

Capítulo II. <i>Antecedentes de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación</i>	45
1. <i>Las normas jurídicas aplicables en materia de carrera judicial de 1917 hasta 1994</i>	46
2. <i>Los modelos de carrera judicial desde 1917 hasta 1994</i>	52
A. <i>El modelo tutorial (1917-1982)</i>	52
B. <i>El modelo cooperativo (1983-1994)</i>	61

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA CARRERA JUDICIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Antes de pasar al estudio de los principales aspectos de la carrera judicial de los jueces y magistrados en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nos parece conveniente apuntar algunas de sus características a lo largo del siglo XX. El motivo de esta decisión radica en el hecho de que, a nuestro entender, el nuevo modelo de carrera judicial es fruto de la manera como se percibieron (con razón o sin ella) los defectos del modelo anterior, el cual tampoco puede comprenderse sino como producto de una larga evolución histórica. Dentro de esta evaluación, las normas y hechos que pueden ser comprendidos bajo la denominación genérica de carrera judicial de jueces y magistrados (denominación que luego habremos de precisar), puede dividirse en los sistemas tutorial y cooperativo. Mediante el primero, aludiremos a una forma particular de formación, designación y adscripción de jueces y magistrados vigente desde 1917 hasta 1982, y con el segundo, al modelo, primordialmente de designación (y no ya de formación), vigente desde 1983 hasta 1994. El análisis que realizaremos permitirá poner de manifiesto cómo es que normas jurídicas con contenidos normativos semejantes, pueden dar lugar a resultados diversos dependiendo de la situación concreta en que se apliquen.

1. *Las normas jurídicas aplicables en materia de carrera judicial de 1917 hasta 1994*

El texto original del artículo 97 constitucional disponía que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia, durarían cuatro años en el desempeño de su cargo y no podrían ser removidos sino por juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo. En la Ley Orgánica del 2 de noviembre de 1917, primera que se expide bajo la vigencia de la Constitución, se dispone que los nombramientos hechos por el Pleno debían ser por mayoría absoluta de votos (artículo 12, fracción III) y que el propio Pleno podría cambiar las adscripciones sin rebajar el sueldo o la categoría (artículo 12, fracción X). En el artículo 44 se repetía que los jueces y magistrados durarían cuatro años en el ejercicio del cargo, pero que todos aquellos que fueren nombrados con posterioridad a 1923, durarían indefinidamente en él. En el artículo tercero transitorio se listaron las causas específicas de responsabilidad de los funcionarios judiciales,⁶⁶ y en el sexto se determinó que la respon-

66 Entre las principales causas previstas en este artículo destacan los siguientes: faltar sin causa justificada a las labores (I); demorar indebidamente el despacho de los negocios (II); realizar actos u omisiones que deriven en extravíar documentos o demorar el ejercicio de los derechos de las partes (III); defender a los abogados o litigantes (IV); sacar sin autorización los expedientes de la oficina o tratar fuera de ella los asuntos judiciales (V); admitir recursos notoriamente improcedentes u otorgar términos necesarios (VI); no resolver dentro de los términos legales (VII); expedir nombramientos a fin de obtener provecho de ellos (VIII); admitir como probado o por no probado hechos que no lo estén o lo estén, respectivamente (IX); fundar las resoluciones en normas inexactas o aplicables (X); dictar resoluciones contra texto expreso de la ley (XI); aplicar la ley penal por analogía o mayoría de razón (XII); aceptar ofertas o promesas por competir el ejercicio judicial (XIII); exigir remuneración de los abogados, procuradores o patronos (XIV) y los días expresamente determinados en la ley (XV). Fundado en los anteriores supuestos, la Suprema Corte de Justicia resolvió consignar a los jueces que hubieren actuado con "notorio despego a la ley" (S.J.F., 5a. época, t. II, p. 1406, 11 de mayo de 1918); cuando sus actos "constituyan un manifiesto desacato a los preceptos constitucionales" (S.J.F., 5a. época, t. II, p. 1456, 17 de mayo de 1918 y 5a. época, t. IV, p. 12, 2 de enero de 1919), y cuando dicten sentencias en pugna con la jurisprudencia de la propia Suprema Corte (S.J.F., 5a. época, t. XX, p. 175).

sabilidad de jueces y magistrados se plantearía por vía de queja ante la Suprema Corte de Justicia, a efecto de que, sin más, se consignara el hecho ante el Ministerio Público, aun cuando la detención y prisión preventiva debería pedirse ante la propia Suprema Corte.⁶⁷ Fue bajo la vigencia de esta Ley Orgánica de 1917 cuando la Suprema Corte emitió los dos únicos reglamentos que han estado en vigor desde 1917: el de 2 de noviembre de 1917, y el de 6 de abril de 1923, ninguno de los cuales contenía disposiciones en lo tocante a la carrera judicial.

El 20 de agosto de 1928 se reformó el párrafo primero del artículo 97 constitucional, a efecto de suprimir del texto original el término de duración y la garantía de estabilidad en el cargo de jueces y magistrados, lo cual es explicable dados los acontecimientos generales que llevaron a la consolidación en el poder de Plutarco Elías Calles. Específicamente, dicha reforma concedió al presidente de la República la facultad de pedir al Congreso la destitución, por mala conducta, de ministros, magistrados y jueces. Como consecuencia de estas reformas constitucionales, el 12 de diciembre de 1928 se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se ratificaron las facultades del Pleno para nombrar a magistrados y jueces, para conocer de sus renunciaciones, para suspenderlos en sus funciones y consignarlos al Ministerio Público por la comisión de delitos oficiales (artículo 13, fracción XVI), así como para cambiarlos de adscripción sin rebajarles el sueldo o categoría (fracción XVII). En el artículo 69 de la Ley se estableció la inamovilidad de los magistrados y jueces que hubieren sido ratificados o nombrados con base en la reforma constitucional de 1928, de manera

67 Sobre este procedimiento, la Suprema Corte de Justicia puntualizó en julio de 1921 que la sola presentación de la queja debía conllevar la consignación de los hechos al Ministerio Público, "[...] a efecto de que éste inicie, ante el juez competente, el juicio respectivo, y sin que tal consignación prejuzgue en lo absoluto sobre la responsabilidad o irresponsabilidad del juez acusado" (S.J.F., 5a. época, t. IX, p. 175).

tal que la separación sólo podía darse en términos del artículo 111 constitucional.

