

## CAPÍTULO VII

### EL PODER DEL PODER JUDICIAL. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL SIGLO XX\*

...la misión del juzgador es callada y ordinaria— sin brillo, por más que no deje de ser dura y agobiante a veces; el Juez no tiene triunfos políticos espectaculares, como acontece en el caso de otros hombres públicos; no recoge laureles como los hombres de ciencia, ni como los artistas, militares o intelectuales; sin embargo, su tarea puede igualarse en importancia a las más significadas en la vida social.

Alfonso GUZMÁN NEYRA,  
Presidente de la SCJN (1973)\*\*

#### I. PLANTEAMIENTO

A partir de 1987, el Poder Judicial de la Federación, y en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido objeto de una serie muy importante de reformas constitucionales y legales que, de manera efectiva, iniciaron un giro y una nueva época en la evolución de las instituciones judiciales de nuestro país en relación con el modelo establecido en la Constitución de 1917 y su desenvolvimiento hasta fines del siglo XX. Este giro y esta nueva época forman parte de lo que en la parte final de este trabajo denominamos “transición judicial” y que se integra en el proceso general de democratización política y liberalización económica en que el país ha estado inmerso en las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI. Dichas reformas han

---

\* Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios de Julio Ríos Figueroa y Andrea Pozas Loyo.

\*\* SCJN (1973).

tenido por resultado el paso de las instituciones judiciales, de la *periferia* del sistema político y constitucional al *centro* del espacio público. Todavía está por escribirse una explicación de conjunto, de carácter tanto socio-político como socio-jurídico, de este complejo proceso de cambio.<sup>592</sup> Para ello, sin embargo, es preciso delinear, primero, una síntesis del lugar que ocuparon las instituciones judiciales mexicanas en el sistema jurídico y político del país durante la mayor parte del siglo XX, a fin de poder comprender de manera más profunda la naturaleza y el alcance de la “transición judicial”.

El presente ensayo tiene el propósito de ofrecer dicha síntesis, aunque de manera necesariamente fragmentaria e impresionista. Para tales propósitos, el trabajo se divide en cinco apartados. En el primero (II., *infra*) se identifican algunos antecedentes que echan sus raíces en las décadas finales del siglo XIX. Si bien la Constitución de 1917 inaugura, en muchos sentidos, una nueva era político-constitucional y ello es igualmente válido para el ámbito judicial, también es cierto que en esta materia hay una importante continuidad respecto de los problemas y desafíos que enfrentó el Poder Judicial de la Federación desde fines del siglo XIX hasta una época bastante reciente. El segundo apartado (III., *infra*) presenta las dimensiones más importantes —política, institucional y organizacional— del contexto en el que se insertó el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. En este apartado se exploran aspectos tales como la voluntaria “abstinencia política” de la justicia federal; el alcance limitado de la interpretación constitucional judicial; las restricciones al control de constitucionalidad a través del amparo; los recursos presupuestales del Poder Judicial y el problema cíclico del rezago; por último, los mecanismos de nombramiento de los juzgadores federales y su conexión con los circuitos del poder. En el tercer apartado (IV., *infra*) se examina el desempeño del Poder Judicial de la Federación, y especialmente de la Suprema Corte de Justicia, en relación con la división del poder —tanto horizontal como vertical (federalismo)— y la protección de las llamadas “garantías individuales”. El apartado final (V., *infra*) introduce el concepto de “transición judicial” y explica sumariamente cuáles han sido las principales líneas evolutivas del cambio en el Poder Judicial que se desencadenan a partir de 1987, año en que consideramos que se inicia tal transición.

Metodológicamente, el ensayo trata de incorporar y sintetizar los principales trabajos que se han escrito y publicado sobre el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación durante el siglo XX, principalmente los de

---

<sup>592</sup> Pero véase la síntesis de Cossío Díaz (2018) sobre la evolución del sistema de justicia en el contexto del centenario de la Constitución.

carácter histórico, político y socio-jurídico. Esta síntesis se complementa con algunos datos recopilados y elaborados de manera original. De este modo creemos haber cubierto los aspectos más importantes que influyeron en el ejercicio de su “poder” propio.

No se trata, estrictamente hablando, de una “historia” del Poder Judicial de la Federación durante el siglo XX, sino de una evaluación general de su trayectoria durante el siglo pasado, a partir de la descripción y explicación de los principales ejes de su desenvolvimiento. Dado que se trata de un periodo extenso, resulta difícil tomar en cuenta todos los matices y las condiciones que marcaron ese desarrollo. Puede concluirse que el Poder Judicial de la Federación, encabezado por la Suprema Corte de Justicia, cumplió un papel importante pero discreto, dadas las condiciones políticas imperantes, en el desarrollo de la institucionalidad y el régimen de legalidad en nuestro país. No hay duda de que dicho papel estuvo circunscrito por la aplastante hegemonía del sistema presidencial, pero el sometimiento consciente del Poder Judicial a la Constitución y a las leyes, aunque mediatizadas éstas también por intereses políticos, le confirió a aquél un grado de autonomía y de solidez institucional de la que carecieron otros órganos y poderes durante el mismo periodo.

## II. ALGUNOS ANTECEDENTES: DEL SIGLO XIX A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Las raíces de la relativa debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación durante la mayor parte del siglo XX se encuentran, en alguna medida, en su “abstención”, más o menos voluntaria, en asuntos políticos, así como en lo que don Emilio Rabasa (1856-1930) llamara, a comienzos del mismo siglo, la “imposible tarea de la Corte”. En relación con el primer aspecto cabe recordar que los constituyentes de 1857 establecieron un Poder Judicial que habría de ejercer claras funciones de control político-constitucional, especialmente a través del juicio de amparo. La dimensión política de dicho Poder se vio confirmada por el hecho de que los ministros de la Suprema Corte fueran designados mediante elección popular indirecta y por un periodo determinado (seis años), con posibilidad de reelección, y de que el presidente de la Corte sustituyera en sus faltas temporales al Presidente de la República.<sup>593</sup>

<sup>593</sup> Véanse los artículos 79, 82 y 92 del texto original de la Constitución de 1857. Para ser precisos, en realidad los constituyentes debatieron la integración de una Suprema Corte que fuera a la vez tribunal profesional y jurado, pero no hay duda de que sus integrantes mismos, junto con la mayoría de los juristas de la época, le reconocían a este tribunal una innegable

En los primeros años de la República Restaurada (1867-1876), la Suprema Corte mostró su voluntad de ejercer verdadero poder político. Ejemplo de ello es la muy controvertida tesis sobre la llamada “incompetencia de origen”, a cuya exposición y defensa contribuyó de manera muy destacada José María Iglesias (1823-1891) en su calidad de presidente de la Corte (1873-1876).<sup>594</sup> Dicha tesis se remonta a la interpretación que, en diversos asuntos, hizo la Suprema Corte del concepto de “autoridad competente” establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1857. La disposición referida señalaba que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones “sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. De acuerdo con la interpretación de la Corte, la competencia de la autoridad incluía la legalidad (legitimidad) del nombramiento, designación o elección de los funcionarios públicos, de modo que los actos de una autoridad podían ser anulados si ésta no había sido establecida de acuerdo con la ley. Así, por ejemplo, una ley podía resultar inconstitucional si el ejecutivo o los miembros del órgano legislativo que la habían expedido no provenían de una elección legítima. Es el caso del muy famoso “amparo Morelos”. En 1874, varios hacendados del Estado de Morelos pidieron amparo contra la Ley de Hacienda de 12 de octubre de 1873, argumentando que, conforme al artículo 16 constitucional, el gobernador y la legislatura eran autoridades ilegítimas. Una Suprema Corte dividida concedió el amparo respecto del primero y lo negó en relación con la segunda.<sup>595</sup>

Como resulta fácilmente comprensible, esta interpretación otorgaba a la Suprema Corte un poder muy grande, sobre todo en relación con la vida interna de las entidades federativas (pues había duda de si tal criterio era aplicable también a las autoridades federales), y por tal motivo fue objeto de muy vehementes debates hasta su abandono definitivo durante el periodo de Ignacio L. Vallarta (1830-1893) como presidente de la Suprema Corte (1878-1882), en los primeros años del gobierno porfirista.<sup>596</sup> La “despolitización” de la Suprema Corte preconizada por Vallarta también tuvo por

---

dimensión política. Véase Moctezuma Barragán (1994, 64) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 24-25). Un estudio cuidadoso sobre el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación durante la última década del Porfiriato es el de Cossío Díaz (2014).

<sup>594</sup> Véanse Moctezuma Barragán (1994, 34 y ss., 64 y ss., 73 y ss.) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 49 y ss., 91 y ss., especialmente 109 y ss.).

<sup>595</sup> Moctezuma Barragán (1994, 81 y ss.) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 112-113). Véase también González Oropeza y Acevedo Velázquez (2002).

<sup>596</sup> Véanse Moctezuma Barragán (1994, 233 y ss.) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 115 y ss., 145 y ss.).

resultado que se modificara la Constitución, a fin de que su presidente no fuera ya quien sustituyera al Presidente de la República en sus faltas temporales.<sup>597</sup> El corolario general de este proceso fue el criterio, iniciado por Vallarta —y sostenido hasta nuestros días—, de considerar que el juicio amparo no es procedente para combatir violaciones a los derechos políticos. Se determinó entonces que el ejercicio de los derechos políticos no constituía un asunto justiciable, sino que tal cuestión debía resolverse por los colegios electorales respectivos.<sup>598</sup>

Hay que señalar que, con independencia de las circunstancias del momento, la tesis de la incompetencia de origen no era, con toda probabilidad, jurídicamente viable, no sólo por los graves conflictos políticos que podía provocar, sino porque en ella se mezclaban dos cuestiones distintas —la inconstitucionalidad de los actos de las autoridades y la inconstitucionalidad de su elección y designación— y el amparo no parecía el medio adecuado para controlar la primera a través de la segunda. Piénsese en la absurda consecuencia, derivada de la relatividad de los efectos de la sentencia que otorgara el amparo —y aceptada por Iglesias— de que la autoridad resultara ilegítima solamente para los quejosos, pero, sobre todo, en que los efectos del otorgamiento del amparo no eran diferentes si la inconstitucionalidad resultaba de la ilegitimidad de la autoridad como si era inherente al acto mismo. Lo único que se lograba era ampliar, de manera cuestionable, el inventario de argumentos con los que se podía atacar la constitucionalidad de un acto de autoridad. Problema distinto era, en cambio, si se impugnaba directamente la violación de un derecho político, pero al haberse abandonado la tesis de la incompetencia de origen, se desechó también de paso el verdadero problema de fondo: la justiciabilidad de las “cuestiones políticas”.<sup>599</sup>

---

<sup>597</sup> Cabrera Acevedo (1997a, II, 175 y ss.).

<sup>598</sup> Posteriormente a la vigencia de la Constitución de 1917, la Corte utilizó el argumento sobre la diversa naturaleza de los derechos, así como el señalamiento de que, al encontrarse los derechos políticos consignados fuera del capítulo relativo a las garantías individuales, no caían bajo el manto protector del artículo 103 constitucional. Sobre este tema véase Alanís Figueroa (2011).

<sup>599</sup> Recuérdesse que también la Suprema Corte de los Estados Unidos ha desarrollado una doctrina sobre las llamadas “*political questions*”, que son aquellas en las que la Constitución confió su resolución a uno solo de los poderes, sin intervención de los otros, o aquellas en las que Corte no puede resolver, por lo que no resultan justiciables. Sin embargo, el alcance de tales cuestiones ha variado con el tiempo en la jurisprudencia de dicho tribunal. Véase Moctezuma Barragán (1994, 252 y ss.), quien señala que Vallarta se inspiró en la jurisprudencia correspondiente del tribunal norteamericano, y, en general, sobre tales cuestiones en los Estados Unidos, Schwarz (1977, 151 y ss.) y McKeever (1997, 101-102).

Más allá de si resultan convincentes o no los argumentos que utilizó la Corte para desligarse de la tesis de la incompetencia de origen y para defender la existencia de cuestiones políticas no justiciables, lo cierto es que tal abandono coincide convenientemente con el surgimiento de un poder presidencial autoritario y avasallador —el del dictador Díaz— que difícilmente hubiera tolerado la existencia de un poder político independiente y no subordinado al suyo.<sup>600</sup>

El amparo contra sentencias judiciales, por otra parte, trajo consigo un aparente aumento de poder para la Corte, pero con el paradójico efecto de que terminó por inhibir en buena medida sus funciones de control constitucional, lo que nuevamente resultó funcional en el contexto de un régimen político autoritario. Al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta” aplicación de la ley por los jueces constituía la violación de una garantía individual que podía impugnarse en amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su autonomía plena en esta materia, tal como la había instaurado la Constitución Federal de 1824— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país.<sup>601</sup> No hay duda de que esta interpretación se debió en mucho a las presiones que sobre los tribunales federales ejercieron justiciables y litigantes que desconfiaban, plena y justificadamente, de la justicia local, pues el escaso desarrollo de la vida jurídica local y las condiciones políticas autoritarias dificultaban la construcción de una justicia profesional e independiente.<sup>602</sup> No puede descartarse, tampoco, el influjo persistente del centralismo tradicional que provenía ya desde los tiempos coloniales.

En un clarividente ensayo publicado en 1906, don Emilio Rabasa examinó ampliamente los problemas y las consecuencias de tal interpretación del artículo 14 constitucional, considerándola desafortunada por todos mo-

---

<sup>600</sup> Algo similar se produciría durante buena parte del siglo XX, razón por la cual la Suprema Corte pudo retomar algunos de los criterios de interpretación que tuvieron su origen en las postrimerías del siglo XIX.

<sup>601</sup> La aceptación del amparo en negocios judiciales, que la Ley de Amparo de 1869 prohibió expresamente en su artículo 8o., no fue fácil ni inmediata. Una breve explicación de las etapas de este proceso puede encontrarse en Cabrera Acevedo (1997a, II, 199 y ss.).

