió a los ciudadanos más requisitos que los señalados en el Acta para tener derechos electorales dentro de ese estado. El Presidente de la República, José Joaquín de Herrera, el 2 de noviembre de 1848, dictó un decreto por el cual anulaba la ley de 20 de octubre del estado de México en esta forma:

"Habiendo quedado insubsistentes desde la publicación de la Acta de Reformas, los artículos de las constituciones y leyes particulares de los estados, en la parte que se oponen al tenor de aquella, son nulos los artículos 2, 4, 5 y 6 de la parte reglamentaria del decreto de la legislatura de México, publicada el 20 del próximo pasado octubre, por exigirse en ellos a los ciudadanos, para poder votar en las elecciones, varias cualidades desconocidas en los artículos 1 y 3 de la Acta de Reformas, y por establecerse ciertas pruebas especiales para el ejercicio de esos derechos, cuando por el artículo 4 de la misma Acta se dispone que esa prueba se hará según

una ley que deba dar el Congreso General". José Joaquín de Herrera. A. D. Mariano Otero.

Este decreto o ley federal suscitó la oposición de algunas legislaturas que se declararon a favor de la del estado de México. El 27 de noviembre de 1848 unos diputados del estado de Veracruz se dirigieron a la Corte Suprema insertando el decreto de 22 de noviembre de ese Estado en el que haciendo uso de la facultad contenida en el artículo 23 del Acta de Reformas reclamaban la inconstitucionalidad del decreto del Ejecutivo Federal de 2 de noviembre de 1848. El 1 de diciembre del mismo año la Corte recibió una misiva de 13 diputados del Congreso General en la que apoyaban la inconstitucionalidad del referido decreto de 2 de noviembre. La Corte encomendó el estudio del asunto al Ministro de Quintana Roo y se presume que declaró infundado al reclamo.

El problema debió continuar, pues el 5 de marzo de 1849 la Corte recibió un oficio de la Cámara de Diputados en el que inquiría "si se han hecho reclamos... conforme al artículo 23 de la Acta de Reformas, contra el decreto de 2 de noviembre pasado, que anuló el reglamento publicado por el Gobierno del Estado de México relativo a las elecciones y renovación de aquella legislatura...". La Corte contestó afirmativamente.

El mencionado artículo 23 del Acta de Reformas exigía que fueran tres legislaturas las que pidieran la inconstitucionalidad de la ley federal y así fue como el 7 de mayo de 1849, la legislatura del Estado de Sonora envió a la Suprema Corte un decreto en el que "secunda en todas las partes la exposición de la del Estado de México... que reclama por anticonstitucional el decreto de 2 de noviembre de 1848". Así Sonora, Veracruz y México impugnaban en reclamo el decreto-ley.

La resolución final de este asunto por la Corte no se conoce. Sin embargo, parece que no se reunían las condiciones previstas por el artículo 23 del Acta de Reformas. El decreto de 2 de noviembre fue dictado por el Ejecutivo haciendo uso de las facultades extraordinarias que le dio el artículo 4 del decreto de 6 de junio de 1848 y que, como quedó dicho, se justificaba plenamente, pues al terminar la guerra norteamericana había quedado gran desorden en el país, lo que propiciaba que se cometieran frecuentes asesinatos y robos y la proliferación de ladrones en los caminos; en fin, era evidente la necesidad de restaurar el orden. Por esa razón se declaró nula e inconstitucional la ley del estado de México, no por el Congreso y a iniciativa de la Cámara de Senadores, sino del propio Ejecutivo.

Por otra parte, el artículo 23 del Acta de Reformas exigía algo muy difícil de lograr en aquella época, sobre todo por las lentas comunicaciones, que las legislaturas, en el mismo día y dentro del plazo de tres meses, dieran su voto en contra del decreto o ley del Congreso y lo remitieran a la Corte, para que ésta publicara el resultado y anulara la ley si así lo había resuelto la mayoría de las legislaturas al aprobar el fallo del Alto Tribunal.

Estos tres casos históricos muestran las dificultades prácticas para que prosperara el reclamo creado por Otero en el Acta de Reformas. Pero fue una experiencia histórica veinte años anterior a la del amparo. Este sólo fue ejercitado, en realidad, hasta la Restauración de la República, en 1868. El reclamo pudo haber prosperado tal vez si no hubiera tenido el requisito de que la sentencia de la Suprema Corte fuese aprobada por las Legislaturas de los Estados. Pero revela que hubo legitimación para actuar ante la Suprema Corte a ciertos órganos del Estado: el Presidente de la República, con acuerdo de sus ministros, a diez diputados o seis senadores o a tres legislaturas de los Estados. Además, el fallo de la Corte tenía efectos generales.



Maat - En la Antigua religión egipcia, la Diosa Maat, hija del Dios Ra, simbolizaba la "justicia".



16. ¿Considera de interés todo lo publicado?  
 Si  No
17. En esta revista, ¿considera que es necesario incluir información internacional de actualidad?  
 Si  No
18. ¿Creé que la revista llena su espacio en términos de información legislativa?  
 Si  No
19. ¿La revista le sirve para normar aún más su criterio?  
 Si  No
20. La extensión de Quórum le parece:  
 Excesiva  Insuficiente  
 Aceptable
21. ¿Le gustaría que se agregaran secciones?  
 Si  No  
 ¿Cuál o Cuáles? \_\_\_\_\_
22. ¿Cuál es su opinión en cuanto a ilustraciones se refiere?  
 Excelente  Buena  
 Regular  Mala
23. ¿Considera que es necesario incluir más material fotográfico o ilustrativo?  
 Si  No
24. Para usted, la presentación de Quórum es:  
 Atractiva y de fácil lectura  Atractiva, pero no de fácil lectura  
 No Atractiva, pero de fácil lectura  No Atractiva ni de fácil lectura
25. ¿Con qué finalidad lee esta revista?  
 Información General  Trabajo Profesional  
 Referencia  Actualización Política  
 Enseñanza-Investigación  Ninguna en especial
26. ¿Ha enviado algún artículo para publicarse en la revista?  
 No  Sí, y fue publicado (especificar fecha)  
 No, pero es probable que lo haga  Sí, aunque no se publicó
27. Consideraría importante que se publique una versión de Quórum en inglés?  
 Si  No
28. ¿Considera que Quórum es un medio apropiado para transmitir mensajes o difundir publicidad de su institución o empresa?  
 Si  No

**NOTA:** La Revista Quórum es de distribución gratuita; sin embargo, para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, depositando su cooperación a favor del Instituto de Investigaciones Legislativas, a la Cuenta número 11336273-6, del Banco Mercantil Probusa. Envíe copia del comprobante de depósito adjunto a este cupón y cuestionario a fin de actualizar sus datos como suscriptor, al domicilio del Instituto de Investigaciones Legislativas, para que reciba su revista mensualmente.

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque  
 Deleg. Venustiano Carranza; C.P. 15960, México, D.F.  
 Tel. 628 14 21, 628 13 00 ext. 3127