Siendo presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, se expidió la Ley Orgánica del 31 de agosto de 1934, en la cual se introdujeron algunos de los supuestos que habrían de estar presentes en ordenamientos posteriores. Así, se estableció que el Pleno de la Suprema Corte designaría a los jueces y magistrados sin expresar en el nombramiento su adscripción (artículo 12, fracción XVI); resolvería sobre sus renunciaciones (fracción XVI); los suspendería a solicitud de la autoridad judicial que conociera de la instrucción penal seguida por la comisión de delitos, siempre que estuviere acreditado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad (fracción XXV); ordenaría la práctica de investigaciones para averiguar su conducta (fracción XXVI), y tomaría las providencias oportunas e impondría las correcciones disciplinarias respecto de jueces y magistrados (fracción XXVII).

En lo tocante a la inamovilidad, la Ley de 1934 repitió los supuestos de la de 1928, por lo que los jueces y magistrados eran designados por periodos indefinidos y su remoción sólo podría darse en términos del artículo 111 constitucional (artículo 81). Sin embargo, es interesante consignar que en la Ley de 1934 (artículo 84) se estableció por vez primera un sistema escalafonario para cubrir las vacantes de jueces y magistrados, el cual tomaba en cuenta la capacidad y aptitud, la importancia de los servicios de interés general desempeñados y la conducta observada en el ejercicio del cargo, consignándose que, en igualdad de circunstancias, se tomaría en cuenta el tipo de servicios prestados a la nación.⁶⁸ Adicionalmente a

68 Si bien es cierto que en el Poder Judicial se mantuvo un "escalafón" o "carrera judicial" a través de los años, el mismo se vio interrumpido como consecuencia de las reformas constitucionales de diciembre de 1934. En términos del artículo cuarto transitorio del correspondiente decreto, se confirió a la Suprema Corte de Justicia para que designara a los magistrados y jueces durante los diez primeros días del mes de enero de 1935 (debe recordarse que, por otra parte, la totalidad de

la incorporación del sistema escalafonario, en el artículo décimo transitorio se estableció que a partir del 1.º de octubre de 1934 los jueces y magistrados perderían el carácter de titulares de determinado juzgado o tribunal.⁶⁹

Como se apuntó, muchos de los supuestos normativos de la Ley de 1934 se repiten en sucesivas leyes orgánicas, por lo que en obvio de repeticiones, podemos limitarnos a señalar las variantes que en materia de carrera judicial fueron apareciendo posteriormente. En la Ley Orgánica del 1.º de enero de 1936 se otorgaron facultades a la Suprema Corte, además de aquellas que le había conferido la Ley de 1934, para adscribir a jueces y magistrados (artículo 12, fracción XVII), cambiarlos de adscripción (fracción XX), e imponer correcciones disciplinarias en los casos de faltas graves, y suspenderlos en sus funciones para consignarlos al Ministerio Público si aparecieran indiciados en la comisión de delitos (fracción XXX). En el artículo 90.º de la Ley de 1936 se modificó la garantía de estabilidad de los jueces y magistrados, y se dispuso que durarían seis años en el ejercicio de su cargo, y durante él sólo podrían ser removidos en términos del artículo 111 constitucional. También se mantuvo el sistema escalafonario para cubrir las vacantes de jueces y magistrados (artículos 92 y 93),

los ministros de la Suprema Corte cesaron en el ejercicio de su encargo con fecha 31 de diciembre de 1934). En sesión privada del día 1.º de enero de 1935, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia designó como integrantes de la "Comisión revisora de las hojas de servicios y antecedentes de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que actualmente funcionan en la República", a los ministros Ortiz Tirado, Aguirre Garza, Ruiz, Santos Guajardo y el presidente Valencia, a fin de que en el término de cuatro días rindieran el correspondiente dictamen. En la sesión privada del día 5 de enero de 1935 renunció a su cargo un juez de distrito, y en la del día 9 se sometió a votación la lista de 6 magistrados y 45 jueces, misma que fue aprobada en sus términos, procediéndose a determinar también la nueva adscripción de unos y otros.

⁶⁹ En el artículo decimotercero transitorio de la Ley Orgánica de 1934 se estableció que continuaban en vigor los supuestos de responsabilidad previstos en la Ley de 1928, citados *supra* nota 66.

y la remisión a los supuestos de responsabilidad previstos en la Ley de 1928.⁷⁰

Una reforma constitucional de septiembre de 1944 relativa a la facultad del presidente para pedir a las cámaras del Congreso la destitución de los jueces federales, estableció que previamente el Ejecutivo debía escuchar en privado al funcionario judicial de que se tratara, requisito que la doctrina calificó de “confesión laica”.

Al reformarse el artículo 97 constitucional el 19 de febrero de 1951, el constituyente permanente determinó que los magistrados y jueces serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia y durarían cuatro años en el ejercicio del cargo, al término de los cuales, si eran reelectos o promovidos a otro superior, sólo podían ser privados del cargo en términos del artículo 111 constitucional, o previo juicio de responsabilidad. Como consecuencia de la reforma constitucional, en la misma fecha se reformó la Ley Orgánica de 1936, aun cuando en la reforma no estuvo comprendida la carrera judicial.

En la reforma del 30 de abril de 1968 a la Ley Orgánica sí se introdujeron dos importantes cuestiones en esta materia: primera, la facultad del Pleno de la Suprema Corte para suspender en sus cargos a los jueces y magistrados a solicitud de la autoridad que siguiera la averiguación penal por la comisión de delitos siempre que estuviere comprobado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad (caso en el cual se debía comunicar la resolución a la autoridad que hubiere formulado la solicitud y determinar el pago del sueldo del funcionario suspendido hasta en un 50% del que le correspondía) (artículo 12, fracción XXVIII), y, segundo, el retiro auto-

70 Al resolver la queja 34/37, la Suprema Corte estableció que a ella misma correspondía dictar las medidas necesarias para remediar las omisiones que conllevaran a que la administración de justicia no fuera expedita, pronta y cumplida, y que en los casos en que se estimara que un funcionario había incurrido en responsabilidad, era el Ministerio Público el que debía ejercitar la acción respectiva (SJF, 5a. época, t. LIV, p. 2965).

mático de los magistrados y jueces que hubieren cumplido setenta años al entrar en vigor el decreto de reformas (artículo 10 transitorio).

En la importante reforma de diciembre de 1982 al título cuarto de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los ahora servidores públicos, se suprimió la facultad del presidente de la República para pedir al Congreso la destitución de los jueces federales.