<sup>602</sup> Desde el inicio de la vida independiente, una de las dificultades para la construcción de una justicia profesional era la falta de abogados que pudieran ejercer funciones jurisdiccionales, tanto a nivel federal como local. Esta deficiencia se fue subsanando de manera muy lenta y desigual durante el siglo XIX y buena parte del XX. Sobre la “carrera judicial” como mecanismo de formación y permanencia de los funcionarios judiciales véase el Capítulo X en este volumen.

tivos.<sup>603</sup> En relación con la Corte, Rabasa opinaba que el tribunal solamente podía salir malparado en su aplicación:

...la intervención del Tribunal Supremo, ni es de hecho una garantía para el acierto, ni es buenamente posible que llegue a tener tal prestigio bajo el reinado del artículo 14. Y como nunca un error legislativo de ese género pasa sin trascendencias, el mal no obra exclusivamente sobre los casos de aplicación de este precepto, sino que malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprestigio del que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables.<sup>604</sup>

Un somero análisis de las estadísticas de la Corte en aquellas años revelaba, según Rabasa, que más de la mitad de los amparos resueltos entre 1904-1905 —4 mil 160 expedientes— se referían a violaciones atribuidas a las autoridades judiciales y combatidas con fundamento en el artículo 14. Además de que tales cifras solamente permitían un examen superficial de los expedientes que se debatían en el Pleno, lo verdaderamente grave era que para entonces la Corte ya acumulaba un rezago de 3 mil 457 expedientes que no se veía para cuándo podrían desahogarse; las proyecciones de crecimiento de las cargas de trabajo en los siguientes diez años pronosticaban un rezago de 30 a 40 mil expedientes. En resumen: “esta situación gravísima no tiene alivio posible. Muy al revés, se empeora y tiene que seguir empeorando todos los días, de suerte que antes de mucho mostrará, por efectos que no podrán ocultarse ni sufrirse, que la institución queda inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima”.<sup>605</sup>

Rabasa tampoco aceptó el argumento de que la “mala” administración de justicia en los estados de la República justificaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Nada garantizaba, decía él, que quienes estaban encargados de corregir sus errores e injusticias, hicieran mejor esa labor. Por ello, lo consecuente era pedir el mejoramiento de la administración de justicia en los estados.<sup>606</sup>

<sup>603</sup> Rabasa (1993, 1 y ss.).

<sup>604</sup> Rabasa (1993, 103). El capítulo XIII del ensayo se intitula “La imposible tarea de la Corte”.

<sup>605</sup> Rabasa (1993, 107). Un estudio completo, tanto doctrinal como cuantitativo, de la evolución del amparo judicial desde fines del siglo XIX hasta nuestros días puede verse en Bustillos (2008).

<sup>606</sup> Véase Rabasa (1993, 111 y ss.). El mejoramiento de la justicia de los estados sigue siendo una propuesta actual y una etapa previa necesaria a la reforma del amparo judicial. Véase el Capítulo XI en este volumen.

En 1908 se discutió y aprobó una adición al artículo 101 constitucional (correspondiente al 103 actual), la que tenía el objetivo de limitar el número de amparos en asuntos judiciales civiles, al exigir el agotamiento de los recursos ordinarios antes de acudir a los tribunales de la Federación.<sup>607</sup> El debate en las cámaras del Congreso de la Unión repasó los argumentos, tanto en pro como en contra, que recurrentemente se habían esgrimido (y se siguen esgrimiendo) en la materia.<sup>608</sup> Rabasa participó en su calidad de senador y ahí reiteró la posición que había asumido en su ensayo de 1906. Otro senador (Enríquez) lo refutó, señalando que, según los datos estadísticos que le había proporcionado el propio presidente de la Suprema Corte, los Juzgados de Distrito y la Corte estaban en condiciones de manejar y superar el rezago en materia de amparo.<sup>609</sup> Con independencia de si ésta era efectivamente la situación, pues la adición tuvo el efecto de disminuir de manera apreciable los amparos judiciales en materia civil en los años subsecuentes, aunque quizá sólo de manera transitoria;<sup>610</sup> el pronóstico de Rabasa se cumpliría con fuerza hasta los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

En el Constituyente de 1916-1917, como bien se sabe, se debatió nuevamente la conveniencia del amparo judicial, pero finalmente se decidió

---

<sup>607</sup> Este requisito se conoce como “principio de definitividad” y se ha convertido en un principio general del juicio de amparo. La adición citada disponía lo siguiente: “Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación”.

<sup>608</sup> El resumen del debate puede consultarse en Cossío Díaz (2014, 97 y ss.).

<sup>609</sup> Cossío Díaz (2014, 101-102).

<sup>610</sup> De acuerdo con los datos estadísticos compilados por Cossío Díaz (2014, 104 nota 61), en el año judicial 1908-1909 los ingresos de asuntos disminuyeron en 19 por ciento y los pendientes de resolución en 48 por ciento. Los datos hasta 1911 demuestran que el alivio bien pudo haber sido sólo temporal, que es lo mismo que ocurrió en las reformas que tuvieron el mismo propósito durante la mayor parte del siglo XX.

Conviene agregar que la reforma fue transitoria en otro sentido: Venustiano Carranza expidió, el 28 de septiembre de 1915, un decreto de reforma a la Constitución, por el cual se restablecía la redacción del artículo 101 (el decreto se refiere al artículo 102) anterior a la reforma de 1908. La exposición de motivos ofrece varias razones para el cambio, pero quizá la principal haya sido que “las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, eran notoriamente inadecuadas y por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras”. Véase el decreto en Marván Laborde (2006, III, 3469-3471).

La última vuelta de tuerca en esta historia es que, al aceptar expresamente el amparo en asuntos judiciales (civiles y penales), el Constituyente de 1916-1917 estableció, en la fracción II del artículo 107, el requisito del agotamiento de los recursos procesales ordinarios para efectos de la procedencia del juicio de amparo, es decir, generalizó la reforma de 1908.

conservarlo e incorporarlo expresamente en la Constitución. En el informe que acompañaba al proyecto de reformas que el Primer Jefe, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente, se reconocía, por un lado, que el amparo se había desnaturalizado, entre otras razones, al servir de medio para acabar con la soberanía de los estados, pero, por el otro, se le aceptaba como un mal necesario ante las condiciones que seguían guardando los tribunales comunes, para terminar señalando, en un famoso pasaje:

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad...<sup>611</sup>

Al discutirse el proyecto de artículo 107 constitucional, los diputados Jara y Medina presentaron un voto particular que pretendía revertir la centralización de la justicia ordinaria en los tribunales federales a través del amparo, proponiendo volver al sistema de 1824, que obligaba a que los asuntos iniciados ante los tribunales locales concluyeran también en ellos. Para los autores de dicho voto, la procedencia del amparo contra sentencias de los jueces de los estados nulificaba a la justicia local, y el hecho de que ningún litigante se conformara con la última sentencia del tribunal de un estado, sino que acudiera siempre a la Corte, era más bien la causa (y no el efecto) del desprestigio de la justicia local: “De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias definitivas...”.<sup>612</sup> La asamblea no aceptó estos razonamientos y siguió, en cambio, la propuesta de Carranza.<sup>613</sup>

De la aceptación del amparo judicial derivó en verdad para la Suprema Corte una “tarea imposible”, la que en gran parte motivó los principales cambios de organización y competencia del Poder Judicial de la Federación no solamente en las últimas décadas del siglo XIX, sino durante casi todo el siglo XX. Puede decirse que entre 1928 y 1987, la mayoría de dichos cam-

<sup>611</sup> Citado en Cabrera Acevedo (1968, 60).

<sup>612</sup> Citado en Cabrera Acevedo (1968, 78). La discusión sigue hasta la fecha, con argumentos similares.

<sup>613</sup> Después de 1917 ha habido diversas iniciativas e intentos por suprimir o limitar el llamado amparo judicial, pero es un tema pendiente hasta el día de hoy. Sobre algunos de estas propuestas véase Bustillos (2010).

bios apuntó esencialmente a mitigar la carga de trabajo de la Suprema Corte, mediante el aumento periódico en el número de ministros, el cual pasó de 11 en 1917 a 26 en 1951, así como a través de la creación, en el último año citado, de órganos judiciales especiales —los Tribunales Colegiados de Circuito— que la auxiliaran en el conocimiento de los juicios de amparo.<sup>614</sup>

Estas reformas contrastan con otras propuestas e iniciativas de reforma que tuvieron el propósito de resolver el problema limitando o suprimiendo el juicio de amparo en negocios judiciales, las cuales, por cierto, no han prosperado hasta el día de hoy. Un buen ejemplo de ello es la iniciativa que propuso el presidente Álvaro Obregón (1880-1928) en octubre de 1922 para suprimir el amparo por inexacta aplicación de la ley en materia civil y penal y que no fue aprobada por el Congreso de la Unión.<sup>615</sup>

En resumen, aunque se trataba de una herencia del siglo XIX, la voluntaria “abstinencia política” y la “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación contribuyeron de manera importante, aunque circunstancial, a la debilidad institucional de los tribunales a partir de 1917, pues tales factores resultaron funcionales para un régimen político caracterizado por el abrumador e inescapable dominio del Poder Ejecutivo.

### III. EL CONTEXTO POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

Son numerosos los factores que, durante la mayor parte del siglo XX, contribuyeron señaladamente a la relativa debilidad política, institucional y organizacional del Poder Judicial de la Federación, en particular de la Suprema Corte de Justicia en su función de órgano de control de la constitucionalidad.<sup>616</sup> En este apartado nos referiremos a cinco aspectos interrelacionados que fueron especialmente relevantes durante la mayor parte del siglo XX: 1) la “abstinencia política” del Poder Judicial; 2) la interpretación constitucional; 3) el alcance del amparo como medio de control constitucional; 4) el

---

<sup>614</sup> Para un análisis más refinado y detallado de estos cambios, los cuales son explicados en relación con las distintas “teorías constitucionales” prevalecientes en diversas épocas, véase Cossío Díaz (2002).

<sup>615</sup> Véase, por ejemplo, Cabrera Acevedo (1996, 24-26, 352 y ss.).

<sup>616</sup> Véase también Taylor (1997, 153 y ss.), quien hace un repaso severo de las principales causas de debilidad institucional del Poder Judicial en México hacia fines del siglo XX, las que incluyen las limitaciones del juicio de amparo, las reglas para la formación de la jurisprudencia obligatoria, la existencia de tribunales especializados fuera de su ámbito, los problemas para lograr la ejecución de las sentencias, y el reducido prestigio social de que goza la función judicial.

contexto organizacional del Poder Judicial de la Federación, y 5) el sistema de selección y nombramiento de sus integrantes, así como su incidencia en la independencia judicial. A lo anterior habría que agregar la creación de órganos jurisdiccionales externos al Poder Judicial federal, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje (1917), el Tribunal Fiscal de la Federación (1937) y los Tribunales Agrarios (1992), si bien las resoluciones de tales órganos, al ser impugnables ante el propio Poder Judicial federal, los dejó sometidos a su autoridad e influencia de última instancia. Sobre este último punto no nos extenderemos en el presente ensayo.

### 1. *La “abstinencia política” del Poder Judicial*

Las razones que explican, y justifican en parte, la voluntaria evasión de las “cuestiones políticas” por el Poder Judicial de la Federación, especialmente en materia electoral, se generaron, como ya se dijo, en el último tercio del siglo XIX. Si bien esta postura se mantuvo durante casi todo el siglo XX, no fue absoluta en lo que concierne a la propia Suprema Corte de Justicia, y además hubo repetidos intentos externos por implicar a la Corte en este tipo de funciones, casi siempre con resultados desafortunados o desalentadores. Resulta conveniente agregar que la postura de la Suprema Corte de Justicia se derivaba de la habitual prudencia judicial y de una buena dosis de realismo respecto del régimen político imperante, no ajeno, por otra parte, al de órganos similares en otras partes del mundo.

Al hablar de “abstinencia política” debemos hacer algunas aclaraciones importantes. La primera es que aún la “abstinencia” en materia política implica tomar una postura política que tiene repercusiones en el ejercicio del poder, es decir, puede favorecer o perjudicar determinados intereses políticos.

En segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial sí intervinieron ocasionalmente y de manera deliberada en asuntos que llamaríamos políticos en un sentido amplio, solamente que no siempre siguieron una línea clara y consistente, y obviamente la preferencia por la abstención se fue fortaleciendo en la medida que se consolidaba el presidencialismo hegemónico. En todo caso, tanto la “abstinencia” como la intervención política siempre produjeron fuertes debates tanto al interior como al exterior de la institución, pues lo que estaba en juego no era sólo la solución de un conflicto particular, sino el lugar que el Poder Judicial de la Federación, y la Suprema Corte como parte de él, debían ocupar en la estructura institucional del Estado mexicano. La falta de unanimidad entre los ministros en muchos de estos asuntos permitió prefigurar posiciones avanzadas que

en muchos casos llegaron a prevalecer tiempo más adelante. Así, pues, no puede decirse que la Suprema Corte y el Poder Judicial hayan sido un mero juguete pasivo de los intereses políticos, sino que la institución judicial trató siempre de aprovechar y configurar, de acuerdo con su propio entendimiento del momento, los espacios más amplios o más estrechos en los que le correspondió actuar.

En consonancia con lo anterior, en los años posteriores a la promulgación y entrada en vigor de la Constitución de 1917, la Corte trató de ejercer activamente las facultades de investigación que le otorgaba el tercer párrafo del artículo 97 constitucional y conoció de varias controversias constitucionales; el juicio de amparo también se utilizó para tratar de resolver asuntos políticos e incluso electorales.<sup>617</sup> Así lo demuestra, por ejemplo, un estudio de Miguel González Avelar, quien examinó las ejecutorias de ese Alto Tribunal publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* durante su quinta época (1917-1957).<sup>618</sup>

González Avelar destaca las ocasiones —sobre todo en los primeros años después de la Revolución— en que se intentó la vía del amparo (y también de la controversia constitucional) para resolver conflictos predominantemente locales que en su origen tenían carácter político y electoral: así, por ejemplo, los ayuntamientos, o sus integrantes en funciones, contra el gobernador y la legislatura que intentaban destituirlos; los diputados que eran suspendidos de sus cargos por el Congreso local; los gobernadores y legislaturas que eran desconocidos por el Senado de la República a través del procedimiento de desaparición de poderes, etcétera. Aunque en la mayoría de estos asuntos la Corte consideró que era improcedente su intervención, hubo también casos en que —de manera un tanto errática y contradictoria— consideró que sí lo era, animada quizá por una especie de sentido justiciero, aunque pragmático, ante violaciones flagrantes e intolerables que, en apariencia, nadie más había querido o podido reparar.<sup>619</sup>

El magnífico estudio comparativo del profesor Carl Schwarz sobre las Supremas Cortes de los Estados Unidos y de México no deja lugar a dudas de que en numerosas ocasiones la Corte mexicana abordó cuestiones que pueden propiamente denominarse “políticas”, ejerciendo un margen efectivo de independencia ante los otros poderes.<sup>620</sup> El análisis de Pablo González

<sup>617</sup> Cabrera Acevedo (1995, 19 y ss.).

<sup>618</sup> González Avelar (1994).

<sup>619</sup> *Cfr.* González Avelar (1994, 75).

<sup>620</sup> Schwarz (1977). Véase también el ensayo de Antonio Carrillo Flores sobre los orígenes y trayectorias de ambos tribunales (Carrillo Flores 1985).

Casanova sobre el desempeño de la Suprema Corte entre 1917 y 1960, a partir de un concepto amplio de lo que son tales cuestiones, llega a conclusiones similares.<sup>621</sup>

Por lo que se refiere específicamente a las cuestiones electorales, y a pesar de que la doctrina aceptada de la incompetencia de origen implicaba la improcedencia del amparo para examinarlas, durante el periodo que estudiamos se produjeron varios intentos por lograr la intervención de la Suprema Corte en tal materia por otras vías. Tenemos en primer lugar la *facultad de investigación* de la Suprema Corte. Dicha facultad, que fue introducida como un instrumento original de protección desde el texto original del artículo 97 de la Constitución en 1917 —suprimido finalmente en 2011,— el que tenía por objeto principalmente, por un lado infracciones a la legalidad electoral y, por el otro, violaciones a las garantías individuales.

