

Reflexiones en torno a las reformas al poder judicial federal de 1994

Adolfo Riva Palacio Neri

Sumario: 1. Introducción. / 2. Fraude a la ley. / 3. Debilitamiento del poder judicial. / 4. Interferencia de poderes.

1. Introducción

El 31 de diciembre de 1994-se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101,102, 103, 104, 105,106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con las modificaciones se redujo a 11 el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se reguló un nuevo mecanismo para la designación de los integrantes de la corte: se limitó a 15 años la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo; se establecieron nuevos requisitos para ser ministro; se creó la acción de inconstitucionalidad para resolver, con efectos generales, sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas; se ampliaron los tipos de controversias constitucionales.

Asimismo, en la fracción III del artículo 105, se creó un nuevo sistema para la atracción por parte de la Suprema Corte de los procesos en que la federación sea parte; se dotó a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias y decidir la posibilidad del cumplimiento sustituto; se introdujo la caducidad de los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo; y se creó el Consejo de la Judicatura para administrar el poder judicial federal, a excepción de la Suprema Corte que continúa administrándose. Este nuevo órgano es el encargado, entre otras materias, de los nombramientos, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, así como de realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, el objetivo de estas modificaciones era el fortalecimiento e independencia del poder judicial federal. Sin embargo, si se realiza un estudio cuidadoso de algunos de los cambios, nos percataremos que en realidad se atentó contra la autonomía y fortaleza del poder judicial, se violentó la división de poderes, se llevó a cabo un fraude a la ley en nuestro derecho constitucional y se desapareció, por un periodo, al órgano superior de uno de los poderes constituidos.

Está claro que las reformas se apegaron al texto del artículo 135 de la constitución, por lo que desde un punto de vista formal no existe objeción al procedimiento seguido. El problema se manifiesta cuando realizamos un análisis atentos a los fines de la constitución en su conjunto, y de algunas de las instituciones jurídicas que se encuentran plasmadas en nuestra carta magna. Además, si bien es cierto que el pueblo, a través de los órganos establecidos en la constitución, puede hacer todos los cambios que desee, el presidente, diputados y senadores, no deben engañar a la ciudadanía cometiendo un fraude a la ley. Las reformas deben hacerse de cara al pueblo, discutirse abiertamente las modificaciones que se quieren y no trastocar, subrepticamente, el orden constitucional.

2* Fraude a la Ley

El artículo segundo transitorio del decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116,

122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: Los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el «Decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación».

... si bien es cierto que el pueblo, a través de los órganos establecidos en la constitución, puede hacer todos los cambios que desee, el Presidente, diputados y senadores, no deben engañar a la ciudadanía cometiendo un fraude a la ley. Las reformas deben hacerse de cara al pueblo, discutirse abiertamente las modificaciones que se quieren y no trastocar, subrepticamente, el orden constitucional.

A los ministros citados en el párrafo anterior, no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101, reformados por virtud del presente decreto.

De regresar al ejercicio de sus funciones, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 96 reformado por virtud del presente decreto, se suspenderá el derecho concedido en el primer párrafo de este artículo durante el tiempo en que continúen en funciones".

El lo. de enero de 1995, todos los ministros concluyeron sus funciones. Con esta medida se cometió un fraude a nuestra constitución, toda vez que desde el punto de vista de sus finalidades se violó el artículo 94 último párrafo, que dice: "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución". Sin mayor explicación la reforma pasó por alto el juicio político y la

inamovilidad. Por otro lado, al jubilar a todos los ministros, el poder judicial estuvo hasta el 26 de enero de 1995 sin el órgano de mayor jerarquía dentro de este poder, con lo que se violentó el espíritu de la constitución de preservar la continuidad de los poderes constituidos, como se analizará más adelante.