En la reforma legal del 10 de enero de 1986⁷¹ se estableció en el artículo 92 que las vacantes de magistrados y jueces se cubrirían teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los aspirantes, prefiriéndose a los jueces de distrito reelectos para cubrir las vacantes de magistrados, y se dispuso que sólo en casos excepcionales podrían designarse a personas externas al Poder Judicial de la Federación en razón a sus antecedentes, capacidad, honorabilidad y competencia (artículo 92).

El 10 de agosto de 1987 se reformó, nuevamente, el artículo 97 constitucional, a fin de establecer que la duración en el cargo de los magistrados y jueces sería de seis años, manteniéndose en lo demás los supuestos de inamovilidad y procedimientos de remoción.

El 5 de enero de 1988 se publicó una nueva Ley Orgánica, misma que en la materia de nuestro análisis no introduce supuestos diversos a los que hemos venido consignando, salvo en lo que se refiere a la remisión a los supuestos de responsabilidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* del día 31 de diciembre de 1982.

71 Con anterioridad se produjo la reforma del 4 de enero de 1984, la cual no se consigna en tanto se limitó a precisar que los jueces y magistrados ratificados o ascendidos una vez cumplido su periodo de cuatro años, sólo podrían ser removidos del cargo en términos del título IV de la Constitución. Esta reforma, por otra parte, se dio como consecuencia de la modificación al párrafo primero del artículo 97 constitucional del día 28 de diciembre de 1982.

2. *Los modelos de carrera judicial desde 1917 hasta 1994*

Como se señaló en la parte inicial de este capítulo, si se lleva a cabo un análisis empírico de la selección, nombramiento y ascenso de los magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación durante la vigencia de la Constitución de 1917, resulta posible plantear dos modelos relevantes. Lo que resulta curioso es que ambos modelos se dan bajo la vigencia de normas jurídicas con contenidos semejantes, de ahí que no sea posible fundar la dualidad encontrada en explicaciones puramente normativas. Por ello, una primera posibilidad de explicación (a la cual ahora nos limitaremos) puede radicar en las conductas y circunstancias particulares de los individuos que actuaron como ministros de la Suprema Corte de Justicia, en tanto que a ellos se reservó, desde el texto original de la Constitución de 1917, la designación de jueces y magistrados. Obviamente que la explicación dada por nosotros es puramente interna o intrasistemática, por lo que tiene el inconveniente de no introducir ni los nombramientos de los ministros, ni las condiciones en que éstos actúan en el contexto más amplio de la vida nacional. Sin embargo, y a pesar de esta limitación, parece interesante apuntar algunas de las causas que de manera predominante han determinado el nombramiento y movilidad de los jueces y magistrados federales en el pasado reciente.

A. *El modelo tutelar (1917-1982)*

Como ya se apuntó, durante buena parte del siglo XX en nuestro orden jurídico estuvieron en vigor disposiciones que facultaban a la Suprema Corte de Justicia a nombrar, adscribir y ascender a los jueces y magistrados federales y, a partir de 1934, a cubrir las vacantes de estos últimos mediante un sistema escalafonario. En la práctica, sin embargo, el sistema escalafonario no funcionó de manera formal o, si se quiere,

a partir de lo dispuesto en normas de carácter general, sino que descansó en un conjunto de prácticas reiteradas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Estas prácticas consistieron en la designación, como jueces de distrito, de los secretarios de estudio y cuenta de los ministros, y como magistrados, de los jueces de distrito.

El escalafón informal aludido se mantuvo en tanto que para llegar a ocupar el cargo de secretario de estudio y cuenta en la Suprema Corte, normalmente había que fungir con anterioridad en los cargos de oficial judicial, actuario, secretario de juzgado y secretario de tribunal o, al menos, alguno de estos dos últimos, pues los ministros llevaban a cabo su selección de entre ellos. Hecha esta última, el ministro al que por razón de turno le correspondiera hacer la propuesta, sometía el nombramiento de juez o magistrado al Pleno de la Suprema Corte, a efecto de que éste emitiera la votación correspondiente.

Debido a la larga permanencia de los secretarios o jueces durante este periodo, resulta factible suponer que respecto de ellos existía un profundo y particularizado conocimiento por los ministros que habrían de nombrarlos, por lo que siendo escasa la rotación del personal y la creación de órganos, también resulta factible suponer que las propuestas de candidatos no recaían en personas con escasa preparación o respecto de cuyo comportamiento hubiera dudas. Debido al importante número de individuos que fungieron como ministros entre 1917 y 1982,⁷² no en todos los casos se mantuvo la trayectoria apuntada, aun cuando la descripción hecha vale como tendencia general.

Si analizamos el crecimiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación entre 1917 y 1982, encontraremos que el mismo fue particularmente modesto. Igualmente, si

72 Entre estos años hubo un total de 161 ministros. Véase el cuadro A.1 en Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.

consideramos el porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación que en esos años se le asignó al Poder Judicial de la Federación, es perceptible lo limitado que resultaba, de acuerdo con los siguientes cuadros y gráficas.

Cuadro 1

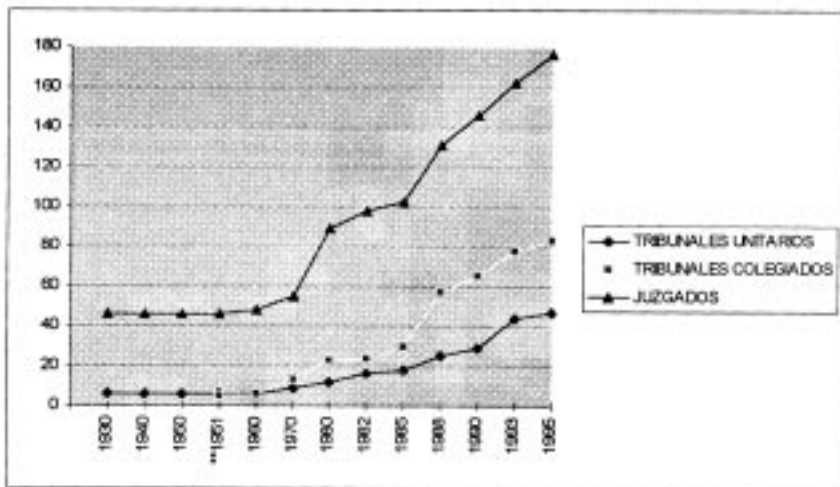
Número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (1930-1995)

<i>Año</i>	<i>Tribunales unitarios</i>	<i>Tribunales colegiados</i>	<i>Juzgados</i>
1930	6		46
1940	6		46
1950	6		46
1951	6	5	46
1960	6	6	48
1970	9	13	55
1980	12	23	89
1982	16	24	98
1985	18	30	102
1988	25	57	131
1990	29	65	146
1993	44	78	162
1995	47	83	176

Fuente: Centro de Documentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: Los Tribunales Colegiados de Circuito se crean en 1951.