En la presentación de su proyecto, Carranza se refirió a esta propuesta con las siguientes palabras:

El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no deba ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, *sino que afecta a un carácter meramente judicial*, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo poder ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.<sup>622</sup>

El “hecho que se desea conocer” se refería a diversas cuestiones, como la conducta de algún juez o magistrado federal; un hecho o hechos que constituyeran la violación de una garantía individual; la violación del voto público y algún otro delito castigado por la ley federal. Claramente se advierte que Carranza desconfiaba de la capacidad del Congreso para investigar hechos similares a los mencionados, y al considerar que tal averiguación podría entrañar un “juicio” que pudiera invadir la esfera de competencia del Poder Judicial,<sup>623</sup> determinó que era conveniente encargarla a la Supre-

<sup>621</sup> González Casanova (1971).

<sup>622</sup> En Marván Laborde (2006, I, 16-17; énfasis añadido).

<sup>623</sup> Así, la opinión de Marván Laborde (2006, II, 2100).

ma Corte de Justicia. Sin embargo, al ocuparse de los artículos relativos al Poder Judicial, el Congreso Constituyente debatió principalmente el tema de su independencia y de los modos de nombramiento de ministros, magistrados y jueces, por lo que la facultad de investigación no fue objeto de discusión, y el proyecto se aprobó en sus términos.

La facultad de investigación de la Suprema Corte fue siempre una figura muy debatida. Si bien no están claros sus antecedentes y motivaciones,<sup>624</sup> sí afloraron pronto sus problemas, sobre todo la indefinición sobre el procedimiento y el alcance de la intervención de la Corte (del texto constitucional se desprendía solamente que dicha intervención se limitaba a la preparación de un informe, por sí o por las personas que designara, el que debía hacerse llegar a las instancias correspondientes), o la posibilidad de que se viciara de origen la posterior actuación del Poder Judicial, entre otros.

En los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, la Corte se avocó a ejercer efectivamente esta facultad, enviando comisiones a varios estados (Yucatán, Guanajuato, Tabasco) para investigar la posible violación del voto público y de las garantías individuales, así como la comisión de delitos federales. Este ejercicio no fue pacífico y desató intensas discusiones al interior de la Corte, la cual pronto decidió no incluir en dicho ejercicio a los estados, por consideraciones relacionadas con el federalismo.

Del mismo modo se despertaron resistencias políticas que llevaron al presidente Carranza a proponer al Congreso de la Unión, en mayo de 1919,<sup>625</sup> la supresión de dicha facultad, pues, al convertirse la Corte en árbitro de las elecciones, se provocaba la “confusión de las actividades políticas y judiciales”, pues

los dos años que han corrido desde el restablecimiento del orden constitucional, patentizan que el precepto en cuestión, origina en las realidades de

---

<sup>624</sup> Ignacio Marván Laborde señala una posible motivación: en el enfrentamiento entre Victoriano Huerta y la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión que llevó a la disolución de este último; el usurpador alegaba que el Congreso invadía funciones judiciales al investigar la desaparición del diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez (2006, II, 2100). Para Manuel González Oropeza, como antecedente pudo haber influido en el ánimo del Constituyente la investigación que se encargó en 1912 a un juez de Distrito, a fin de poder determinar la legalidad (concretamente, la autenticidad un acta de nacimiento) de la elección de un presunto diputado al primer Congreso maderista. Véase González Oropeza (1993).

<sup>625</sup> La iniciativa de reformas a los artículos 52, 97 y 115 de la Constitución, enviada por el Presidente Carranza a la Cámara de Senadores, está publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 29 de mayo de 1919.

la sociedad mexicana, un embrollo a todas luces pernicioso, complicando la función electoral y comprometiendo la armonía de relaciones entre los poderes regionales y el Federal...

Y Carranza abundó en su iniciativa:

El Proyecto original de Constitución presentado por la Primera Jefatura al Congreso de Querétaro, incluía el artículo 97 con la facultad cuya derogación se solicita hoy, por haberse creído que el ejercicio de las atribuciones revisoras sobre el sufragio efectivo, redundaría en los más convenientes frutos que pudieran esperarse de la Suprema Corte; pero ha sido preciso rectificar aquel criterio en el sentido de que esas atribuciones revisoras, indudables en el Poder Legislativo, desequilibran la armonía con los demás Poderes, anomalía tanto más grave cuanto que la ordenada separación de funciones es requisito primario del sistema constitucional de México...

Por otra parte, la función esencial de la Suprema Corte se desvirtúa y el Alto Cuerpo, al conocer de los negocios políticos que le encomienda la Constitución, adquiere una preeminencia sobre los otros Poderes, imposible de ser aceptada...

...la Suprema Corte, mientras subsista la atribución de que se habla, se ha de hallar en la disyuntiva de juzgar de un modo escueto el caso electoral de que se encargue, y entonces su intervención será inepta radicalmente, porque será inadecuada, o juzgar el caso con sentido político y entonces incurrirá en el vicio que secularmente ha dañado a la Administración de Justicia.<sup>626</sup>

Como puede verse, Carranza acabó por descalificar, de manera más o menos explícita, la intervención de jueces y tribunales en cuestiones políticas, como las electorales.<sup>627</sup> La iniciativa no fue aprobada por un Congreso que era mayoritariamente opositor a Carranza.<sup>628</sup>

El ascenso del presidencialismo contribuyó a prevenir y resolver muchos de estos conflictos, de modo que el ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte parecía cada vez menos necesario. No obstante lo anterior, ante la ausencia de una justicia electoral, se seguía solicitando

---

<sup>626</sup> En el informe que presentó al Congreso de la Unión el 1° de septiembre de ese mismo año (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de septiembre), el presidente Carranza expresó nuevamente su desacuerdo con la facultad de investigación de la Corte en relación con violaciones al voto público en los estados, al considerar que su ejercicio implicaba una “invasión a la soberanía” de éstos (en el caso concreto ser refería a las elecciones para la renovación del Congreso del Estado de Guanajuato a fines de 1918).

<sup>627</sup> Desde luego, aunque en la actualidad se ha generalizado la intervención judicial en “cuestiones políticas”, los riesgos y peligros a los que alude Carranza no son irreales.

<sup>628</sup> Véase Cabrera Acevedo (1995, I, 20, 79-82; II, 197 y ss.).

su ejercicio, sobre todo por los ciudadanos y las organizaciones políticas de oposición, a pesar incluso de que carecían de legitimación directa para acudir a la Corte. El ejemplo más famoso ocurrió en 1946, con motivo de las elecciones federales del 7 de julio de ese año y a raíz de las peticiones del Partido Democrático Mexicano y del Partido Nacional Constitucionalista —que habían postulado, en oposición al Partido Revolucionario Institucional, a don Ezequiel Padilla (1890-1971)— para que la Suprema Corte interviniera en el proceso electoral con fundamento en su facultad de investigación. En el Pleno de ese órgano se dio entonces un intenso debate que culminó en un acuerdo, por mayoría, que consideró improcedentes las peticiones mencionadas.<sup>629</sup> Específicamente, la Corte argumentó que su facultad de investigación solamente podía ejercerse para “mantener la paz de la nación” y que el daño irreparable a un particular no era razón suficiente para intervenir, dado que existían otros órganos y recursos ordinarios para resolver tales cuestiones.<sup>630</sup>

Resulta interesante agregar que la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946 preveía la intervención de la Corte conforme al artículo 97 constitucional. En efecto, cuando las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal tuvieran razones para estimar que había habido violaciones al voto público, estos órganos podían solicitar a la Corte la correspondiente investigación y a partir de los resultados de la misma declarar la nulidad de la elección de que se tratara o consignar el asunto ante la Procuraduría General de la República.<sup>631</sup> En todo caso, parece ser que el debate del 7 de agosto de ese año en la Suprema Corte motivó la reforma de 1949 que hizo desaparecer preventivamente de la Ley Electoral toda referencia a la intervención de la Corte en los procesos electorales federales.<sup>632</sup>

Otros intentos posteriores para lograr la intervención de la Corte en cuestiones electorales no fueron afortunados, como el *recurso de reclamación* que se estableció en la Reforma Política de 1977. Dicho recurso era procedente contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero el fallo respectivo de la Corte no tenía carácter obligatorio, sino

---

<sup>629</sup> Moctezuma Barragán (1994, 321 y ss.), González Avelar (1994, 43 y ss.). Moctezuma Barragán (1994, 332 y ss.) refiere que el ministro Manuel Bartlett Bautista se pronunció por cambiar el criterio que excluía a los derechos políticos del ámbito protector del juicio de amparo. Podría decirse que su postura fructificó hasta la creación del “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, a cargo del Tribunal Electoral, en 1996.

<sup>630</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, vol. 93, primera parte, p. 60.

<sup>631</sup> Artículos 113 a 116, consultables en García Orozco (1989, 250).

<sup>632</sup> Molinar Horcasitas (1991, 37).

que prevalecía la decisión de la Cámara.<sup>633</sup> En los casos en que llegó a interponerse (durante los procesos electorales federales de 1979, 1982 y 1985), la Corte desechó y declaró improcedentes los recursos, sin entrar a resolver el fondo. Ante esta situación y las repetidas objeciones de la doctrina, el recurso se suprimió en 1986.<sup>634</sup> La Reforma citada modificó también el artículo 97 constitucional en la parte relativa a la investigación, por la Corte, de las violaciones al voto público, quedando en los siguientes términos:

La Suprema Corte está facultada para practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La redacción anterior parecía tener el propósito de hacer aún más inoperante la citada facultad de investigación, pues al poner en duda la legalidad de “todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión”, la Suprema Corte podría haber dado un verdadero “golpe de Estado judicial”, como aquel del que se acusó a José María Iglesias en 1876. Podría haber sucedido, además, que no hubiera ya “órganos competentes” a los cuales hacer llegar “oportunamente” los resultados de la investigación.

En este apartado podemos hacer también referencia a la posibilidad de que, a través de la misma facultad, la Corte pudiera investigar violaciones a las garantías individuales, así como delitos federales. Aunque no se tratara abiertamente de “cuestiones políticas”, no hay duda que los sujetos legitimados para acudir a la Corte, así como las situaciones en que se llegó a solicitar dicha intervención, les conferirían una connotación política innegable.

Respecto a la investigación de violaciones a las garantías individuales (la reforma de 1977 les agregó el calificativo de “graves” y suprimió la investigación de “delitos federales”), en un inicio, como ya se dijo, la Corte trató de hacer uso de esta facultad en el contexto de la investigación de violaciones al voto público y la comisión de delitos federales. En este caso sí se contaba con un instrumento específico alternativo de protección de las

---

<sup>633</sup> Dicho artículo disponía lo siguiente: “Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

<sup>634</sup> Moctezuma Barragán (1994, 335 y ss.).

garantías individuales, que era el juicio de amparo. Aún así, hubo algunos casos importantes, como la matanza en la plaza principal de la ciudad de León, Guanajuato, por elementos del Ejército federal, en enero de 1946; se calculó el número muertos en más de cincuenta y el de heridos en más de 400. Los hechos fueron consecuencia de las protestas de la Unión Cívica Leonesa por las irregularidades en la elección del ayuntamiento de la ciudad, cuyo triunfo fue reconocido al Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La petición de intervención de la Corte fue planteada por el Partido Acción Nacional (PAN). La Corte aceptó el ejercicio de la facultad de investigación y concluyó que había datos para presumir violaciones a las garantías individuales, violaciones al voto público y la comisión de delitos del orden federal, ordenando que esto se pusiera en conocimiento del Presidente de la República y del gobernador del Estado.<sup>635</sup>

Esta facultad de investigación por violaciones graves de derechos fundamentales “revivió”, por así decirlo, después de la reforma constitucional de 1994, la Corte teniendo ya una nueva composición y una nueva integración. El caso más sonado en esta época fue el llamado de “Aguas Blancas” (1996), por el cual el Presidente de la República solicitó a la Corte investigar una matanza de campesinos por las fuerzas de seguridad pública en el Estado de Guerrero. La Corte designó a dos ministros que condujeron una acuciosa investigación —aunque ya la Comisión Nacional de Derechos Humanos había actuado en el mismo sentido—, la cual concluyó que sí había elementos de responsabilidad de los funcionarios de ese estado. Los resultados de la investigación fueron enviados a los órganos competentes, pero el informe se archivó y no tuvo mayores consecuencias, sobre todo porque, previamente, el gobernador ya había pedido licencia a su cargo, que era el efecto político esperado y deseado con motivo de la controversia. Los hechos motivaron también la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual determinó que, a pesar de la intervención de diversas autoridades, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia, el Estado mexicano no había llevado todavía a cabo una investigación suficiente de los hechos que permitiera exigir las responsabilidades respectivas.<sup>636</sup>

Aunque actualmente nos parezca —por efecto de la expansión de la justicia político-constitucional en los ordenamientos contemporáneos— que es natural que los tribunales intervengan en toda clase de cuestiones “políti-

<sup>635</sup> Véase Morales Ramírez (2008, 133 y ss.).

<sup>636</sup> Véase el informe 49/97 de 18 de febrero de 1998 (caso 11.520, Tomás Porfirio Rondín, Aguas Blancas México), consultable en <<https://cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.520.htm>>, visita del 5 de abril de 2019.

cas”, lo cierto es que dicha intervención sólo es viable bajo condiciones muy particulares. La Suprema Corte de Justicia siempre estuvo muy consciente tanto de las posibilidades como de los riesgos de su involucramiento en tales cuestiones, y ante la “prudencia” con que se condujo finalmente —aunque ello pudiera ser fuente de “decepción” o de crítica en una perspectiva actual—, conviene considerar que sus integrantes —la mayoría, al menos—<sup>637</sup> tenían la convicción de estar defendiendo, del mejor modo posible, las funciones esenciales y la institucionalidad del Poder Judicial. Vale la pena citar, de manera extensa, las reflexiones que al respecto elaboró su presidente, don Salvador Urbina, con motivo del informe que rindió al Pleno de la Corte al terminar el año de 1951, pero haciendo una valoración de toda la década anterior:

Rememoramos la actitud de serenidad y de abstención de este Alto Tribunal y de sus componentes en todo acto o manifestación de carácter partidista o de política interior, en favor de una tendencia o de cualquier funcionario...

Y en lógica o íntima relación con este deber primordial de la Suprema Corte, ha examinado con toda ponderación, en los casos que se le han presentado, la procedencia de la aplicación o la negativa de ésta, de la facultad discrecional que le concede el párrafo 3º del artículo 97 de la Constitución.