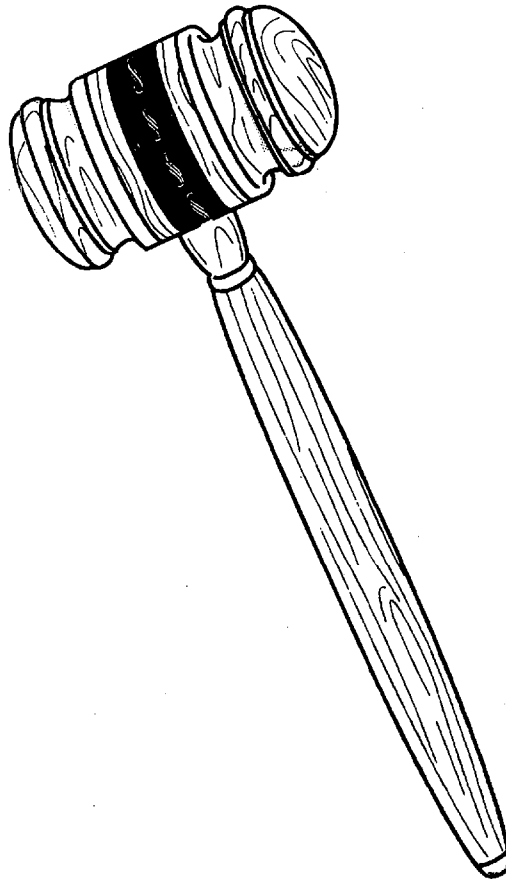
Un concepto de fraude a la ley señala: "De acuerdo con la definición clásica existe fraude a la ley cuando a través de medios lícitos, apegados al texto de la norma, se logra obtener lo que ésta prohíbe y que constituye su espíritu".¹

En el caso que nos ocupa, se llevó a cabo una maniobra por parte de dos poderes para no respetar el contenido de la constitución. La intención fue cambiar a los ministros de la Suprema Corte, pero existió, como se ve, mala fe y engaño al hacerlo. No se pretende sostener que existen partes irreformables de la constitución; nuestra tesis consiste en que para cambiar cualquier institución establecida en la constitución, se tiene que decir expresamente y argumentar las bondades de las modificaciones, no tener un discurso y hacer lo contrario, como sucedió en esta ocasión.

El presidente Ernesto Zedillo, en su mensaje de toma de posesión el lo. de diciembre de 1994, al referirse a los ministros, sostuvo: "Afortunadamente, en la cúspide del sistema de justicia, contamos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha sabido ganarse a pulso el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter".

Esta misma idea la sostiene en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la constitución de fecha 5 de diciembre de 1994, cuando en su página III afirma: "La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter". Más adelante, en la página IX dice: "A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país, y sus resoluciones han significado la de-

1. Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, UNAM, México, 1994, Tomo 1, p. 54.



terminación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales... se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales...." Estos son algunos, entre otros párrafos, en que se reconoce que la Suprema Corte ha funcionado y que sus miembros han sido honorables, entonces ¿Por qué, sin razonarlo, se jubila a todos los ministros?

El dictamen de la cámara de senadores de fecha 16 de diciembre de .1994, que fue cámara de origen, sostiene en la página 66: "El artículo segundo transitorio de la iniciativa dispone la jubilación inmediata de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, debemos reconocer, ha provocado lecturas e interpretaciones equivocadas en diferentes ámbitos, por lo que se considera conveniente puntualizar la intención de la iniciativa a este respecto, a fin de dejar claramente establecido que tal propósito ha partido de la necesidad de reducir el tamaño de la Suprema Corte de Justicia,

para expeditar el desempeño de sus principales atribuciones constitucionales y que, si la otra parte de sus actuales facultades de índole administrativa se va a encargar a un diferente órgano, el número de ministros de la nueva Suprema Corte bien puede ser de once, tomando en cuenta consideraciones de derecho comparado con muchos países como Colombia, Perú, EE.UU., España, Italia, Alemania y Francia entre otros".