Gráfica 1
Número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (1930-1995)



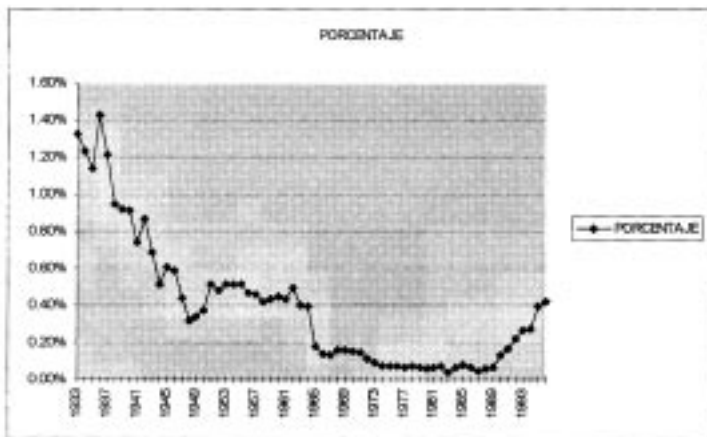
Cuadro 2

Cuadro comparativo del Presupuesto de Egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación (1933-1996)

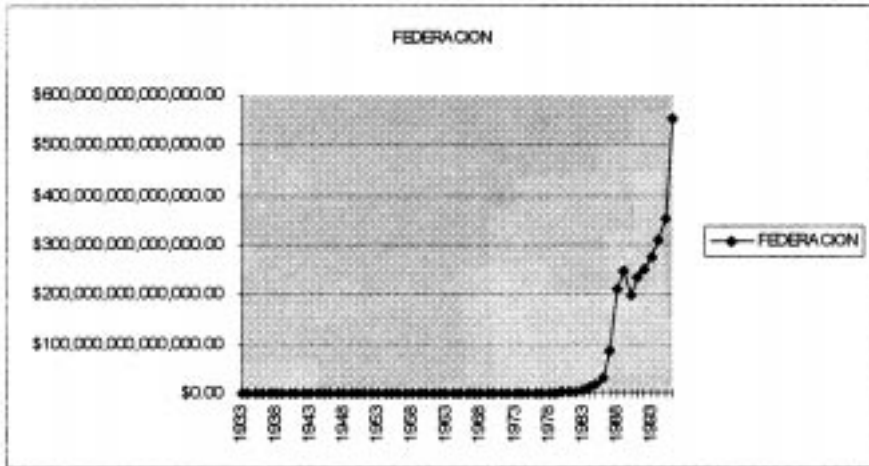
Año	Federación	Poder Judicial	Porcentaje
1933	\$21 5,541,737.30	\$2,859,303.56	1.33%
1934	\$242,732,968.03	\$3,000,000.00	1.24%
1935	\$275,795,000.00	\$3,150,000.00	1.14%
1940	\$448,769,299.63	\$4,100,000.00	0.91%
1945	\$1,006,630,812.40	\$6,105,000.00	0.61%
1950	\$2,746,057,100.00	\$1,027,100.00	0.37%
1955	\$5,681,399,000.00	\$29,277,000.00	0.52%
1960	\$1,025,634,000.00	\$45,878,000.00	0.45%
1965	\$37,008,080,000.00	\$67,352,000.00	0.18%
1970	\$72,229,308,000.00	\$1,09,736,000.00	0.15%
1975	\$346,658,425,000.00	\$265,358,000.00	0.08%
1980	\$1,683,412,335,000.00	\$1,000,017,000.00	0.06%
1981	\$2,332,724,000,000.00	\$1,600,000,000.00	0.07%
1982	\$3,320,569,238,000.00	\$2,399,530,000.00	0.07%
1983	\$7,118,774,478,000.00	\$2,783,752,000.00	0.04%
1984	\$12,023,366,406,000.00	\$8,306,700,000.00	0.07%
1985	\$18,589,980,461,000.00	\$15,168,687,000.00	0.08%
1986	\$32,224,612,700,000.00	\$22,401,800,000.00	0.07%
1987	\$86,211,864,300,000.00	\$42,810,800,000.00	0.05%
1988	\$208,879,100,000,000.00	\$131,383,800,000.00	0.06%
1989	\$246,506,934,400,000.00	\$171,146,000,000.00	0.07%
1990	\$197,009,066,200,000.00	\$257,000,000,000.00	0.13%
1991	\$233,802,021,800,000.00	\$394,823,500,000.00	0.17%
1992	\$249,245,241,400,000.00	\$555,661,300,000.00	0.22%
1993	N\$275,532,254,600.00	N\$727,190,000.00	0.26%
1994	N\$309,676,900,000.00	N\$850,131,000.00	0.27%
1995	N\$352,488,708,600.00	N\$1,385,915,000.00	0.39%
1996	N\$553,718,000,000.00	N\$2,343,608,000.00	0.42%

Nota: A partir de 1993 las cantidades se expresan en nuevos pesos.

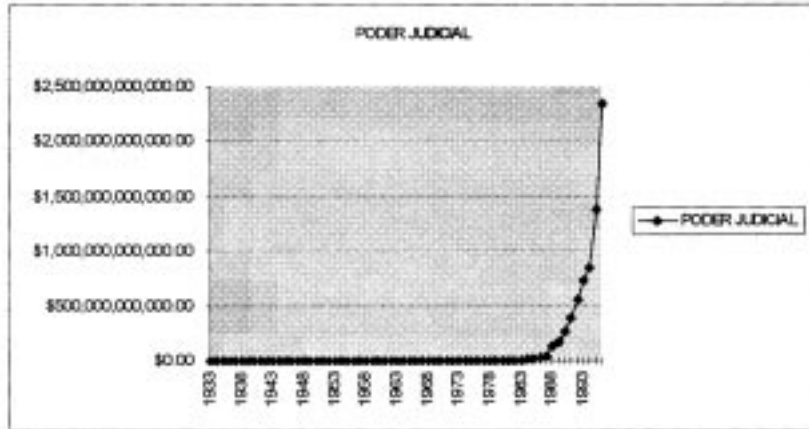
Gráfica 2
Porcentaje del presupuesto del Poder Judicial de la Federación respecto
del Presupuesto de Egresos de la Federación (1933-1996)



Gráfica 3
Presupuesto de Egresos de la Federación (1933-1996)



Gráfica 4 Presupuesto del Poder Judicial de la Federación (1933-1996)



Nota: Las gráficas 3 y 4 están expresadas en valores nominales.