En este terreno escabroso y resbaladizo de las pasiones políticas, que pone en peligro la rectitud necesaria de la Justicia, y dentro de las numerosas y variadas interpretaciones a que se presta esa facultad, motivando en casos concretos largas sesiones y discusiones acaloradas en este Alto Tribunal, hemos procurado, con las resoluciones adoptadas, usar de dicha facultad excepcionalmente, como en el caso de León, Guanajuato.

De no hacerlo así, las pasiones políticas harían fácil presa de este Alto Tribunal, con mengua de sus funciones constitucionales, de su imparcialidad para juzgar posteriormente como Juez de garantías o de competencia, los mismos actos base de la investigación,<sup>638</sup> además de servir, sin quererlo ni saberlo, de instrumento a los políticos para el logro de sus objetivos, no siempre

---

<sup>637</sup> Las votaciones en varios de los asuntos “políticos” en los que la Corte se negó a intervenir y que hemos reseñado anteriormente, fueron fruto de agudos debates que no se resolvieron por unanimidad, lo que da cuenta de que dentro de la Corte había una pluralidad efectiva que nos impide juzgar la posición mayoritaria como mera sumisión al Ejecutivo o al sistema político.

<sup>638</sup> El presidente de la Corte aduce un argumento central contra la facultad de investigación del artículo 97 que casi nunca se examinó en los debates relativos a su uso o supresión: que la intervención de la Corte por esa vía podía viciar cualquier intervención posterior que pudiera tener como supremo órgano jurisdiccional del país. Habría que agregar que, justamente por su nivel jerárquico, también se habría viciado la intervención de los órganos judiciales inferiores.

nobles, de cualquier lado de los que contiendan y que tratan de obtener para su provecho situaciones de aparte legitimidad en su favor; o también servir de apoyo indebido, mediante la investigación, a los actos transgresores de la ley, de autoridades de alta o baja categoría. La Suprema Corte dará el fallo definitivo y último, dentro del debido procedimiento legal, y conforme lo ordena la Constitución, nuestra Ley Suprema.<sup>639</sup>

Las palabras del presidente de la Suprema Corte pueden servir como saludable recordatorio de que, para hacer justicia, se requieren los instrumentos jurídicos adecuados y voluntad para utilizarlos, pero que nunca es una cuestión de pura voluntad.

## 2. *La interpretación constitucional como “ejercicio minimalista”*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido y es, formalmente, el intérprete final de la Constitución. A este tribunal le correspondía, y le corresponde, definir el sentido jurídico último de las disposiciones constitucionales, lo cual significa establecer los cauces y los límites jurídicos a que está sujeta la actuación de todas las autoridades públicas del país. No obstante la enorme trascendencia y necesidad de esta función, la interpretación genuinamente constitucional realizada por la Suprema Corte a partir de 1917 resulta desigual y relativamente escasa, salvo por algunas áreas jurídicas determinadas.<sup>640</sup> Cuestiones constitucionales que pudieran considerarse de bastante importancia no fueron prácticamente objeto de interpretación, o lo fueron de manera incompleta, inconsistente y, en ocasiones, desafortunada, particularmente en la materia penal.

Las razones de esto son complejas, pero pueden reconducirse a cuatro causas principales.<sup>641</sup> La primera de ellas es por demás obvia: dichas cues-

<sup>639</sup> SCJN (1951, 37-38).

<sup>640</sup> Así, por ejemplo, las disposiciones constitucionales sobre el proceso penal, las garantías de audiencia y legalidad, y por supuesto, la procedencia y el procedimiento del amparo mismo.

<sup>641</sup> En relación con esto, un problema importante que merece reflexión es lo que Martín Díaz y Díaz (1997; 1999), ha llamado la “ambivalencia” de la Constitución, es decir, el hecho de que la Ley Fundamental conjunta los elementos centrales del constitucionalismo “ortodoxo” y otros elementos “heterodoxos” derivados de la historia nacional. Una dificultad no menor para la interpretación constitucional es entonces tratar de hacer compatibles entre sí dichos elementos, por lo que puede generarse la tentación de resolver la cuestión “olvidando” la existencia de alguno de los polos de tensión. Véase González y Caballero Juárez (2002), quienes desarrollan la idea de que la Constitución de 1917 combina al menos tres modelos de Estado: el “liberal”, proveniente de la Constitución de 1857; el “central”,

ciones no llegaron a plantearse ante los tribunales, ya fuera porque todavía no hubieran surgido propiamente en la vida jurídica, o bien, porque se reconociera que la fuente de autoridad capaz de resolver el problema de fondo se encontraba en otra parte. En efecto, si el poder verdadero y real se encontraba en el Ejecutivo, sería de esperarse que muchos ciudadanos, las agrupaciones sociales y los demás sujetos del poder trataran de encontrar solución a sus problemas por la vía administrativa antes que por la judicial. Sin embargo, como veremos en un apartado posterior, esta afirmación tendría que matizarse, porque la evidencia histórica sugiere que los individuos, grupos y movimientos sociales inconformes acudieron *simultáneamente* a todos los instrumentos de defensa a su alcance, incluidos los judiciales.<sup>642</sup>

La segunda causa es que dichas cuestiones, aunque llegaran a plantearse, fueran evadidas por el juzgador. En efecto, cuando resuelven cuestiones de esta naturaleza, los tribunales tienen por lo común un margen de decisión que les permite escoger entre varias soluciones jurídicas posibles. Resulta comprensible, entonces, que en asuntos espinosos prefirieran evitar el problema constitucional de fondo y optaran por una solución jurídica de otro tipo, incluyendo su desechamiento por motivos de forma o procedimiento. Así, por ejemplo, los amparos interpuestos, en los años sesenta, por disidentes políticos que combatían la inconstitucionalidad del llamado delito de “disolución social”. El Pleno de la Suprema Corte eludió esta cuestión al enviar dichos amparos, para su resolución, a la sala correspondiente, la que los negó.<sup>643</sup>

Estas dos primeras causas se vieron claramente favorecidas por el hecho de que la actividad de la Suprema Corte se hubiera concentrado preponderantemente en la resolución de los llamados “amparos de legalidad”, esto es, en los que se combatiera la “inexacta aplicación de la ley” por los jueces ordinarios.<sup>644</sup> Seguramente muchas cuestiones de constitucionalidad no fueron planteadas por los litigantes, ni resueltas por los jueces, porque existía siempre la posibilidad de plantearlas y examinarlas en términos de los ar-

---

producto del proceso de centralización iniciado por Porfirio Díaz y continuado por el presidencialismo hegemónico del siglo XX, y el “social”, incorporado por el Constituyente de 1916-1917 y desarrollado sobre todo a partir de los años treinta.

<sup>642</sup> Dada la improbabilidad inicial del recurso a los tribunales, un problema digno de investigarse serían las causas por las que, de todos modos, se intentaba la vía judicial.

<sup>643</sup> Schwarz (1977, 147, 208 y ss.).

<sup>644</sup> “... en tanto que la función de ‘supremo intérprete y guardián de la Constitución’ permanecía sepultada y sofocada, bajo montañas de amparos de legalidad ... se ocultaban, o por lo menos se disimulaban las graves carencias y limitaciones prácticas de nuestro sistema de control constitucional”. Gudiño Pelayo (1991, 265).

tículos 14 y 16 constitucionales, es decir, de las llamadas garantías de audiencia y legalidad, pero interpretadas de manera restrictiva, de modo que no se llegaba a cuestionar la constitucionalidad de la ley misma, es decir, su conformidad con los principios asentados en esos y otros artículos de la Constitución. Antonio Carrillo Flores, en un lúcido ensayo de 1946, señaló lo siguiente, en relación con la función que desempeñó la Suprema Corte de los Estados Unidos en el rechazo y luego aceptación de la legislación del *New Deal* del presidente Roosevelt en los años treinta:

En México, no obstante la teórica similitud de nuestro sistema político con el norteamericano, la situación real es muy diversa. Desde luego, la Suprema Corte Mexicana no tiene a su cargo una función similar; no obstante que en nuestra Constitución hay un precepto, el Artículo 14, que a juicio de uno de nuestros más eminentes juristas, Emilio Rabasa, consagra también el principio del “debido proceso legal”. Si este pensamiento de Rabasa hubiese podido aquí hallar un desarrollo paralelo al americano, la Suprema Corte, a través del Artículo 14, habría podido someter toda la actividad administrativa, a control y revisión, no frente a la ley aplicada, que es lo que ha hecho, sino a la ley misma y cualquier acto de ejecución frente a los principios superiores de “justicia social” que la Suprema Corte hubiese considerado que eran los que el pueblo mexicano respetaba y admitía como los fundamentales en la estructura económica de la sociedad mexicana.<sup>645</sup>

Los dos restantes causas son de alcance más general y se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, pues ambas contribuyeron a debilitar la fuerza normativa de la Constitución y, por tanto, la función de la interpretación constitucional.

Una de ellas es la que José Ramón Cossío ha llamado la “comprensión política de la Constitución”.<sup>646</sup> “Comprensión política” significa que, antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, la interpretación de la Constitución se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones, en el marco de un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder.<sup>647</sup> Aunque esta comprensión política se reflejó sobre todo en la doctrina de los juristas, el Poder Judicial no quedó inmune a ella. Por un lado, si bien

<sup>645</sup> Carrillo Flores (2017, 139).

<sup>646</sup> Cossío Díaz (1998a). Véase también Cossío Díaz y Raigosa (1996), en que se establece una vinculación entre el régimen político y el tipo de interpretación constitucional que éste favorece.

<sup>647</sup> Cossío Díaz (1998a, 165 y ss.).

el juez no puede sino considerar a la Constitución como norma —suponiendo que existan medios procesales de control de la constitucionalidad—, también es cierto que la interpretación funcional o teleológica —que es el método predominante de interpretación jurídica, sobre todo en materia constitucional— constituye una puerta abierta para recibir la influencia de las concepciones sociales y políticas predominantes en cierto momento, sobre todo a través del concepto de la “voluntad del legislador”, incluso del legislador constituyente.<sup>648</sup>

En función de lo anterior, Cossío ha identificado lo que denomina el “periodo estatista” en la interpretación constitucional de la Suprema Corte, cuyo inicio sitúa en 1940, cuando el presidencialismo hegemónico está prácticamente consolidado.<sup>649</sup> A diferencia de las etapas previas,<sup>650</sup> en dicho periodo

dejaron de formularse conceptos sobre las partes más relevantes de la Constitución, tales como las garantías individuales o los conceptos de soberanía, Estado, división de poderes o sistema federal... los criterios utilizados por la Corte perdieron generalidad, y se redujo también con ello sus posibilidades de aplicación. En este sentido, se dio una disminución de las posibilidades de control constitucional por la Corte, sencillamente porque entre más reducido es el criterio, más posibilidades existen para que los actos de autoridad puedan considerarse válidos. En cuanto a los métodos de interpretación, también se llevó a cabo un cambio importante, pues la Corte utilizó cada vez más el recurso de sustentar sus decisiones en la denominada voluntad del legislador, que terminaba por ser el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Presidente de la República.<sup>651</sup>

La interpretación constitucional resultante puede calificarse de “minimalista”: “Con ello queremos decir que, en los años identificados, la Suprema Corte redujo los contenidos y los alcances de sus decisiones a expresiones mínimas, comparado ello con, por ejemplo, lo que Cortes nacionales

---

<sup>648</sup> Cossío Díaz (1998a, 163, nota 17), ofrece ejemplos de criterios jurisprudenciales de los tribunales federales que remiten a la voluntad del legislador, como punto de partida preferente para determinar los sentidos interpretativos de las normas.

<sup>649</sup> Cossío Díaz (2002, 114 y ss.).

<sup>650</sup> Cossío Díaz (2002, 89 y ss.) identifica tres periodos anteriores: el “constitutivo” (1917-1927), el “liberal” (1928-1934) y el “socialista” (1934-1940). Dichos periodos presentan características propias respecto del periodo “estatista”; particularmente los dos primeros se caracterizan por mayores grados de libertad y creatividad de la Corte en la interpretación constitucional.

<sup>651</sup> Cossío Díaz (2002, 116).

anteriores habían resuelto o lo que estaban resolviendo los tribunales de otros países”.<sup>652</sup>

La cuarta causa reside en el proceso de reforma constitucional que ha prevalecido en México. Sin duda la reforma constitucional ha sido el medio preferido para lograr la adaptación de la Constitución a las nuevas circunstancias sociales, y sobre todo, para dar expresión a los proyectos políticos sexenales de los gobernantes.<sup>653</sup> Sin embargo, la reforma constitucional ha tenido también el efecto de desalentar la interpretación judicial como instrumento de la evolución constitucional. Y esta interpretación no solamente es desincentivada por el gran número de las reformas y por el carácter excesivamente reglamentario de muchas de ellas, ya que los textos más cambiantes y extensos ofrecen oportunidades más reducidas de que los tribunales se pronuncien sobre ellos,<sup>654</sup> sino por el hecho de que la interpretación judicial de la Constitución logra apenas una autoridad muy limitada cuando resultaría posible modificarla o “corregirla” con bastante facilidad.<sup>655</sup>

No obstante lo anterior, en nuestro país, la reforma constitucional se ha utilizado sólo en contadas ocasiones para modificar directamente las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia e inclusive para anticiparse a ellas. Un ejemplo dramático de esto último fue la reforma que constitucionalizó, de manera acelerada, la nacionalización bancaria de 1° de septiembre de 1982,<sup>656</sup> lo que le permitió a los tribunales federales desechar los amparos que se interpusieron contra dicho acto del Presidente de la República por considerar que el juicio de garantías no era procedente contra el procedimiento de reforma constitucional.<sup>657</sup>

<sup>652</sup> Cossío Díaz (2002, 116-117).

<sup>653</sup> Véase también el Capítulo IV en este volumen.

<sup>654</sup> El carácter excesivamente reglamentario de muchas de las disposiciones de la Constitución contribuye también a anular la diferencia entre “ley constitucional” y “ley ordinaria”, lo que resulta inconveniente en términos de la función que dicha diferencia desempeña en la evolución jurídica y, en lo particular, para la justicia constitucional. Véase también el Capítulo IV en el presente volumen.

<sup>655</sup> Parte del gran poder de que goza la Suprema Corte de los Estados Unidos radica en la dificultad del procedimiento de reforma de la Constitución, que sería el único medio —aparte de un cambio de criterio judicial— para revertir o modificar una interpretación constitucional de dicho tribunal. Aunque se ha intentado con alguna frecuencia, la Constitución Federal de 1787 sólo ha sido reformada en cuatro ocasiones para revertir fallos de la Suprema Corte, y la competencia de ésta en apelación ha sido restringida en una sola ocasión. McKeever (1997, 138).