Por su parte, en la página XXXII, el dictamen de la cámara de diputados del 20 de diciembre de 1994, dice en relación a este punto: " En el segundo transitorio, el Senado puntualiza uno de los propósitos de la iniciativa, que radica en la reducción del número de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que al mismo tiempo que se establece la conclusión de la función de los actuales ministros, también se desprende que alguno de ellos pueda ser nombrado conforme al sistema propuesto, en cuyo caso no podrán seguir gozando de la pensión que en el mismo dispositivo se prevé".

Las cámaras tratan de justificar las jubilaciones con argumentos marginales que no explican ni armonizan las modificaciones con la carta magna, ya que en la constitución existe la división de poderes, el juicio político, así como el principio de inamovilidad, como la sostiene el mismo dictamen de la Cámara de Senadores, al decir que se conservó y que ningún ministro puede ser separado de su encargo, sino a través de un juicio de responsabilidad, por supuesto que les faltó decir salvo con las presentes reformas. La pregunta obligada es ¿por qué los anteriores ministros no ocuparon los once lugares? En los documentos, a ninguno se le tachó de incompetente, negligente, corrupto o que haya tenido mala conducta. De acuerdo con la iniciativa o los dictámenes, no existía algún impedimento de fondo constitucional que los inhabilitara para integrar la corte reestructurada. Los anteriores ministros no fueron removidos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La inamovilidad absoluta de los ministros se tomó de la Constitución norteamericana. La idea es que los jueces sean independientes de quien los nombró y de que ninguna autoridad arbitrariamente los deponga, con el objeto de obtener una recta e imparcial impartición de justicia.²

En "El federalista" se establecen las razones de la inamovilidad cuando sostienen "...Todos los Jueces nombrados por los Estados Unidos conservarán sus puestos mientras observen buena conducta, lo cual se halla de acuerdo con las mejores constituciones de los estados y, entre ellas, con la de este estado... la regla que hace de la buena conducta la condición para que la magistratura judicial continúe en sus puestos, representa con seguridad uno de los más valiosos progresos modernos en la práctica gubernamental. ³... " "... El departamento judicial es, sin comparación, el más débil de los tres departamentos del poder; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin de que pueda defenderse de los ataques de aquellos... Por la natural debilidad del departamento judicial, se encuentra en peligro constante de ser dominado,

atemorizado o influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable en su constitución y asimismo, en gran parte, como la ciudadela de la justicia y la seguridad públicas".⁴ En la reforma constitucional no se respetó la esencia de esta institución.

Con las modificaciones también se vulneró el espíritu de la división de poderes. En este sentido, por analogía de razón podemos seguir a Giovanni Sartori cuando nos dice: "... Con la separación de poderes, el parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el interna corporis, del campo que corresponde al ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un Presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un parlamento. Este es de hecho el caso de los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales".⁵ Si continuamos con la misma lógica, el ejecutivo y el legislativo no pueden desaparecer a la Suprema Corte.

A esta reforma también se le puede aplicar, en relación a la remoción y nombramiento total de los ministros, el comentario que hizo Tena Ramírez sobre las modificaciones de 1934: "Desgraciadamente una nueva reforma, del año de 1934, suprimió la inamovilidad al señalar seis años de duración en sus encargos a los funcionarios judiciales. Como dicho lapso coincide con el del Presidente de la República, quien al iniciar su periodo designa a los ministros con aprobación del Senado, debemos estimar que el sistema implantado en 34 es el peor de todos los sistemas censurados, pues convierte en simples agentes del Ejecutivo a los Ministros de la Suprema Corte".⁶

Otro punto en el que la forma contradujo al espíritu de la constitución se dio al dejar sin Suprema Corte al país por 25 días. Al parecer esto fue falta de previsión. Sin embargo, su urgencia por jubilar a los ministros rompió con el principio que anima a toda la constitución de preservar la continuidad de los poderes constituidos y de que todo cuerpo o poder contiene en sí todos los elementos necesarios para su funcionamiento y conservación.