Partiendo de estos datos, es factible afirmar que durante estos años el crecimiento del Poder Judicial de la Federación fue muy bajo en la creación de órganos jurisdiccionales y en el nombramiento y contratación de personal. Si relacionamos el modo como se designaba a los jueces de distrito con el bajo crecimiento del Poder Judicial, encontraremos las claves de lo que denominamos un “modelo tutorial”, en tanto que el ingreso a la carrera judicial (juez de distrito) se daba una vez que la persona hubiere estado laborando para un ministro durante varios años (de seis a siete en promedio), en los cuales la persona no sólo desempeñaba la función específica por la cual era remunerada, sino que de manera primordial era entrenada en el análisis de los asuntos y la preparación de los proyectos, en el conocimiento de los precedentes y de las interpretaciones admitidas de los preceptos jurídicos, y en el conocimiento de la “filosofía” del Poder Judicial. Es factible afirmar que este tipo de conocimientos y experiencias eran adquiridos por los secretarios a través del trato cotidiano y directo con el respectivo ministro, y que ambos eran reproducidos durante el desempeño en las funciones judiciales.

Si las descripciones anteriores representan de manera cercana lo acontecido en la Suprema Corte de Justicia en los años en cuestión, cabe resaltar que tal práctica presentaba ventajas e inconvenientes. Dentro de los primeros cabe destacar, ante todo, que el aprendizaje se diera de manera personalizada a partir de las enseñanzas de un ministro, bajo la vigilancia permanente de los integrantes del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte. Dentro de las desventajas debemos identificar el hecho de que los conocimientos y las experiencias adquiridas por las personas que luego habrían de fungir como jueces y, a la postre como magistrados,⁷³ tendían a repetir los conocimientos y experiencias

73 En términos estrictos, como apunta Becker, “A school can be defined as an institution specializing in the production of training, as distinctive from a firm that offers training in conjunction with the production of goods” (“La escuela puede definirse como una institución que se especializa en la producción de capacitación,

de hombres de generaciones anteriores o con determinados intereses, lo cual hacía poco probable la renovación de ideas o criterios dentro del mismo Poder Judicial de la Federación.⁷⁴

B. El modelo cooperativo (1983-1994)

Aunque siguieron en vigor los supuestos normativos que permitían la designación de jueces y magistrados, en 1983 tuvo lugar una serie de cambios que conllevan la modificación del modelo tutorial. En ese año, en efecto, comenzó a crecer el número de órganos del Poder Judicial de la Federación en cerca de veintiún órganos por año.⁷⁵ Igualmente, en ese año comenzó a incrementarse en términos reales el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, en una tendencia que habría de mantenerse a lo largo de la década de los años ochenta y noventa, según lo demuestra la gráfica 5 (p. 62).

Finalmente, se estableció un catálogo de puestos y un nuevo tabulador de sueldos homologados a los de la administración pública federal, terminando así con el rezago que habían padecido los servidores públicos del ramo judicial federal.⁷⁶

Las variaciones presupuestales y en el crecimiento del número de órganos fueron causa suficiente para romper los supuestos del modelo tutorial, dada la necesidad de nombrar constantemente a un número importante de jueces y magistrados. En adelante, la permanencia en el cargo de secretario de estudio y cuenta de ministro (cargo que por lo demás siguió

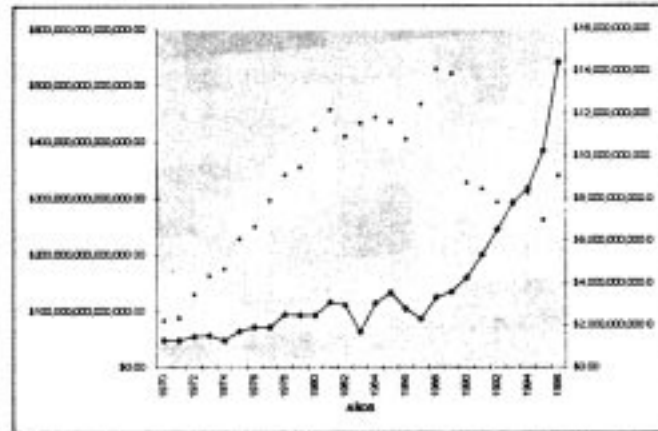
a diferencia de una empresa, que ofrece capacitación en conjunción con la producción de mercancías"). *Op. cit.*, nota 60, p. 51.

74 Como creemos haber demostrado en un artículo escrito en colaboración con el profesor Luis Raigosa, la continuidad de criterios resultaba favorecida por el ambiente de homogeneidad social impuesto por un partido predominante y un presidencialismo fuerte. Véase "Régimen político e interpretación constitucional", *Este País*, México, núm. 60, marzo de 1996, pp. 35-36, principalmente.

75 Véase el cuadro 1, *supra*.

76 Véase el *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al concluir el año de 1983*, México, mayo, 1983, pp. 48-49.

Gráfica 5
Cuadro comparativo del crecimiento real del presupuesto de egresos de la Federación
y del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación a partir de 1970



Fuente: Banco de México.

Nota: La gráfica se expresa en términos reales utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor a partir de 1970, tomando como base el año de 1994. No obstante la introducción del nuevo peso en 1993, se expresaron todos los valores en viejos pesos, a fin de mostrar el crecimiento real de los presupuestos.

siendo la fuente de selección para ocupar el cargo de juez) se redujo considerablemente respecto de los años que en promedio se requerían hasta 1983. Al incrementarse el número de personas a nombrar, también creció el número de turnos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para proponer al Pleno el nombramiento de jueces y de magistrados. Si, en efecto, cada año se creaban en promedio veintinueve órganos jurisdiccionales, y si pudiéramos suponer que éstos eran siete juzgados, siete tribunales unitarios y siete colegiados, ello implicaba la necesidad de designar a 35 funcionarios judiciales por año, es decir, un promedio de 1.6 nombramientos de cada ministro en ese periodo, esto sin tomar en cuenta las vacantes que pudieran producirse por otros motivos.