<sup>656</sup> La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

<sup>657</sup> Las instituciones bancarias interpusieron amparos tanto contra los decretos de nacionalización y de control de cambios como contra el decreto de reforma al artículo 28

### 3. *Las limitaciones del control de constitucionalidad a través del juicio de amparo*

Resulta posible afirmar que, hasta comienzos de los años noventa, el amparo era la única garantía constitucional efectiva en nuestro ordenamiento jurídico. Las controversias constitucionales previstas por el artículo 105 desde 1917 habían tenido muy escaso desarrollo normativo y doctrinal, así como un uso infrecuente como medio para resolver jurídicamente conflictos entre los distintos órdenes de gobierno o entre poderes. Entre 1917 y 1994 apenas se promovieron 63 controversias, principalmente en el periodo que va de 1917 a 1936, hasta desaparecer por completo entre 1948 y 1989, con un ligero aumento a partir de 1990.<sup>658</sup> Lo anterior no resulta sorprendente, pues dichos conflictos, que habitualmente tienen origen político, se resolvían por las vías que podríamos llamar “internas” del sistema político y del partido hegemónico. Nuevamente, el desuso de las controversias constitucionales —lo mismo que la interpretación constitucional “minimalista” de la Suprema Corte— coincide temporalmente con el auge del presidencialismo, mientras que su resurgimiento está ligado al creciente pluralismo político del país. Razones similares explican el desuso casi total en que habían caído también las otras dos garantías constitucionales vigentes hasta ese momento, es decir, el juicio político y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia.<sup>659</sup>

---

constitucional. El amparo contra la reforma constitucional tuvo una trayectoria compleja: la demanda fue desechada por el juez de Distrito; contra su resolución los demandantes acudieron, en revisión, ante el Tribunal Colegiado competente, el cual confirmó el desechamiento. Los quejosos acudieron entonces a la Suprema Corte, la cual, a través del ministro presidente, desechó nuevamente, por improcedente, el juicio de amparo. Finalmente, ante el recurso de reclamación interpuesto contra este desechamiento, la mayoría de los ministros (con dos votos en contra) confirmó definitivamente la improcedencia del juicio de amparo contra reformas constitucionales. El juicio de amparo contra los decretos del 1° de septiembre se sobreseyó tranquilamente unos meses después, una vez zanjada la impugnación de la reforma constitucional.

Sobre los amparos relacionados con la nacionalización bancaria puede verse González Oropeza (1984) y, desde el punto de vista de los abogados que los interpusieron, Sánchez Medal (1988). Resulta significativo que después de la reforma constitucional de 1994, el tema de la “inconstitucionalidad” de las reformas constitucionales y su impugnación a través del amparo y de la controversia constitucional se haya vuelto a plantear en varias ocasiones ante el Poder Judicial de la Federación, aunque, hasta la fecha, la Suprema Corte no ha llegado a aceptar su procedencia.

<sup>658</sup> Cossío Díaz (2008, 108 y ss.).

<sup>659</sup> Sobre el concepto de garantía constitucional concebida como instrumento jurídico-procesal encaminado a castigar y reparar las violaciones a la Constitución, véase Fix-Zamudio (2011).

No obstante lo anterior, el juicio de amparo estaba sujeto a importantes limitaciones, tanto de tipo formal como operativo. Entre las principales podemos señalar las *causas de improcedencia del juicio de amparo* y los *efectos relativos* de la sentencia en el amparo contra leyes.

El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad a través del amparo nunca ha sido pleno, en el sentido de que la Constitución misma, la Ley de Amparo, y la jurisprudencia de la Suprema Corte en distintos momentos, han excluido ciertas materias de su ámbito de procedencia. Como resulta comprensible, en su mayor parte se trataba de cuestiones políticamente sensibles, como las elecciones, la reforma agraria y la educación impartida por particulares, improcedencia que, en estos casos, dispuso el texto constitucional mismo. En efecto, el artículo 60 de la Constitución establecía, desde 1917, que las resoluciones de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión eran definitivas e inatacables. La improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dotatorias y restitutorias de ejidos o aguas se estableció en la fracción XIV del artículo 27 constitucional en 1934, pero se modificó parcialmente en 1947 para permitir el amparo en los casos en que se hubiera otorgado certificado de inafectabilidad. Otra reforma constitucional, de 1934, introdujo en el artículo 3° la facultad del Estado de revocar (y más tarde, también negar) la autorización a particulares para impartir educación, sin que contra dicha resolución procediera recurso o juicio alguno (esta disposición se modificó hasta 1993).

En otras ocasiones, la improcedencia fue resultado de la interpretación constitucional hecha por la propia Suprema Corte, como el criterio de que en el proceso penal el Ministerio Público actuaba como parte y no como autoridad, por lo que el amparo no procedía contra sus actos en tales casos.<sup>660</sup> Sólo hasta 1994 la Constitución estableció la posibilidad expresa de impugnar los actos del Ministerio Público que implicaran el no ejercicio de la acción penal.

Además de lo anterior, la improcedencia del juicio de amparo tenía otro aspecto que podríamos llamar “técnico”. Se trataba de la interpretación de los conceptos jurídicos que gobiernan la procedencia del juicio de amparo, como el de “acto de autoridad”, el de “interés jurídico” o el de “actos consumados de un modo irreparable”. Los tribunales de amparo tienen al respecto un margen de apreciación y, dependiendo de la orientación que adopten en sus criterios, la procedencia del amparo será más amplia o más restringida. Hay razones para pensar que los órganos del Poder Judicial de la Federación no sólo aplicaron criterios estrictos y restrictivos en la inter-

<sup>660</sup> Véase la tesis correspondiente en Suprema Corte de Justicia de la Nación (1992-94, 41).

pretación de los requisitos de procedencia del amparo como medio para evitar problemas espinosos, sino que las excesivas cargas de trabajo de los tribunales favorecieron el uso del sobreseimiento como mecanismo, casi de emergencia, para evitar el rezago, según trata de demostrar un estudio empírico que se citará más adelante.

Por lo que se refiere a los efectos limitados de la sentencia en el amparo contra leyes (en virtud de la llamada “fórmula de Otero”), si bien puede argumentarse que en su momento tal principio tuvo justificación, más tarde su conservación acabó por ser inconveniente, no sólo por las múltiples razones prácticas y de justicia que una parte de la doctrina había formulado tiempo atrás,<sup>661</sup> sino también porque era una causa importante de debilidad institucional del Poder Judicial como poder. En efecto, la imposibilidad de anular las leyes con efectos generales había permitido a los poderes Legislativo y Ejecutivo mantener y aplicar disposiciones inconstitucionales, es decir, debilitar, si no es que anular en los hechos, el control de la constitucionalidad a cargo del Poder Judicial. Aunque es razonable pensar que la declaración de inconstitucionalidad de una ley debería motivar al legislador a modificar ésta, con mucha frecuencia no fue así, lo que es un claro indicio del limitado peso que, en los hechos, se reconocía al Poder Judicial.

Un ejemplo extremo de lo anterior es el de la Ley de Profesiones del Distrito Federal (1944), que la Suprema Corte declaró inconstitucional por prohibir a los extranjeros en forma absoluta el ejercicio profesional en esta entidad federativa<sup>662</sup> y que no fue reformada sino hasta 1993, con motivo de la presión externa que generó la negociación y puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por su parte, el Ejecutivo federal tampoco se ha considerado vinculado por la declaración judicial de la inconstitucionalidad de una ley, amparándose en el principio de legalidad.<sup>663</sup>

---

<sup>661</sup> Véase, por ejemplo, el ensayo de Héctor Fix-Zamudio con el título de “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, que data de 1970, en Fix-Zamudio (1993, 155-196).

<sup>662</sup> Véase, por ejemplo, la tesis bajo el rubro “Profesiones, ejercicio de, por extranjeros”, 5ª época, t. CXXIX, p. 271, Amparo en revisión 586/56, Samuel Friedman Storck, 26 de julio de 1956, 5 votos, la cual puede consultarse en Guerrero Lara y Guadarrama López (1985, II, 1378-1379).

<sup>663</sup> Lo que el ministro de la Suprema Corte José de Jesús Gudiño Pelayo (1998, 261 y ss.) consideraba, con razón, una “falla estructural” del sistema jurídico mexicano, “de la cual, hasta la fecha, no se ha tomado suficiente conciencia”. El ministro Gudiño opinaba entonces que el primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo de 1936 eran inconstitucionales, al no establecer que la jurisprudencia obligara también al Ejecutivo. Su conclusión se apoyaba esencialmente en la idea de que si el Ejecutivo sigue aplicando una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia obligatoria, incumple el mandato constitucional, establecido en el artículo 16, de fundar y motivar la causa legal del procedi-

Si bien el problema se aliviaba en algo por el hecho de que el otorgamiento del amparo era “automático” cuando existía jurisprudencia obligatoria que declaraba inconstitucional una ley o disposición general, la realidad es que el círculo de personas que podían beneficiarse seguía siendo reducido.

Un problema relacionado con el anterior es el de la eficacia real de las sentencias de amparo, esto es, su cumplimiento y ejecución por las autoridades responsables, como atestiguan los numerosos incidentes de inejecución que año con año se planteaban (y se siguen planteando) ante la Suprema Corte. Si bien la Constitución disponía, en el artículo 107, fracción XVI, que la autoridad que insistiera en la repetición del acto reclamado o eludiera el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal debía ser separada inmediatamente del cargo y consignada por la Suprema Corte ante el juez de Distrito que correspondiera, lo cierto y comprensible es que esta facultad fuera utilizada en muy contadas ocasiones y que el cumplimiento de las sentencias de amparo dependiera en buena medida de los costos políticos que pudiera acarrear su desconocimiento.<sup>664</sup>

#### *4. El Poder Judicial de la Federación entre la penuria presupuestal y el rezago permanente*

En el presente apartado examinaremos someramente otros factores, relacionados con la organización y composición del Poder Judicial de la Federa-

---

miento. Sin embargo, nos parece que si bien el diagnóstico era acertado y la argumentación sugerente, el remedio no parecía práctico, pues declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones citadas tampoco lograba hacer obligatoria la jurisprudencia para el Ejecutivo. Como el problema de fondo era y es de poder, la única solución consistía en la declaración general de inconstitucionalidad. La reforma en materia de amparo de junio de 2011 introduce la posibilidad de tal declaración, mediante un sistema innecesariamente complejo y que, incongruentemente, deja fuera a la legislación fiscal. Sin embargo, sigue pendiente el tema de la obligatoriedad para el Ejecutivo de la jurisprudencia constitucional cuando hace lo que se conoce como “interpretación conforme”, es decir, la que define en qué casos es constitucional la aplicación de la ley. Pero la propuesta que en su momento hizo el anteproyecto de reforma de amparo de la Corte (2001) para hacer obligatoria la jurisprudencia de los tribunales federales en los casos de “interpretación conforme”, es decir, en los que no se declara la nulidad de la ley, sino que se determina cuál o cuáles interpretaciones de la misma son constitucionales, se desechó de la reforma de 2011.

<sup>664</sup> Por otro lado, este es un problema que enfrentan no sólo los tribunales, en forma por demás evidente, sino todas las decisiones de política pública. Véanse las explicaciones que ofrece McKeever (1997, 138 y ss.), sobre la resistencia y los intentos de incumplimiento que han encontrado con frecuencia las sentencias de la Suprema Corte de los Estados Unidos (así, por ejemplo, en la desegregación racial de las escuelas), a pesar de estar considerado como uno de los tribunales más prestigiados y poderosos del mundo.

ración, capaces de afectar su efectividad, autoridad e independencia. En este sentido abordaremos, primero, la cuestión de los *recursos humanos y materiales* del Poder Judicial, es decir, de su capacidad de hacer frente a las demandas de justicia de la población; para complementar este panorama, en segundo término nos ocuparemos de las *cargas de trabajo* de los órganos jurisdiccionales federales, así como del *rezago* que han experimentado periódicamente.

Por lo que se refiere al primer tópico, hasta mediados de los años ochenta el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación tuvo un crecimiento modesto si lo comparamos, por ejemplo, con el incremento de la población, con el que contrasta notablemente, de acuerdo con la Tabla 7.1:

Tabla 7.1  
 NÚMERO DE TRIBUNALES DE CIRCUITO Y DE JUZGADOS  
 DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN  
 (1930-2000)

Año	JD	TCC	TUC	Población (en miles)	Población/tribunales (en miles)		
					JD	TCC	TUC
1930	46	—	6	16 552	360	—	2 759
1940	46	—	6	19 653	427	—	3 276
1950	46	5	6	25 791	561	5 158	4 299
1960	48	6	6	34 923	728	5 821	5 821
1970	55	13	9	48 225	877	3 710	5 358
1980	92	21	12	66 846	727	3 183	5 571
1990	148	66	30	81 249	549	1 231	2 708
1995	176	83	47	91 120	518	1 098	1 939
2000	217	138	56	97 400	448	705	1 739

FUENTE: Elaboración propia, utilizando datos de Cossío Díaz (1996) y de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1970-2000.

NOTAS: JD=Juzgados de Distrito; TUC=Tribunales Unitarios de Circuito; TCC= Tribunales Colegiados de Circuito.

La población en 2000 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población, mientras que el número de habitantes para 1995 resulta del conteo de población de ese año, de acuerdo con los datos de INEGI <<http://www.inegi.org.mx>>.

Aunque los primeros cinco TCC se crearon hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950.

Como puede advertirse fácilmente de la tabla anterior, el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación prácticamente no creció entre 1930 y 1970,<sup>665</sup> mientras que la población total del país casi se triplicó. El número de habitantes por Juzgado de Distrito pasó de 360 mil en 1930 a casi 900 mil en 1970. En los años sesenta el crecimiento habido se debió principalmente a la reforma constitucional y legal de 1967-1968, que redistribuyó la asignación de la competencia en amparo entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito. En los años setenta se da un modesto crecimiento relativo, que se acelera significativamente en las décadas de los ochenta y noventa.

Los datos anteriores podemos situarlos en un contexto más amplio si examinamos los recursos presupuestales asignados al Poder Judicial de la Federación en el tiempo, de acuerdo con la Tabla 7.2:

Tabla 7.2  
 PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 (1940-2000)

<i>Año</i>	<i>Nominal</i>	<i>Real</i>	<i>Diferencia real %</i>	<i>Presupuesto Federal (%)</i>	<i>Per capita</i>	<i>Por juzgador federal</i>
		\$ 1970			\$ 1970	\$ 1970
1930	2 859 000	35 244 083	—	1.33	2.13	518 295
1940	4 100 000	34 801 620	— 1.3	0.91	1.77	476 735
1950	10 271 000	30 412 431	— 12.6	0.37	1.18	330 570
1960	45 878 000	64 687 980	+ 112.7	0.45	1.85	660 081
1970	109 736 000	109 736 000	+ 69.6	0.15	2.27	850 667
1980	1 000 017 000	197 242 011	+ 79.7	0.06	2.95	1 021 979
	N\$ 1993	N\$ 1993			N\$ 1993	N\$ 1993
1990	257 000 000	401 562 500	—	0.13	4.94	998 912
1995	1 385 915 000	932 271 626	+ 132.2	0.39	10.23	1 930 169
2000	8 075 766 038	2 388 361 292	+ 156.2	0.56	24.52	3 317 168

FUENTE: Cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y del *Diario Oficial de la Federación*.