2. Véase Elisur ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 455-457; Ignacio BURGOA, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1991, pp. 843-861; Feliciano CALZADA PADRÓN, *Derecho constitucional*, Haría, México, 1990, p. 339; Daniel MORENO, *Derecho constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990, pp. 475-476.
3. HAMJLTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, FCE, México, 1974, p. 330.

4. *Ibid*, p. 331.
5. Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994, p. 102.
6. Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1990, p. 484.

Otro punto en el que la forma contradijo al espíritu de la constitución se dio al dejar sin Suprema Corte al país por 25 días. Al parecer esto fue falta de previsión. Sin embargo, su urgencia por jubilar a los ministros rompió con el principio que anima a toda la constitución de preservar la continuidad de los poderes constituidos y de que todo cuerpo o poder contiene en sí todos los elementos necesarios para su funcionamiento y conservación.

Si realizamos un análisis de la constitución nos percatamos que una de sus características es la permanencia; se busca que esté en vigor en forma indefinida.⁷

El fin que se persigue es que las instituciones establecidas en la carta magna funcionen sin interrupción, los constituyentes crearon una serie de mecanismos para que no se desarticulara la aplicación de este ordenamiento. Por eso, en el artículo 136 se establece que nuestro documento fundamental no perderá su vigencia, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia; el artículo 128 obliga a todos los funcionarios públicos a cumplir con la constitución y las leyes que de ella emanen; el artículo 51 establece que por cada diputado propietario se elegirá un suplente, lo mismo dispone el artículo 57 en lo relativo a los senadores; el artículo 63 prevé la posibilidad de llamar a los suplentes para que la cámara de diputados y senadores puedan funcionar; el artículo 76 fracción V faculta al senado a declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional; el artículo 78 dispone que para cada titular de los legisladores que integran la comisión permanente existirá un sustituto; el artículo 79 regula en su fracción II la recepción de la protesta del presidente de la república; los artículos 84 y 85 establecen los procedimientos en los casos en que exista falta del presidente de la república o no se presentase al comienzo de su período constitucional; el artículo 86 dispone que el cargo del presidente de la república sólo es renunciable por causa grave; el artículo 94 establece que los ministros de la Suprema Corte sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la

constitución; el artículo 96 establece que en caso de que la cámara de senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la república someterá a una nueva en los términos del párrafo anterior y si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el presidente de la república; el artículo 98 regula lo relativo a la falta de ministros; el artículo 99 señala que las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves, etc. De la lectura de estas disposiciones y algunas otras, se desprende que el espíritu del legislador, es que todo el tiempo existan autoridades constituidas, que siempre funcionen los órganos de gobierno. Ahora bien, con la reforma, deliberadamente, se desapareció temporalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un aspecto adicional de la reforma que contravino el espíritu de la ley, fue el de las jubilaciones en sí mismas, toda vez que sin cubrir los supuestos jurídicos y las razones de ser de esta institución se retiró a todos los ministros.

La jubilación es el derecho de un trabajador que surge por haber cumplido un determinado número de años de servicios o por una incapacidad proveniente de un riesgo profesional. Esta es una justa compensación por haber dedicado parte de su vida y su esfuerzo a una organización, además de haber cotizado para el fondo con el que posteriormente se le pagará. En el caso de los ministros, en el sistema anterior, se establecían dos tipos de jubilaciones en el "Decreto que establece las causas del retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en donde se contemplaba la edad de 70 años, padecer incapacidad física o mental permanente para el desempeño del cargo y los años de servicio. No obstante lo anterior, se jubiló a todos, aun cuando había un ministro recién nombrado y varios con menos de tres años en la Corte. No se respetó el espíritu de la legislación.

7. Elisur ARTEGA NAVA, *op. cit.*, p. 8.

Con la medida se hizo patente el manejo arbitrario y discrecional de fondos públicos, ya que, finalmente, quien sostendrá por un buen tiempo a los ministros jubilados será la ciudadanía.