Mientras que la baja tasa de crecimiento mantenida entre los años de 1917 a 1982 ocasionó que los nombramientos judiciales no fueran de por sí un problema (ello sin dejar de reconocer el interés existente por el nombramiento o adscripción de allegados), a partir de 1983 se convirtió en un tema de importancia, sencillamente por la frecuencia y cantidad de las designaciones. Ya que en el modelo tutorial la falta de normas generales que regularan la designación o adscripción quedaba salvada por las virtudes propias del modelo y sus condiciones de operación, al iniciarse el crecimiento esa misma falta de reglas hizo recaer todo el peso de las decisiones en el ministro que proponía al candidato y en el Pleno que debía pronunciarse sobre la propuesta.

Tratando de obtener una explicación plausible del comportamiento de los ministros en ese periodo, y ante la carencia de información interna o de normas de conocimiento público, nos parece conveniente proponer a tal efecto la aplicación de un modelo formal,⁷⁷ partiendo de la teoría de la elección o cálculo

77 Futuros estudios, más acuciosos y completos que el nuestro, podrán determinar, de acuerdo con los datos que se recopilen, si tal modelo formal tuvo o no capacidad explicativa.

de la utilidad esperada. Presuponiendo esta función, resulta factible apuntar que los individuos que participaban en la toma de las decisiones a estudiar actuaban de cierta manera cuando incrementaban su utilidad y de otra manera en caso contrario.

En este sentido, y acercándonos a la situación prevaleciente en 1983-1994, cabe señalar algunos presupuestos: primero, que el Pleno de la Suprema Corte se componía de veintinueve ministros; segundo, que los nombramientos de jueces y magistrados eran hechos por el Pleno a partir de la propuesta que le sometía uno de los ministros; tercero, que las propuestas correspondían a los veintinueve ministros numerarios en razón de un turno establecido por sorteo y renovable una vez que todos hubieran hecho una propuesta; cuarto, que para realizar un nombramiento bastaba una votación mayoritaria simple, y quinto, que no existían normas generales que regularan los procedimientos de designación ni la posibilidad de controlar objetivamente las decisiones tomadas por la Suprema Corte.⁷⁸

Admitido el carácter racional de las conductas, y ubicadas éstas en el contexto específico de la carrera judicial, puede suponerse que los ministros mantenían respecto de ella tres objetivos constantes: primero, lograr el nombramiento de los jueces y magistrados que proponían; segundo, proponer candidatos respecto de los cuales se guardara una mínima vinculación personal, y tercero, lograr que los jueces o magistrados nombrados fueran adscritos a órganos con una específica competencia material o territorial.

Establecidos sus supuestos, condiciones y objetivos, cabe analizar el modelo desde el punto de vista dinámico. Para obtener la operación de este último, supongamos la situación en la que un ministro tuviera que proponer al Pleno de la Suprema Corte de Justicia el nombramiento de una persona para el cargo de juez o magistrado. Ante una situación de este

78 Cfr. Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 3, pp. 153-157.

tipo, puede suponerse que ese ministro buscaría asegurar el número suficiente de votos de otros ministros a efecto de que su candidato resultara aprobado. Debido a que las designaciones se llevaban a cabo en condiciones estables (*i. e.*, mediante la actuación de un grupo identificado y cerrado de personas a lo largo de periodos de actuación individualmente conocidos),⁷⁹ era factible suponer el mantenimiento de los intercambios de votos entre las mismas personas a lo largo de cierto tiempo. Si, como también es posible pensar, las personas involucradas en los intercambios decidían mantenerlo siempre que la parte respecto de la cual actuaban en un caso concreto mantuviera la reciprocidad de su conducta, resulta factible admitir la consolidación de compromisos de votación entre los ministros.⁸⁰ Aceptar esta situación implica suponer que los veintún ministros intercambiarían entre sí su voto, dando lugar con ello a la formación de un universo completo y cerrado. Como lo han estudiado con detalle las teorías de la elección racional, el mantenimiento de un universo de votantes con tales características resulta sumamente difícil en lo que respecta a los elevados costos de transacción, por un lado, y, por el otro, es irreal en cuanto parte del supuesto de que la totalidad de los integrantes mantienen intereses estables y compartidos.

Por lo que hace a los costos de transacción, cabe apuntar que pretender la unanimidad resulta en extremo gravoso, de ahí que sea más sencillo admitir la existencia de grupos formados por el mínimo de los votos necesarios para obtener un nombramiento. Debido a que el quórum de asistencia del Pleno en la Ley Orgánica derogada era de quince integrantes,

79 Esto último en tanto que, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. del "Decreto que establece las causas del retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", los propios integrantes del Pleno sabían con precisión la fecha en que cada uno de ellos habría de abandonar el cargo.

80 Nowak, Martin A., Robert M. Mag y Karl Sigmund, "The Arithmetics of Mutual Help", *Scientific American*, June 1995, pp. 52-53.

y el de votación la mayoría simple de éstos,⁸¹ para lograr la aprobación de los candidatos propuestos bastaba un mínimo de ocho votos siempre que se satisficiera el primer tipo de quórum. Sin embargo, desde el momento en que resultaba factible la integración del Pleno con sus veintún miembros, el mínimo de votación requerida era de once ministros, siendo más racional lograr el compromiso de once que de veintún integrantes.

En lo que respecta al segundo problema (la dificultad de mantener invariables los intereses de la totalidad de los integrantes del Pleno durante un lapso continuo), pueden hacerse varias anotaciones. En primer lugar, si analizamos el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia entre 1983 y 1994, nos encontramos que, sobre todo en los años finales del periodo, las decisiones se tomaban mediante votaciones muy desmedidas; en segundo lugar, que el número de designaciones de ministros a lo largo del mismo fue particularmente alto, y en tercer lugar, que un número alto de esas designaciones recayeron en personas que no provenían del Poder Judicial de la Federación.⁸²

Analizando en conjunto los tres puntos anteriores, no es posible suponer la existencia de un grupo homogéneo o estable entre los veintún ministros dada su votación, los diferentes antecedentes de los ministros y las diversas visiones de éstos respecto del Poder Judicial de la Federación. Si partimos de que para lograr el nombramiento resulta más racional conseguir el voto de once que de veintún ministros, que entre los ministros existen diversos intereses o visiones, y que en las acciones individuales al interior de una colectividad la más racional es aquella que adopta el mismo sentido que

81 Véanse los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 5 de enero de 1988 en los que se determinan respectivamente los quórum de asistencia y de votación en el Pleno de la Suprema Corte.