NOTAS: El presupuesto consignado para los diversos años corresponde al autorizado por la Cámara de Diputados al inicio del año fiscal correspondiente, no al efectivamente ejercido.

<sup>665</sup> Aunque el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia pasó de 16 a 26 durante el mismo periodo.

Los valores constantes o reales se estimaron en pesos de 1970 para el periodo 1930-1980 y en nuevos pesos (N\$) de 1993 para el periodo 1990-2000. La diferencia porcentual se mide en valores reales respecto del año anterior en la tabla. El presupuesto per cápita y por juzgador se expresa también en pesos constantes, según el periodo. El número de jueces se obtiene de la suma de los ministros de la SCJ, así como de las plazas de magistrados de Circuito y jueces de Distrito para el año respectivo, sin incluir a los órganos auxiliares. Los datos a partir del año 2000 toman en cuenta a los magistrados y al presupuesto del Tribunal Electoral, incorporado al Poder Judicial de la Federación en 1996.

Con todas las imprecisiones que pueda tener el ejercicio numérico reflejado en ella, la Tabla 7.2 nos ofrece un cuadro que matiza y complementa el de la Tabla 7.1. Por un lado, muestra que la participación porcentual del Poder Judicial de la Federación en el presupuesto federal se deteriora entre 1930 y 1980, en que pasa del 1.33 por ciento al 0.06 por ciento, respectivamente. Sin embargo, este dato no es totalmente revelador, pues tal deterioro se debe en gran medida al hecho de que, a partir de los años treinta y de manera especial en los años sesenta y setenta, las funciones y los organismos administrativos del Estado crecieron y se multiplicaron exponencialmente, por lo que no resulta del todo sorprendente que los recursos asignados a la función del Poder Judicial federal se vieran seriamente disminuidos en términos relativos. Por ello se ha agregado un cálculo del presupuesto judicial a valor real o constante (en pesos de 1970), el cual indica que, entre 1930 y 1950, dicho presupuesto disminuye también en términos reales, para recuperarse en la década de 1950 a 1960, con incrementos significativos, pero más modestos, hasta 1980.

En comparación con la población, el incremento del gasto per cápita es mucho más tardío y modesto, pues apenas hacia 1970 recupera el nivel de los años treinta, para aumentar algo más hasta 1980. El gasto por juzgador federal disminuye también entre 1930 y 1950, y luego aumenta de manera importante, en parte por el incremento real del presupuesto en combinación con el bajo crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales en el mismo periodo. En conjunto, ambas tablas nos permiten afirmar que, aun suponiendo que el tamaño y los recursos del Poder Judicial federal hubieran sido adecuados en 1930 —lo que no podemos dar por descontado—, en 1970 con seguridad ya no lo eran.<sup>666</sup> Durante esas cuatro décadas se inició

---

<sup>666</sup> De ello había plena conciencia en el Poder Judicial. En el informe del Presidente de la Suprema Corte correspondiente a 1958, puede leerse lo siguiente: “Con una maquinaria judicial destinada a satisfacer las necesidades de catorce millones de habitantes es físicamente imposible resolver los problemas jurídicos de más de treinta millones con que actualmente cuenta nuestra Patria” (en Cabrera Acevedo 2003, 162).

el proceso de industrialización del país, el que pasó de ser mayoritariamente rural a predominantemente urbano, con indicadores más altos de esperanza de vida, salud y educación; tales transformaciones se tradujeron, previsiblemente, en índices crecientes de litigiosidad ante los tribunales.

El Poder Judicial de la Federación no sólo disponía de un presupuesto reducido e insuficiente para sus crecientes necesidades, sino que durante mucho tiempo ni siquiera gozó de la facultad de administrarlo de manera autónoma. Ello ocurrió apenas a inicios del sexenio del presidente Díaz Ordaz (1964-1970), quien acogió la petición de la Suprema Corte en tal sentido y dio instrucciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que el Poder Judicial pudiera manejar libremente su presupuesto.<sup>667</sup>

Las consideraciones anteriores resultan, sin embargo, todavía insuficientes, si no van acompañadas de otros datos y cifras que demuestren que el número de asuntos ante los tribunales federales creció efectivamente de manera desproporcionada, y que revelen con mayor precisión su impacto sobre las actividades judiciales. En las tablas que enseguida se presentarán se examina la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de corroborar la afirmación de que el peso de las cargas de trabajo y el rezago en el Poder Judicial de la Federación hasta los años ochenta fueron una fuente de relativa debilidad, ya que los periódicos intentos por atender esta cuestión impidieron abordar otros temas de su desarrollo institucional.

Comenzamos analizando los datos relativos a los asuntos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Tabla 7.3 muestra la carga total de trabajo, los egresos y los asuntos pendientes a final del año, así como la cifra promedio de asuntos por ministro:

---

Una de las consecuencias de la penuria presupuestal del Poder Judicial de la Federación era que algunos servidores públicos judiciales de alto nivel, como los Secretarios de Estudio y Cuenta de la Corte, tuvieran que desempeñar otras labores (principalmente docentes), además de las judiciales, para compensar los bajos salarios. Esto era tolerado por los ministros en tanto dichas labores externas no implicaran litigar o afectaran la objetividad en las funciones jurisdiccionales. Véase Fix-Zamudio (2016, 80).

<sup>667</sup> SCJN (1965, 28-29).

Tabla 7.3  
 CARGA TOTAL DE TRABAJO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 (1930-2000)

Año	Carga de trabajo		Egresos	Quedan
	Total	/Ministro		
1930	18 221	1 139	8 187	10 067
1935	27 336	1 302	11 845	15 491
1940	22 989	1 095	9 756	13 581
1945	32 187	1 533	10 099	22 186
1950	46 141	2 197	8 356	37 881
1955	18 895	727	8 408	10 086
1960	23 018	885	8 327	13 996
1965	29 931	1 197	10 982	18 949
1970	14 593	561	8 112	6 481
1975	8 091	311	5 103	2 988
1980	8 519	328	5 183	2 657
1985	13 651	525	5 224	5 459
1990	9 078	349	6 339	2 739
1995	5 976	543	3 675	2 301
2000	8 155	742	6 869	1 286

FUENTE: SCJN (1999); *Informes de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1965-2000*.

NOTA: La “carga de trabajo” está conformada por los asuntos en existencia al inicio del año judicial, más los ingresos de dicho año (1° de diciembre a 30 de noviembre).

La tabla anterior muestra con claridad el crecimiento constante y acelerado de la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, así como los intentos cíclicos de descargarla del rezago acumulado, lo cual fue una de las motivaciones principales —no necesariamente la única— de las reformas de 1928 (creación de tres salas especializadas por materia) y 1934 (introducción de la Cuarta Sala en materia laboral). En 1951 se estableció una Sala Auxiliar, conformada por cinco ministros supernumerarios, y se crearon los primeros cinco Tribunales Colegiados de Circuito, a los que la Corte pudo transferir 27 mil asuntos de su competencia en sus primeros años de funcionamiento. Sin embargo, el alivio fue transitorio, pues en 1960 el rezago ya era de 14 mil asuntos (de los cuales cerca de 5 mil solamente correspondían

a la Sala Administrativa), y en 1965 ya había crecido de nuevo a casi 19 mil asuntos.<sup>668</sup>

La reforma de 1967-1968 redistribuyó nuevamente las competencias entre los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte, dejando a esta última los asuntos de mayor trascendencia social y económica.<sup>669</sup> Además de lo anterior, la Corte recurrió ocasionalmente a otros métodos. Así, por ejemplo, en la Tabla 7.3 se puede advertir, en relación con los datos de 1980, una diferencia entre carga de trabajo, egresos y asuntos pendientes, la que se debe a la reducción por inventario físico de los expedientes y por los amparos enviados tanto a las Salas de la Corte como a los Tribunales Colegiados de Circuito. Igualmente, en 1985, en virtud de los cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2 mil 619 amparos se enviaron a dichos tribunales, y 197 amparos y 3 competencias se remitieron a la Subsecretaría de Acuerdos para su resolución con fundamento en la jurisprudencia.<sup>670</sup>

Como se puede advertir fácilmente, la válvula de escape de la Suprema Corte no pudo consistir —como en el caso de los Juzgados de Distrito— en el desechamiento de un porcentaje cada vez mayor de asuntos (esa barrera ya había sido salvada, en principio), ni tampoco en el constante incremento en el número de ministros, aunque éste pasó, como ya se dijo, de once en 1917 a 26 en 1951. Aunque esta última medida hubiera sido acorde con la naturaleza de un tribunal supremo ordinario, hubiera cancelado las pretensiones de la Suprema Corte de funcionar como órgano de control de la constitucionalidad, salvo que se hubiera creado una sala especializada en tal materia, como sucede en algunos países de la región.

En segundo lugar, examinaremos los datos correspondientes a las cargas de trabajo de los Juzgados de Distrito entre 1940 y 2000. La Tabla 7.4 presenta los ingresos, egresos y pendientes de dichos juzgados en materia de juicio de amparo, además de la carga total de trabajo y el promedio por juzgado. Además, se ofrece una comparación entre los asuntos ingresados y

<sup>668</sup> Fix-Zamudio (1987, 377-379). Justamente a fines de 1964 se constituyó una comisión de cinco ministros (incluyendo al presidente de la Corte), para “el estudio y elaboración de un anteproyecto de reformas legislativas tendientes a abatir el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia”. SCJN (1965, 27).

<sup>669</sup> Fix-Zamudio (1987, 379).

<sup>670</sup> El espectro del rezago no ha desaparecido del todo después de la reforma de 1994-1995. Después de 1995 el promedio de asuntos pendientes a final de año ha disminuido, pero hay que tomar en cuenta que en 1999 se hizo una reforma constitucional que dio a la Corte mayores facultades para aceptar solamente asuntos de “importancia y trascendencia”, remitiendo el resto a las salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. En relación con el “amparo judicial”, véanse los datos estadísticos hasta 2015 recogidos en el Capítulo XI de este volumen.

la tasa correspondiente al número de asuntos por cien mil habitantes, a fin de tener un punto de referencia externo y objetivo del crecimiento de las cargas de trabajo en la materia.

Tabla 7.4  
**MOVIMIENTO DE ASUNTOS Y CARGAS DE TRABAJO  
 DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA DE AMPARO  
 (1940-2000)**

Año	JD	Movimiento de juicios de amparo					Ingresos/ 100 mil habitantes
		Ingresos	Carga trabajo	Egresos	Quedan	Carga trabajo por JD	
1940	46	22 778	27 639	21 439	6 200	601	116
1950	46	32 335	42 978	32 340	10 638	934	125
1960	48	37 640	42 527	37 004	5 523	886	108
1970	55	53 581	62 849	53 823	9 026	1 143	111
1980	92	99 930	114 668	98 906	15 762	1 246	149
1990	148	220 231	249 589	227 608	21 981	1 686	271
1995	176	195 052	283 199	192 404	90 795	1 609	244
2000	217	182 806	209 630	180 222	29 408	966	225

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación*, 1940-2000.

NOTAS: Las cifras promedio están redondeadas.

Además de los juicios de amparo, que conforman la parte más importante de sus cargas de trabajo, los Juzgados de Distrito (JD) también resuelven juicios ordinarios (civiles y penales), así como otros de competencia federal. Por razones de consistencia en la presentación y análisis de la información, que cubre un periodo muy extendido, solamente se examina la labor de los JD en materia de amparo, bajo el entendido de que los demás asuntos de su competencia no tienen la misma importancia numérica, aunque tampoco son insignificantes, sobre todo en la materia penal.

Los datos correspondientes a 1995 se refieren al total de asuntos tramitados por los JD, no solamente a los juicios de amparo, debido a que el Anexo estadístico no hace el desglose por tipo de asunto.

La tabla anterior parece comprobar la hipótesis de que hay un aumento constante de la tasa de litigiosidad ante los Juzgados de Distrito, la que llega a su cúspide precisamente a comienzos de los años noventa, cuando se acelera la creación de órganos jurisdiccionales federales. Sin embargo, hay dos

disminuciones relativas que no interrumpen las tendencias de largo plazo, pero que conviene anotar: la primera, en la década de los cincuenta, y la segunda, en los noventa. En todo caso, puede advertirse que la tendencia más acusada en el periodo es el aumento en la tasa de juicios de amparo iniciados por cien mil habitantes, que casi se duplica entre 1940 y 2000, con un aumento considerable de los asuntos pendientes a final del año.

Desafortunadamente, no contamos con estudios detallados del impacto de estas tasas de litigiosidad en la funcionamiento de los tribunales. Sin embargo, podemos citar un estudio realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y publicado en 1994,<sup>671</sup> el cual trata de comprobar, en síntesis, que ante el aumento desproporcionado de las cargas de trabajo, los tribunales federales, y específicamente los Juzgados de Distrito, se vieron forzados a declarar la improcedencia y el sobreseimiento de un porcentaje creciente de juicios de amparo, como única forma de mantener bajo control los niveles del rezago, en vista de la imposibilidad de incrementar de manera suficiente el número de juzgados.<sup>672</sup>

El estudio citado señala, en concreto, que entre 1940 y 1990 la carga de trabajo de los juzgados se incrementó en un 349 por ciento —el número promedio anual de asuntos por juzgado pasó de 495 a mil 386—, mientras que durante el mismo periodo hubo un aumento constante en el porcentaje de juicios sobreseídos, el cual fue de 77 ciento en 1992.<sup>673</sup> Por el contrario, cuando en un año específico se incrementó la carga de trabajo, pero no aumentó paralelamente el porcentaje de asuntos sobreseídos, creció el rezago en ese mismo año. En consecuencia, las variables “carga de trabajo”, “porcentaje de juicios sobreseídos” y “rezago judicial” mantenían una estrecha relación entre sí, pues si aumentaba la carga de trabajo, lo hacía también el porcentaje de juicios sobreseídos o se incrementaba el rezago judicial. El sobreseimiento y la improcedencia funcionaron entonces como “válvula de escape” de los juzgados, y de hecho, durante el periodo citado, el rezago se mantuvo en un nivel muy controlado, con porcentajes que en general no rebasaron el 15 por ciento de la carga de trabajo.<sup>674</sup> Esta situación no cambió esencialmente en el periodo posterior, en que empezó la creación acelerada de órganos jurisdiccionales.

<sup>671</sup> CIDAC (1994).

<sup>672</sup> CIDAC (1994, 63 y ss., especialmente 74 y ss.).

<sup>673</sup> CIDAC (1994, 74, 65). En 1993, año en que la Suprema Corte publicó todavía datos suficientemente desagregados, este porcentaje fue de 73 por ciento. El lector advertirá que no hay coincidencia plena en los datos de la Tabla 7.4 y los citados por el estudio de CIDAC. No exploramos en este punto la razón de la discrepancia, pues no alteran en lo esencial el diagnóstico que se comenta.