Debilitamiento del poder judicial

Uno de los objetivos de las reformas de acuerdo con la exposición de motivos, es el de fortalecer al poder judicial. En palabras del presidente, en la página III se afirma: "De ahí que un régimen de plena vigencia del estado de derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte".

La iniciativa buscaba robustecer al poder judicial para que existiera un equilibrio real de poderes; sin embargo las medidas tomadas no fueron en ese sentido. La reforma les quitó a los ministros la facultad para administrar el poder judicial de la federación. Administrativamente aislaron a la Suprema Corte del resto del poder judicial y a éste lo dividieron en dos partes. Antiguamente, los ministros tenían el poder de nombramiento de jueces y magistrados, determinaban el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados del distrito, visitaban periódicamente estos órganos jurisdiccionales y vigilaban la conducta de magistrados y jueces. Con la reforma, estas facultades se le atribuyeron al Consejo de la Judicatura Federal, integrado por el presidente de la corte, dos magistrados, un juez, dos consejeros designados por el senado y uno por el presidente de la república. Los tres últimos de-

Por otro lado, si realmente se quería fortalecer la función jurisdiccional del poder judicial, se debió haber eliminado la relatividad de las sentencias de amparo y no incluir el último párrafo de la fracción XVI del artículo 107...

ben reunir los requisitos que señala la constitución para ser ministro. Actualmente la Suprema Corte de Justicia elabora su propio presupuesto y el consejo lo hace para el resto del poder judicial de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su presidente. Con la nueva organización se creó un poder dentro del poder judicial de la federación, con lo que se divide y debilita. No se explica de dónde desprenden la siguiente idea los senadores: "Tal y como está concebido, este nuevo órgano no representará un mecanismo de control paralelo a la Suprema Corte de Justicia, ya que estará subordinado jerárquicamente a ella" (p. 17 del dictamen). Fue una apreciación errónea de los legisladores, ya que en el artículo 100 no se habla de ninguna subordinación del consejo a la corte; es más, en el párrafo quinto se señala que los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. En cualquier institución pública o privada, quien puede nombrar y remover, así como quien controla el dinero, es el que detenta el poder.

La reforma se pudo haber llevado a cabo sin debilitar al poder judicial, si el consejo de la judicatura federal hubiera estado integrado por ministros que periódicamente se rotarían entre la función jurisdiccional y la administrativa, como lo establecía un anteproyecto de reformas a la constitución en esta materia, en el que trabajaron los anteriores ministros de la corte. Por otro lado, si realmente se quería fortalecer la función jurisdiccional del poder judicial, se debió haber eliminado la relatividad de las sentencias de amparo y no incluir el último párrafo dQ la fracción XVI del artículo 107 que dice: "La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria". Ahora ya no es suficiente que el poder judicial le dé la razón a los particulares, si las autoridades responsables no quieren cumplir la sentencia y el quejoso no insiste reiteradamente, las violaciones al orden jurídico quedarán convalidadas.

Interferencia de poderes

En el artículo 49 la constitución consagra la división de poderes. El objetivo de esta división es controlar la tendencia de los diferentes órganos a extender y abusar de su poder para que se pueda garantizar la libertad de los ciudadanos. Se busca que cada poder esté en manos de un órgano independiente de los otros.

Montesquieu afirma: "... nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! ni la virtud puede ser ilimitada.

Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas".⁸ La idea central de Montesquieu es que nadie se convierta en déspota y que se garantice la libertad de los individuos. Montesquieu convirtió la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una constitución.⁹

Hans Kelsen, cuando aborda la teoría clásica sobre el tema, sostiene: "... un órgano único y omnipotente haría peligrar la libertad de los ciudadanos/Por tanto, el poder estatal debe dividirse entre varios órganos, que se frenen mutuamente y eviten las injerencias de los unos en el ámbito de los otros"¹⁰. Un poder no debe tener la libertad de poner trabas a otro, no es prudente que se inmiscuya en sus funciones, tampoco tener la capacidad de paralizarlo.¹¹

Con la reforma se produjo interferencia de poderes al integrar el consejo de la judicatura federal, entre otros miembros, por dos Consejeros designados por el senado y uno por el presidente de la república (artículo 100). En este aspecto, ni la iniciativa, ni los dictámenes dan las razones por las que los otros dos poderes intervienen en la formación de este órgano.