82 De los 30 nombramientos habidos entre 1983 y 1994, 16 recayeron en personas no provenientes del Poder Judicial de la Federación. Véase el cuadro A.1 en Fix-Zamudio y Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 72.

la acción precedente de otros miembros del grupo,⁸³ puede comprenderse fácilmente que se hayan formado dos grupos entre los ministros del Pleno.⁸⁴

Una vez formados estos grupos en virtud y para efectos de los nombramientos de jueces y magistrados resulta factible suponer, también, que la estrategia cooperativa tendría que haberse mantenido respecto de materias diversas a la designación, como podrían haber sido las facultades no jurisdiccionales contenidas en el artículo 13 de la derogada Ley Orgánica de 1988.⁸⁵ Si, en efecto, pudiera admitirse que en la Suprema Corte llegaron a formarse dos grupos de ministros y, consiguientemente, dos tipos distintos de intereses que competían entre sí para representar el punto de vista institucional, resultan explicables muchos de los acontecimientos acaecidos entre 1983 y 1994.

Ante una falta casi absoluta de información pública respecto del funcionamiento de la Suprema Corte en la prensa⁸⁶ o proveniente de los académicos, el modelo presentado permite conocer algunos acontecimientos internos de ese órgano y de la conducta de sus integrantes, y la explicación causal de diversos hechos externos, entre los cuales podría estar la reforma judicial de diciembre de 1994.

83 Nowak *et al.*, *op. cit.*, nota 80, p. 52, que denominan a esta estrategia "tit-for-tat".

84 En el modelo tutorial resultaba difícil llegar a la formación de dos grupos, dado que la muy baja frecuencia en el nombramiento de jueces y magistrados y el conocimiento personal de los candidatos por parte de los ministros, provocaba que las postulaciones y los nombramientos gozaran de mayor objetividad y la menor necesidad de formar compromisos, aunque sí pareciera factible suponer la existencia de estos últimos respecto de hechos o situaciones más transitorias o específicas que permanentes. En todo caso, la falta de normas escritas permite suponer la existencia de una práctica interna y reiterada que, a su vez, hace suponer el mantenimiento de cierta homogeneidad respecto, al menos, de las cuestiones no jurisdiccionales.

85 Véase un análisis detallado de estas facultades en Cossío Díaz, *op. cit.*, *supra* nota 3.

86 Sobre las dificultades de conocer públicamente las actividades de los órganos jurisdiccionales véase Greenhouse, Linda, "Telling the Court's Story: Justice and Journalism at the Supreme Court", *Yale Law Journal*, vol. 105, núm. 6 April 1996, pp. 1537-1561.

Al comparar las disposiciones generales emitidas por la Suprema Corte entre 1917 y 1982⁸⁷ con las establecidas de 1983 a 1994, es manifiesto el incremento de éstas en este segundo periodo. Debido a que las normas jurídicas que regulaban el funcionamiento de la Suprema Corte se mantuvieron en vigor durante los periodos apuntados, no cabe aceptar que el incremento regulador fue la consecuencia de cambios normativos de jerarquía superior, si bien es cierto que en las reformas constitucionales de 1988 se le dieron competencias para emitir acuerdos generales (artículo 96 constitucional). Adicionalmente, tampoco nos parece que durante los primeros años del lapso 1983-1994 se hayan dado cambios sustanciales en la percepción pública o privada hacia la Suprema Corte, de manera tal que esta última haya reaccionado (internamente) a causa de tal presión externa.⁸⁸ Si durante los años en cuestión no se dan modificaciones normativas ni una presión externa relevante, el incremento normativo interno puede tener su explicación en el conflicto entre los grupos de ministros.

Para acercarnos a este hecho, conviene apuntar cuáles fueron las normas expedidas en esa época: primero, el Acuerdo 1/88, de quince de enero, mediante el cual se delimitaran los circuitos y los distritos;⁸⁹ segundo, el Reglamento de Escalafón del Poder Judicial de la Federación, de fecha 16 de agosto de 1988, reglamentario del artículo 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; tercero, los Acuerdos plenarios 5/89, de cuatro de julio y III/93, del 13 de enero,

87 Véase al respecto *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia, 1985.

88 Esta afirmación se basa, primordialmente, en el tono de los discursos rendidos por los entonces presidentes de la Suprema Corte don Jorge Iñárritu y don Carlos del Río, así como por la ausencia absoluta de discusión pública sobre su funcionamiento o sus prácticas internas.

89 Mediante este Acuerdo, la Suprema Corte ejerció por vez primera la facultad que le fue conferida en el párrafo quinto del artículo 94 constitucional mediante reforma del 10 de agosto de 1987. Dicho Acuerdo plenario se modificó parcialmente en distintas ocasiones, siendo de destacar el Acuerdo 1/1 993, del trece de enero.

mediante los cuales se reglamentaron las visitas de inspección que, en términos del derogado párrafo quinto del artículo 97 constitucional, los ministros debían realizar periódicamente a los juzgados y tribunales;⁹⁰ cuarto, el Acuerdo Plenario 8/89, del veinte de septiembre, que contiene el Reglamento de Trabajo de la Comisión Sustanciadora, mismo que regula los supuestos del título noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativos a la resolución de los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados; quinto, el Acuerdo 7/89, del cinco de septiembre, por el cual se establecieron los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, reglamentándose así lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sexto, la integración, en el mes de agosto de 1990, de la Comisión del Reglamento Interior del Poder Judicial de la Federación, misma que aun cuando llevó a cabo diversas tareas, no logró concluir la formulación del reglamento encomendado;⁹¹ séptimo, las reformas a los artículos 6, 12 y 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el *Diario Oficial* del 19 de junio de 1991, mismas que, en palabras del entonces presidente don Ulises Schmill “[...] buscan profesionalizar a los órganos administrativos de la Suprema Corte y distinguir las atribuciones administrativas de las jurisdiccionales”,⁹² y octavo, el Acuerdo 3/1992, del once de septiembre, mediante el cual se establecieron los órganos

90 Nuevamente, mediante el Acuerdo 5/89 se establecen por vez primera reglas objetivas y públicas para el ejercicio de una atribución que, por cierto, data del texto original de la Constitución de 1917.

91 Cfr. al respecto el Informe rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia al terminar el año de 1991, México, Themis, 1991, p. LX.

92 *Idem*. En síntesis, estas reformas trasladaron al presidente la facultad con que contaba el Pleno para designar a los titulares de los órganos administrativos de la Suprema Corte.

y los sistemas para el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, derivados de las reformas a los artículos 79 a 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el *Diario Oficial* del 21 de julio de 1992.⁹³

Analizando en conjunto las normas mencionadas, podemos afirmar que la materia de todas ellas estaba relacionada con el control de las actividades de los ministros primordialmente respecto de la actuación de los jueces y magistrados y de los respectivos empleados de éstos. En todos los casos señalados, y bien fuera por la determinación interna del Pleno o por la actuación del órgano legislativo, mediante tales normas se buscaba que los tribunales y juzgados fueran visitados con fundamento en reglas objetivas; consolidar la posición del presidente de la Suprema Corte como ejecutor de las funciones administrativas de ésta, o introducir las vías para la determinación de las faltas administrativas y las correspondientes sanciones.