<sup>674</sup> CIDAC (1994, 74, 78). Sobre este tema véase también Magaloni y Negrete (2000).

Otro estudio, esta vez relativo a los amparos indirectos en materia administrativa en el periodo 1988-2002, muestra que el sobreseimiento fue el modo preferido de resolución cuando la disminución de la demanda permitía aumentar la tasa anual de resolución (carga de trabajo entre egresos), lo que ocurrió, por ejemplo, entre 1989 y 1992. En todo caso, en el periodo citado la tasa de sobreseimiento llegó a un máximo de 80 por ciento (1992), pero no disminuyó por abajo de 60 por ciento en los años siguientes; sin embargo, dicha tasa fue inferior en los Juzgados de Distrito especializados en materia administrativa.<sup>675</sup>

Finalmente, examinaremos también la evolución de las cargas de trabajo en materia de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito a partir de su creación en 1951 hasta 2000, de acuerdo con la Tabla 7.5:

Tabla 7.5  
 MOVIMIENTO DE ASUNTOS Y CARGAS DE TRABAJO DE LOS TCC  
 (1951-2000)

Año	TCC	Movimiento de asuntos					AD (% CI)
		Ingresos	Carga trabajo	Egresos	Quedan	Carga trabajo por TCC	
1951	5	10 097	10 097	3 057	7 040	2 109	
1960	6	7 441	9 350	7 361	1 989	1 558	
1970	13	16 659	29 586	18 476	11 110	2 276	
1980	21	27 502	37 142	25 868	11 274	1 769	
1990	66	65 520	82 338	64 799	17 539	1 248	
1995	83	99 821	112 684	96 981	15 703	1 358	
2000	138	188 081	252 502	193 609	58 893	1 830	60.1

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación*, 1951-2000.

NOTAS: Las cifras promedio se han redondeado.

La última columna presenta el porcentaje que representan los amparos directos (AD) respecto de la carga total de trabajo de los TCC.

La tabla anterior muestra un crecimiento constante de las cargas de trabajo totales de los TCC a partir de los años sesenta, lo que refleja, por una parte, el crecimiento que podríamos llamar “natural” en los asuntos judicia-

<sup>675</sup> Fix-Fierro (2005, 25 y ss., especialmente 37 y ss.).

les del país, pero, por la otra, la ampliación recurrente que se ha hecho de la competencia de estos órganos jurisdiccionales hasta convertirlos, a partir de 1988, en los órganos de última instancia en cuestiones de legalidad. En cuanto a las cargas de trabajo promedio, podemos advertir un movimiento cíclico de aumento y disminución, que se ha tratado de enfrentar mediante la creación acelerada de tribunales. Aunque los TCC se crearon inicialmente para auxiliar a la Suprema Corte en la resolución de amparos contra sentencias judiciales (los llamados “amparos directos”) y esa sigue siendo su principal competencia, la última columna nos indica que dicho rubro de actuación comprendía, en el año 2000, solamente el 60 por ciento de la carga total de trabajo. No obstante la creación acelerada de nuevos órganos jurisdiccionales, su carga promedio de trabajo siguió elevándose hasta el año 2000, en el que llegó a un nivel algo inferior al observado en 1970.

Con el propósito de dar un panorama completo del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación desde los años cuarenta hasta fines del siglo XX, en la Tabla 7.6 se resumen los asuntos de apelación federal (civiles y penales) a cargo de los actuales Tribunales Unitarios de Circuito:

Tabla 7.6  
 MOVIMIENTO DE ASUNTOS Y CARGAS DE TRABAJO DE LOS TUC  
 EN MATERIA DE APELACIÓN FEDERAL  
 (1940-2000)

Año	TUC	Movimiento de asuntos en apelación					Carga trabajo por TUC	Penales (%)
		Ingresos	Carga trabajo	Egresos	Quedan			
1940	6	1 552	1 998	1 692	306	333	78.7	
1950	6	1 749	2 698	1 912	786	450	87.5	
1960	6	3 135	4 135	3 143	992	689	92.6	
1970	9	4 440	5 749	4 153	1 596	639	94.3	
1980	12	6 907	8 448	7 534	914	704	97.0	
1990	30	21 886	26 505	19 856	6 649	883	96.9	
1995	47	27 564	30 129	27 777	2 352	641	n.d.	
2000	56	32 869	35 740	32 357	3 383	638	94.7	

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación*, 1951-2000.

NOTAS: Las cifras promedio se han redondeado.

La última columna refleja el porcentaje de asuntos correspondientes a la materia penal respecto de la carga de trabajo total de los TUC.

Los TUC tienen ahora alguna competencia en amparo indirecto que no se tomó en cuenta.

En el año 2000, el porcentaje de asuntos penales en apelación se calculó sobre los ingresos, no sobre la carga de trabajo.

La tabla anterior nos muestra que las cargas de trabajo de los Tribunales Unitarios de Circuito, que son esencialmente órganos de apelación en materia federal, siguieron una tendencia similar a la de los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito: a partir de los años cuarenta aumentan dichas cargas de manera proporcional y relativa, hasta alcanzar un pico en la década de los noventa, momento a partir del cual se acelera la creación de nuevos órganos y disminuye el número promedio de asuntos por tribunal. La última columna ofrece un dato interesante, pues revela que la función de apelación de los TUC prácticamente se encuentra monopolizada por la materia penal en una cifra alrededor del 90 por ciento, mientras que la materia civil (y la administrativa) es muy menor en términos relativos.

Lo dicho hasta el momento sugiere, en suma, que durante la mayor parte del siglo XX, el Poder Judicial de la Federación tuvo que dedicar energías muy considerables a combatir el rezago a todos los niveles. Esto se tradujo, por una parte, en la necesidad de elaborar criterios muy técnicos, estrictos y formalistas para controlar la admisión de los asuntos (Juzgados de Distrito), y por la otra, cuando el rezago ante la Suprema Corte adquirió proporciones alarmantes, en la creación de órganos auxiliares (Tribunales Colegiados de Circuito), que también sufrieron su propio rezago, así como de reglas complejas para la distribución de los asuntos entre la Corte y esos órganos jurisdiccionales. En ambos casos, la función central del Poder Judicial sufrió, sin duda, una merma, ante las dificultades para atender adecuadamente las crecientes demandas de justicia del ciudadano, todo ello en el entorno de una sociedad cada vez más compleja y desarrollada.

##### *5. El nombramiento de los juzgadores federales y los circuitos del poder*

La cuestión que abordaremos en este apartado es la del *sistema de selección, nombramiento y responsabilidad de los juzgadores federales*, en especial de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en la medida en que dicho sistema incidió en la estabilidad e independencia del ejercicio de la función judicial.

### A. *Ministros de la Suprema Corte de Justicia*

Decir que la Suprema Corte de Justicia estuvo simple y llanamente subordinada al Poder Ejecutivo federal, porque, a partir de 1928, éste intervenía, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, en el nombramiento y remoción de los ministros con el concurso del Senado de la República, sobre el cual el Presidente también ejercía un absoluto predominio político, constituye una excesiva simplificación, pues además de no tomar en cuenta que sobre el particular hubo cambios importantes, dicha tesis no concuerda con los indicios de la independencia cierta, aunque relativa, que pudo ejercer la propia Corte. Sin embargo, resulta muy importante estudiar las formas y el contexto de tal relación y, sobre todo, los modos sutiles, y no siempre plenamente deliberados, con los que el sistema político ejercía influencia sobre los integrantes de un órgano judicial como la Suprema Corte y, por lo tanto, sobre la orientación general de su actividad jurisdiccional.

Como se sabe, los modos de nombramiento y remoción de los ministros sufrieron importantes cambios a partir de 1917. Algunos de ellos se llevaron a cabo claramente con la intención de incrementar la influencia política del Presidente de la República sobre la Suprema Corte, lo que ocurrió de manera bastante visible en 1928 y 1934.<sup>676</sup> Conviene, pues, hacer un análisis más detallado de tales modificaciones.

En efecto, según el texto original de la Constitución de 1917, los once ministros eran nombrados por el Congreso de la Unión, por voto de dos tercios, a propuesta de las legislaturas locales, y sólo podían ser removidos mediante juicio de responsabilidad por el mismo Congreso. Los primeros nombramientos serían por dos años y los siguientes por cuatro; los ministros nombrados a partir de 1923 serían inamovibles. En 1928 se modificó dicho sistema, para dejar en manos del Presidente de la República el nombramiento de los ministros, con aprobación del Senado de la República, según el modelo estadounidense. No se suprimió la inamovilidad de los ministros, pero se otorgó al Ejecutivo la facultad de pedir al Congreso la destitución de ministros, jueces y magistrados por “mala conducta”. En dicha ocasión se elevó el número de ministros a 16, los que actuarían no sólo en Pleno, como hasta entonces, sino también en tres salas especializadas en las materias civil, penal y administrativa. De este modo se satisfacían los tres motivos

---

<sup>676</sup> *Cfr.* la periodización de Cárdenas Gracia (2012, 171 y ss.), la que coincide en buena medida con los cambios en la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de nombramiento y remoción de jueces federales y con las modificaciones en las reglas de distribución de los asuntos.

explícitos de la reforma: combatir el rezago, elevar el nivel moral de la administración de justicia, perfeccionando los mecanismos de responsabilidad de los juzgadores federales, y establecer un modo más eficaz de designación de los ministros.<sup>677</sup>

Los argumentos ofrecidos por las comisiones de la Cámara de Diputados en relación con los modos de designación y remoción de los ministros, así como el hecho de que se haya aprovechado la oportunidad para renovar casi en su totalidad la composición de la Corte, apuntan a la justificación real del cambio: la consolidación de la Presidencia de la República como supremo e indiscutido poder político. Así, las comisiones mencionadas señalan que el procedimiento de designación por el Congreso ha resultado un doloroso fracaso, “por la perniciosa influencia política en la justicia y, peor todavía, por la torpe ansia de lucro de algunos legisladores que preparan deliberadamente los tribunales —*ad hoc*— para sus negocios”; igualmente, la exigencia de que “forzosamente parta la moción de destitución del Presidente de la República y de que intervengan las dos cámaras separadamente, es una garantía de que se obrará con justificación y de que no se cometerá una injusticia por violencias, pasiones políticas o cualquier otra causa torpe”.<sup>678</sup>

Dicho en otras palabras: se instituía al Presidente de la República en árbitro imparcial y garante desapasionado de la independencia y la responsabilidad judiciales.<sup>679</sup> Más revelador resulta el hecho de que la reforma sujetara el nombramiento de los ministros en activo, así como el de los futuros que se eligieran, a la ratificación (o designación, en su caso) por el Presidente, con el concurso del Senado. De este modo, de los 16 nombramientos que resultaron de la reforma, solamente cuatro constituían una ratificación propiamente dicha.<sup>680</sup>

En vista de lo anterior, apenas sorprende que seis años más tarde, en 1934, se haya realizado una nueva modificación, conforme a la cual, entre otros cambios, se suprimía la inamovilidad (la “investidura vitalicia”) de los ministros, magistrados y jueces federales, y se les fijaba un periodo de seis años en el cargo, coincidentes con los seis años del encargo presidencial.

<sup>677</sup> Véase el detallado análisis de estas y las subsiguientes reformas en Cossío Díaz (2001a, 77 y ss.), autor al que seguimos en los próximos párrafos.

<sup>678</sup> Citadas por Cossío Díaz (2001b, 79).

<sup>679</sup> La Constitución de la Quinta República francesa (1958), vigente, instituye al Presidente de la República en garante de la independencia de la autoridad judicial, con el auxilio del Consejo Superior de la Magistratura (artículo 64).

<sup>680</sup> Cossío Díaz (2001a, 80 nota 17). Sobre la reforma judicial de 1928 puede verse, de manera más amplia, Cabrera Acevedo (1997b, 83 y ss.).

Los propósitos de la reforma y sus consecuencias fueron similares a los de 1928, pero, de manera más específica, se trataba, según se desprende de un discurso del general Lázaro Cárdenas, de promover la adecuada aplicación e interpretación del “derecho forjado por la Revolución”, tendiente al constante mejoramiento social según un nuevo ideal de justicia distributiva.<sup>681</sup> En una carta que el general Cárdenas (1895-1970) —ya Presidente Electo— dirigió el 11 de septiembre de 1934 al presidente del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, junto con la propuesta de iniciativa de reforma constitucional para ser presentada por el Bloque Nacional Revolucionario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se lee lo siguiente:

Me veo a este propósito en el caso de reiterar los conceptos que expuse al rendir ante la Convención de Querétaro mi protesta como candidato, en orden a que lo esencial para que puedan realizarse en su integridad los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidos en el Programa de Gobierno del PNR, consiste en que se verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución, que sean cabalmente conscientes de su responsabilidad; que tengan verdadero cariño a las masas proletarias y que perciban con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y las doctrinas que se ha dado el pueblo en sus generosas luchas, para que de este modo ejecuten con resolución y honradez, a fin de lograr el progreso colectivo...

Se propone que el periodo por el cual desempeñen sus funciones los magistrados judiciales sea de seis años —a semejanza de lo que la Constitución establece al presidente de la República y los senadores al Congreso de la Unión— porque, en esa forma, se conectará más estrechamente a la Judicatura con la marcha general de la Administración y se ahorrará hasta donde es posible, los inconvenientes propios del tiempo de experimentación con los nuevos funcionarios.<sup>682</sup>

En consonancia con estas ideas y en vista de la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, se creó también una Sala del Trabajo (elevando al número de ministros a 21), lo que se justificaba por las diferencias fundamentales entre la materia obrera, la civil y la administrativa, así como por la necesidad de contar con la “firme convicción revolucionaria” de los

---

<sup>681</sup> Citado por Cossío Díaz (2001a, 83-84). Sobre la discusión de esos años en torno a la inamovilidad judicial, puede verse de manera más amplia Cabrera Acevedo (1998, I, 159 y ss.).

<sup>682</sup> Citada en Cabrera Acevedo (1998, I, 164-165).

integrantes de la nueva sala y, en general, de la Corte en su conjunto.<sup>683</sup> Por lo mismo, se dispuso el retiro forzoso de todos los integrantes de la Suprema Corte, de los magistrados y jueces federales, así como de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De los ministros que habían sido nombrados en 1928, solamente tres fueron designados nuevamente, ninguno de los cuales formaba parte de la Suprema Corte antes de la reforma de aquel año.<sup>684</sup>

Consolidada políticamente la Presidencia y superado el radicalismo revolucionario de las décadas anteriores, no parecía haber inconveniente político en restablecer la inamovilidad judicial, lo que se hizo hasta 1944,<sup>685</sup> así como tampoco en “suavizar” la facultad del Ejecutivo para pedir la destitución de los juzgadores federales, señalando que éste debía escuchar previamente en privado al funcionario judicial de que se tratara.<sup>686</sup> Sin embargo, la permanencia vitalicia en el cargo de ministro fue limitada poco más tarde, pues en 1951, mediante un decreto del Congreso de la Unión, se fijó en setenta años la edad de retiro forzoso de ministros, magistrados y jueces.<sup>687</sup> Ya la reforma constitucional de 1934 había determinado que la edad máxima para ser nombrado ministro sería de sesenta y cinco años.