En la página VI de la exposición de motivos de la iniciativa se dice: "... este órgano (Consejo de la Judicatura) se integraría por personas designadas por los tres poderes de la unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado.....", más adelante, en las páginas XVII y XVIII, afirma el Presidente: "De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones admi-

nistrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros y lo presidirá el Ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los Jueces de Distrito, uno electo por los Magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada".

Por su parte, la cámara de senadores señala en las páginas 51 y 52 del dictamen: "En el artículo 100 se establecen las principales facultades del Consejo Federal de la Judicatura como el ente administrador, vigilante y disciplinario del Poder Judicial Federal, con excepción de su órgano máximo; y en el segundo párrafo, donde se dice cómo y por quiénes se integra, conviene dejar fuera de toda duda que los Consejeros designados por el Senado y por el Presidente no son representantes de estos órganos, ni quedan vinculados a ellos en el ejercicio de su notable encargo tal como afirmamos en la parte general de este dictamen, sino que la intención de instituir al Senado y al Ejecutivo como órgano de designación, es propiciar la participación de todos los poderes constitucionales en la organización y disciplina inherentes del Poder de la Justicia en México". Más adelante, en la página 54 afirma: "... por ello, convendría más integrar al Consejo a un miembro de los Tribunales Unitarios del País, que mucho podrá aportar a la delicada labor que categóricamente se le encarga a ese órgano; por otra parte, resultaría atingente considerar que el Ejecutivo Federal sólo designará a un Consejero, a fin de conservar el tamaño numérico de dicho Consejo y no obstruir su expedita y necesaria labor.

"Esta propuesta de modificación nace del espíritu de la misma iniciativa que sugiere acotar ciertas funciones del Ejecutivo, como las de nombramientos, cuando se trata de constituir o integrar órganos, concurriendo con el Legislativo, del otro poder constitucional; o aun en el caso de representante último del ministerio público.

"Tales ejemplos producen consideraciones compatibles con esta modificación introducida al dictamen. Sin embargo, cabe también repetir las reflexiones de otros considerandos de este pliego, en el sentido de que los designados no son representantes del Legislativo ni del Ejecutivo y, por ello, no debe hablarse de mayorías de uno u otro poder en la composición del seno del Consejo de la

8. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, Sépan Cuantos, núm. 191, México, 1973, p. 103.
9. George H. SABINE, *Historia de la teoría política*, FCE, México, 1987, pp. 411-412.
10. Hans KELSEN, *Teoría general del estado*, Editora Nacional, México, 1975, p. 335.
11. La Doctrina Mexicana sobre este tema se puede consultar en Felipe TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, pp. 211-251; Ignacio BURGOA, *op. cit.*, pp. 579-588; Feliciano CALZADA PADRÓN, *op. cit.*, pp. 183-199; Daniel MORENO, *op. cit.*, pp. 373-383; José Antonio MARTÍNEZ DE LA SERNA, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, pp. 157-165; Porfirio MARQUET GUERRERO, *La estructura constitucional del estado mexicano*, UNAM, México, pp. 143-185; Mario DE LA CUEVA, Porrúa, México, 1982, pp. 175-235; Miguel LANZ DURET, *Derecho constitucional mexicano*, CECSA, México, 1977, pp. 101-115; Jorge CARPIZO, *La constitución mexicana*, UNAM, México, 1973, pp. 237-267.

Judicatura Federal, sino de un órgano de funciones imparciales e independiente, cuya alta responsabilidad provoca la necesidad de que sus miembros asuman indefectiblemente una actitud acorde con la naturaleza de dicha autoridad".