Paradójicamente, mientras que a primera vista pudiera parecer que la progresiva regulación aparecida en el periodo 1983-1994 significaba el mantenimiento de ciertas condiciones de unidad al interior del Pleno de la Suprema Corte, nos parece que cabe afirmar lo contrario. El hecho de que en los once años que estamos considerando se haya establecido un número importante de normas para regular situaciones que, aun cuando presentes desde siempre en el Poder Judicial se habían resuelto consuetudinariamente, nos lleva a concluir

93 Como se expresó en la iniciativa presentada por el presidente de la República a la Cámara de Diputados, la reforma tenía como propósito que cada uno de los poderes federales conociera la situación patrimonial de sus servidores, y fuera competente para imponer las sanciones correspondientes. Para un análisis de la reforma al interior del Poder Judicial de la Federación, véase el *Informe rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia al terminar el año de 1992*, México, Themis, 1992, pp. LXI-LXII.

que su aparición obedece a la existencia del conflicto generado por los dos grupos formados por ministros. Ante visiones diferentes de la función del Poder Judicial y de su posición y atribuciones respecto de él, es fácil suponer la necesidad de establecer normas objetivas mediante las cuales, o se impusiera una visión sobre otra o bien se llegara a un acuerdo que permitiera el funcionamiento del órgano mismo y, por ende, del Poder Judicial en su integridad.

Dada la aparición de dos grupos distintos en la Suprema Corte, es fácil suponer la progresiva radicalización de las posiciones, de manera tal que los mismos buscaron abarcar más aspectos que la mera designación que nos sirvió como punto de partida. De ello puede ser un ejemplo, como antes se dijo, la forma como se votaron las postulaciones de los últimos presidentes de la Suprema Corte, la resolución de las quejas administrativas o las adscripciones de jueces y magistrados.

Si en efecto se dio la progresiva radicalización de los grupos en la Suprema Corte, esto debió haber dado lugar a una política institucional dual o, al menos, una política no siempre coherente que posiblemente pudo haberse percibido en el exterior. Después de años de haber sido cuestionada sólo con motivo de algunos de sus fallos (nacionalización bancaria, por ejemplo) o de algunos hechos que adquirieron notoriedad pública (el llamado caso Braun Díaz o la destitución del juez Polo Bernal, por ejemplo), la actividad de la Suprema Corte fue puesta en duda progresivamente por los particulares (véase el cuadro 3)⁹⁴ y por el gobierno mismo, primordialmente a través de la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (véase el cuadro 4).

94 Respecto del sentido que el Pleno de la Suprema Corte dio a las quejas administrativas en tiempos recientes, véase *Semanario Judicial de la Federación*, 8a. época, t. VII, mayo, p. 26; t. VII, abril, p. 6 y t. VIII, julio, p. 121, y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 8a. época, núm. 61, p. 64 y núm. 70, p. 27.

Cuadro 3
Número de quejas administrativas presentadas
en contra de jueces y magistrados

1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
24	58	165	109	30	28	414

Cuadro 4
Número de quejas presentadas ante la Comisión Nacional
de Derechos Humanos contra órganos del Poder Judicial
de la Federación (junio 1990-enero 1992)

<i>Periodo</i>	<i>Quejas</i>
junio 1990 - diciembre 1990	32
diciembre 1990 - junio 1991	39
junio 1991 - diciembre 1991	93
diciembre 1991 - enero 1992	9

Fuente: Informes de la CNDH.

Nota: La CNDH dejó de conocer de este tipo de quejas con motivo de la reforma a al artículo 102 constitucional, publicada el 28 de enero de 1992, la cual excluyó a los órganos del Poder Judicial de la Federación del ámbito de competencia de dicha Comisión.

Adicionalmente, los cambios habidos en las relaciones sociales y políticas del país y el creciente pluralismo social, pusieron de manifiesto la necesidad de contar con una Suprema Corte que actuara como “árbitro” en un número cada vez mayor de conflictos entre los grupos sociales y políticos.⁹⁵

La percepción pública (correcta o incorrecta) sobre el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación o, al menos

⁹⁵ Cossío Díaz y Raigosa, *op. cit.*, nota 74, pp. 40-41; cfr. también CIDAC, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994.

de algunas de las normas que regulaban su funcionamiento, o de las prácticas seguidas en su interior, fue recogida de manera destacada en la campaña presidencial de 1994. Así, el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Ernesto Zedillo, en el discurso pronunciado en la ciudad de Guadalajara el día 14 de julio, señalaba que por ser la modernización del Poder Judicial “[...]un sentido reclamo de todos los mexicanos[...]”, se realizaría una reforma integral a efecto de asignar a diversos órganos el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y administrativas, fortalecer la independencia judicial y establecer un riguroso sistema de carrera judicial.⁹⁶ Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), sostuvo en sus “94 Compromisos de Gobierno”, el propósito de “garantizar la excelencia, probidad y funcionalidad del Poder Judicial y designar a los ministros de la Suprema Corte por mayoría calificada del Congreso. Establecer un servicio judicial de carrera regida por estrictos criterios de competencia y honorabilidad[...]”. Finalmente, en la plataforma electoral del Partido Acción Nacional (PAN) para esa elección se estableció que

Con el argumento de que el Poder Judicial es el garante último de la Constitución y, por ende, no puede quedar sometido a otro poder, se ha generado una tendencia a la irresponsabilidad política y funcional de sus núcleos. Los controles internos de solvencia moral y capacidad subjetiva para desempeñar la función son prácticamente inexistentes y dependen directamente del Pleno. Es necesario garantizar la autonomía del Poder Judicial de la Federación al mismo tiempo que se establecen disposiciones para obligar a los jueces al cumplimiento de su deber constitucional.⁹⁷

⁹⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Propuestas y compromisos*, México, Ed. Noriega, 1994, pp. 200, 202-203.

⁹⁷ *Plataformas electorales federales 1994*, México, Instituto Federal Electoral, 1994, t. I.

Es este clima de opinión hacia el Poder Judicial en general, y hacia el sistema de designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados, en particular, a finales del periodo que denominamos cooperativo, el que, en buena medida, permite explicar las reformas de diciembre de 1994.