En toda la argumentación del senado nunca se razona por qué, en un sistema con división de poderes, deben intervenir en los nombramientos de consejeros, el ejecutivo y legislativo, sobre todo, si con las modificaciones se le está dando facultades al consejo que antes eran ejercidas por los ministros. Estamos ante la injerencia de dos poderes sobre el judicial, al designar a los funcionarios que tendrán las facultades de administración, vigilancia y disciplina. El senado equivocó la defensa de la intromisión. Es importante señalar que la designación que hace el senado y el presidente de la república es directa, al llenar los requisitos que establece el artículo 95, los agraciados ocupan el cargo y nadie los puede objetar, pues el poder judicial se encuentra inerte ante las designaciones, y ni siquiera se buscó la colaboración y contrapeso de poderes, en donde uno nombra y otro ratifica.

En cuanto a si los consejeros designados por el senado y el presidente no son sus representantes, ya que hecho el nombramiento se rompe este vínculo, como lo sostiene Mario Melgar Adalid,¹² estimamos que desde el punto de vista teórico tiene razón. Pero no podemos perder de vista que vivimos en un régimen presidencialista, en donde históricamente se ha dado la intromisión de los presidentes en los poderes legislativo y judicial. La costumbre y tradición en la política mexicana hacen que sea probable, que informalmente, a este órgano lo intente controlar el presidente en turno. Lo que debemos buscar es neutralizar la voluntad arrolladora del presidente. ¿Qué acaso el presidente Zedillo se abstuvo de ejercer su facultad metaconstitucional, de obligar a los senadores priístas para que designaran" a los candidatos de las ternas de ministros que eran de su agrado? o ¿se contuvo para no imponer á su candidato para presidente de la Suprema Corte?

Es prudente recordar las palabras de "El Federalista"; "... La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizá pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el go

bierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las con- tralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo".¹³

El maestro Elisur Arteaga, a propósito de nombramientos, afirma: "Independientemente dé los elementos de naturaleza jurídica que implica un nombramiento, existen dos géneros de materias que es preciso tomar en cuenta cuando ellos se hacen: el político y el económico.

"De una u otra, en menor y mayor grado, en todo nombramiento está implícito el elemento político; lo está en su doble aspecto: de quién lo hace y quién es objeto de él. La importancia política, económica y social de una persona está en función directa del número de puestos que puede ofrecer, pagar, sostener y, mediante ellos, someter, dominar y hacer depender. Directa o indirectamente, legal o extralegalmente, quien nombra, manda. En el sistema mexicano quien está en posibilidad de ofrecer el mayor número de posiciones es el Presidente de la República; él es, sin lugar a dudas, el personaje más importante de la vida económica, política y social del país.

"Quien es objeto de un nombramiento, quíerese o no, por el hecho de aceptarlo, ejercerlo y no renunciar a él, reconoce vínculos de agradecimiento hacia quien lo distinguió, que lo comprometen con él, que lo llevan a solidarizarse con su forma de proceder y actuar. Es humano el ser agradecido y conveniente cuando existe la posibilidad de ascender, de ser removido, destituido o cambiado".¹⁴ Como se aprecia de la lectura de este trabajo, en las reformas a la carta magna se violentaron instituciones y principios de derecho constitucional, por lo que sería deseable que cada vez que se modifique la constitución, no se piense en este instrumento como un ordenamiento jurídico estructurado en compartimentos estancos, sino que las reformas se deben analizar en forma sistemática, y estudiar no sólo la letra, sino también los fines de cada institución jurídica.

12. Mario MELGAR ADALID, "El Consejo de la Judicatura Federal y la división de poderes", en *Reformas al Poder Judicial*, UNAM, México, 1995, pp. 117-126.

13. HAMILTON, MADISON y JAY, *op. cit.*, p. 220.

14. ELISUR Arteaga, *OP. CIT.*, TOMO III, PP. 296-297.