No obstante la inamovilidad formal del cargo, a partir de 1944 hubo, en los hechos, bastante movilidad en los nombramientos y retiros de los ministros. De este modo, a partir de 1940, cada Presidente de la República pudo nombrar un número considerable de integrantes de la Suprema Corte, como se indica en el Cuadro 7.1:

---

<sup>683</sup> Cossío Díaz (2001a, 83, 85).

<sup>684</sup> Véase Cossío Díaz (2001a, 80 nota 17, y 85 nota 23).

<sup>685</sup> La iniciativa la había presentado el presidente Ávila Camacho desde 1940. La reforma aprobada, por cierto, no restableció la inamovilidad de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los que quedaron sujetos al periodo sexenal fijado en 1934, si bien en la práctica eran frecuentemente ratificados en sus cargos.

<sup>686</sup> La doctrina motejó después de “confesión laica” esta audiencia; esta facultad nunca fue utilizada y se suprimió en 1982.

<sup>687</sup> El Decreto que Establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 19 de febrero de 1951, con sus reformas de 1963, fue abrogado por el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995. No entramos a discutir aquí la dudosa constitucionalidad de dicho Decreto, pero el hecho es que se cumplió puntualmente con él hasta su abrogación.

Cuadro 7.1  
 NÚMERO DE NOMBRAMIENTOS DE MINISTROS DE LA SUPREMA  
 CORTE POR PERIODO DE GOBIERNO PRESIDENCIAL  
 (1940-1994)

<i>Presidente de la República</i>	<i>Número de ministros nombrados/ % de la SCJN</i>
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	24 (109.5)
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	18 (69.2)
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	5 (19.2)
Adolfo López Mateos (1958-1964)	12 (46.2)
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	13 (50.0)
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	15 (57.7)
José López Portillo (1976-1982)	11 (42.3)
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	19 (73.1)
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	11 (42.3)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

NOTAS: Los números incluyen nombramientos de ministros interinos y provisionales. En 1940 la Suprema Corte estaba conformada por 21 ministros y el periodo de nombramiento era de seis años (la inamovilidad se restablece hasta 1944, por lo que favorece a los ministros nombrados por el presidente Ávila Camacho). A partir de 1951 se incorporan cinco ministros supernumerarios de la Sala Auxiliar y se establece la edad de retiro forzoso a los 70 años.

No se incluye al presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), ya que por la renovación total de la integración de la Corte que promovió mediante reforma constitucional apenas iniciado su mandato, le correspondió enviar al Senado una lista de 18 nombres, de la cual se seleccionó a los once ministros de la nueva integración, si bien dos de ellos ya formaban parte de la Corte en diciembre de 1994.

Según se observa, con excepción de Adolfo Ruiz Cortines, todos los Presidentes de la República, entre 1940 y 1994, tuvieron la oportunidad de

renovar al menos un 40 por ciento de la integración de la Suprema Corte, y en 5 de los 9 periodos de gobierno, dicho porcentaje fue igual o superior al 50 por ciento, hasta llegar a casi a tres cuartos de los ministros durante el gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988). La considerable movilidad de los ministros significa, por un lado, que el sistema político —más que cada Presidente en lo individual— tenía, con bastante frecuencia, la oportunidad no sólo de ofrecer un cargo importante, sino también de tratar de influir en la composición y la orientación de la Suprema Corte.

Las reglas informales relativas al nombramiento de los ministros hasta 1994 estipulaban, aunque no de manera rígida, que el Presidente alternaría la selección de un candidato proveniente del Poder Judicial federal, que en ocasiones podía ser propuesto por la misma Suprema Corte,<sup>688</sup> con otro de origen externo.<sup>689</sup> Las mismas reglas dictaban que ciertos sectores sociales de naturaleza corporativa, como el militar y el obrero, tendrían algún “representante” de sus intereses jurídicos entre los ministros. Estas reglas y prácticas informales, aunadas a las normas y requisitos formales ya explicados, implicaban que un número importante de ministros (y con mayor probabilidad aquellos que no provenían del Poder Judicial) tuvieran el propósito y los incentivos para continuar su carrera política después de una permanencia relativamente breve en el cargo. Esto se confirma si examinamos la duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia que fueron nombrados a partir de que se restableció la inamovilidad y que se retiraron hasta antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994, conforme a la Tabla 7.7:

---

<sup>688</sup> Así lo relata Héctor Fix-Zamudio (2016, 160), cuando en 1969 fue llamado por el entonces presidente de la Corte, Alfonso Guzmán Neyra, para preguntarle si aceptaría que el Máximo Tribunal lo propusiera al presidente Díaz Ordaz como candidato a ministro, lo que hubiera significado un nombramiento seguro, aunque Fix-Zamudio declinó para continuar su carrera académica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>689</sup> La consolidación de estas reglas se da probablemente hasta los años setenta y ochenta, porque todavía en 1968, por ejemplo, la mayoría de los ministros en la Corte no había realizado una carrera judicial completa en el Poder Judicial de la Federación. Véanse los datos biográficos de los ministros respectivos en Camp (1992).

Tabla 7.7  
 DURACIÓN EN EL CARGO DE LOS MINISTROS  
 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
 (1940-1994)

<i>Duración (años)</i>	<i>Ministros/ % (N=99)</i>
1 a 5	17 (17.2)
6 a 10	26 (26.3)
11 a 15	31 (31.3)
16 a 20	7 (7.1)
21 a 25	9 (9.1)
Más de 25	4 (4.0)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

NOTA: No se incluyó en el análisis a los ministros que dejaron el cargo de manera forzosa por efecto de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, es decir, que sólo se tomó en cuenta a los que se retiraron de manera voluntaria o por llegar a la edad límite hasta diciembre de 1994.

La permanencia promedio en el cargo de los ministros que fueron nombrados a partir de 1940 y que se retiraron de la Suprema Corte antes del 31 de diciembre de 1994, fue de 11.1 años. La Tabla 7.7 demuestra que cerca de una quinta parte (17.2 por ciento) ocupó el cargo hasta por cinco años; que más de la mitad, es decir, 51 ministros (51.5 por ciento), alcanzó o superó el promedio, y que solamente 20 ministros (20.2 por ciento) duraron en el cargo más de 15 años. Estos datos deben relacionarse con las edades a las que fueron nombrados los ministros, conforme a la Tabla 7.8, y con el número de ministros que alcanzó la edad de retiro en el cargo:

Tabla 7.8  
 EDAD DE LOS MINISTROS AL MOMENTO DE SU NOMBRAMIENTO  
 (1940-1994)

<i>Edad nombramiento (años)</i>	<i>Ministros/ % (N=95)</i>
Hasta 40	3 (3.2)
41 a 45	16 (16.8)
46 a 50	13 (13.7)
51 a 55	12 (12.6)
56 a 60	31 (32.6)
61 a 65	20 (21.1)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

La edad promedio de designación de los ministros fue de 52 años, si bien los nombramientos recayeron, en un 60 por ciento, en personas de edad superior al promedio. La edad promedio al momento del nombramiento significa que los ministros podían ocupar el cargo hasta 18 años, también en promedio, antes de alcanzar la edad de retiro forzoso. Hemos visto que la duración promedio en el cargo fue de sólo 11.1 años, de lo que se deduce que muchos ministros abandonaron la Corte antes de la edad de retiro forzoso. Hay que tomar en cuenta que una quinta parte de los nombramientos favorecieron a ministros mayores de 61 años, es decir, cercanos tanto a la edad límite para la designación (65 años) como a la de retiro forzoso (70 años). La duración promedio en el cargo de los ministros nombrados a una edad mayor de 60 años fue de sólo 5.6 años. Lo anterior parece indicar que el motivo principal de la designación fue la de otorgar un digno retiro a los designados. La siguiente tabla, referida a la edad de retiro de los ministros, amplía los datos en relación con este asunto:

Tabla 7.9  
 EDAD DE LOS MINISTROS AL MOMENTO DE SU RETIRO  
 (1940-1994)

<i>Edad retiro (años)</i>	<i>Ministros/ % (N=95)</i>
Menos de 50	2 (2.1)
51 a 55	4 (4.2)
56 a 60	11 (11.6)
61 a 65	17 (17.9)
66 a 69	27 (28.4)
70	34 (35.8)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

Como puede advertirse, más de un tercio de los ministros llegó a la edad de retiro forzoso, y casi dos tercios (64.2 por ciento) dejaron la Corte después de los 65 años. Casi una quinta parte se retiró antes de cumplir 60 años, lo que es reflejo de la movilidad que hemos identificado más arriba.

En este punto resulta necesario hacer un examen más profundo de la composición en términos de los orígenes y las carreras profesionales de los ministros, con el fin de precisar los mecanismos de vinculación y control del régimen presidencial sobre la Suprema Corte. De acuerdo con los datos existentes, entre 54 y 62 por ciento de los ministros que formaron parte de la Corte entre 1984 y 1993 habían realizado carrera en el Poder Judicial de la Federación, con una antigüedad promedio en esta institución que oscilaba entre los 27 y los 31 años, de acuerdo con lo que indica el Cuadro 7.2.<sup>690</sup>

<sup>690</sup> Conviene añadir que también era tradición que algunos ministros pudieran provenir de otros cargos judiciales externos al Poder Judicial federal, como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales militares.

**Cuadro 7.2**  
**PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES DE LOS**  
**MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**(1984, 1989 Y 1993)**

	<i>1984</i> (N=26)	<i>1989</i> (N=26)	<i>1993</i> (N=25)
<i>Lugar de nacimiento</i>	10 entidades	12 entidades	14 entidades
Distrito Federal	10	12	10
Mujeres	3	5	5
<i>Edad promedio</i>	61.5 años	55.7 años	58.8 años
Al nombramiento	53.6 años	50.6 años	51.8 años
Antigüedad en la Suprema Corte de Justicia	8 años	5.1 años	7 años
<i>Estudios de derecho</i>			
Número de escuelas	6	5	7
Egresados de escuelas privadas	2	2	1
Egresados de la UNAM	21	22	18
Estudios de posgrado	4	8	5
<i>Carrera judicial en el PJF</i>	16	14	14
Secretarios en la Suprema Corte	14	14	13
Jueces de distrito	8	9	8
Magistrados de circuito	11	10	10
Antigüedad en el PJF	26.6 años	27.6 años	31 años
Docencia	16	17	17
Obra publicada	n.d.	13	12

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984) y PJF (1989; 1993).

El cuadro muestra, en primer término, el lugar de nacimiento de los ministros. Como resulta comprensible, no están representadas todas las entidades federativas, aunque su diversidad aumenta en el periodo. Los ministros nacidos en el Distrito Federal tienen una representación muy importante (de alrededor de un 40 por ciento), como reflejo del tradicional centralismo del país. Esta proporción es bastante elevada y creciente, si la comparamos

con la del periodo 1940-1994 en su conjunto, en la que sólo llega al 19 por ciento de un total de 126 ministros.<sup>691</sup>

El elemento crucial en la carrera de los ministros de origen judicial parece ser su paso por la Corte como Secretarios de Estudio y Cuenta, pues casi todos ellos ocuparon tal posición, aunque no siempre desempeñaron también los cargos de juez de Distrito y magistrado de Circuito. Por tanto, encontramos aquí un elemento de cooptación indirecta, pues al ser los ministros quienes nombraban a los Secretarios de Estudio y Cuenta, y luego hacían las propuestas de nombramiento de jueces y magistrados principalmente entre estos secretarios, acababan ejerciendo también una importante influencia en la futura composición de la misma Corte.<sup>692</sup> Sin duda, podríamos considerar esto como una fuente de autonomía del Poder Judicial que, sin embargo, para tener impacto en la integración de la Corte tenía que pasar por el filtro de la visión política del Presidente de la República.

Lo anterior significa, en contraparte, que también entre un 40 y 50 por ciento de los ministros de la Corte no habían realizado su carrera en el Poder Judicial, sino que provenían de diversos cargos públicos; y muchos de ellos dejaron la Corte para continuar una carrera política. El análisis de estas trayectorias profesionales es complejo, pues implica una revisión cuidadosa de las carreras de estos ministros “externos” a partir de fuentes dispersas y fragmentarias.<sup>693</sup>

Afortunadamente, contamos con algunos estudios al respecto. Pilar Domingo, por ejemplo, calcula que para el periodo 1940-1994, el 47 por ciento de los ministros designados provenía de puestos políticos previos, mientras que sólo el 29 por ciento lo hacía de cargos en la jerarquía judicial.<sup>694</sup> Beatriz Magaloni ofrece datos ligeramente distintos: según sus cálculos, entre 1934 y 1994, 38 por ciento de los ministros había seguido la carrera judicial; 26 por ciento había realizado una carrera política, es decir, que había ocupado al menos un cargo de elección popular, y 33 por ciento había realizado su carrera en la burocracia federal o en la de los estados.<sup>695</sup> Estos datos pare-

<sup>691</sup> Fix-Fierro (2012a, 43 y ss.).

<sup>692</sup> Sobre el sistema de nombramiento de secretarios, jueces y magistrados hasta 1994, véase la excelente descripción de Cossío Díaz (1996, cap. II).

<sup>693</sup> Una fuente muy importante a la que acuden varios de los estudiosos es Camp (1992), la cual incluye las trayectorias políticas y profesionales de muchos ministros de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>694</sup> Domingo, (2000, 722). Como puede observarse, la proporción de ministros de la carrera judicial es más reducida que la mostrada en el Cuadro 7.2, lo cual resulta comprensible si tomamos en cuenta que en los años cuarenta y cincuenta no había todavía una carrera judicial consolidada con base en la que pudieran seleccionarse regularmente los ministros.

<sup>695</sup> Magaloni, Beatriz (2003, 287 y ss.).

cerían demostrar que en el periodo examinado, en conjunto, predominaron los ministros de origen “externo”, pero que, conforme se fue consolidando la “carrera judicial” no formal que existía al interior del Poder Judicial, aumentó la proporción de los ministros provenientes de sus filas, hasta conformar una mayoría en los años ochenta.

José Antonio Caballero ha estudiado también los antecedentes profesionales de los ministros entre 1940 y 1994.<sup>696</sup> Para el periodo 1940-1968, es muy elevada la diversidad de cargos previos a la designación de los ministros: además de los cargos judiciales (Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales locales, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etcétera), predominan los cargos administrativos y político-administrativos de nivel medio y superior, incluyendo los de funcionarios de la Presidencia de la República y Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y las Procuradurías estatales, las Fuerzas Armadas, las Cámaras de Diputados y Senadores, y los gobernadores.<sup>697</sup> El periodo 1969-1994 presenta resultados similares. De 66 designaciones que registra Caballero en el periodo, además de la carrera judicial federal o local, en 12 casos los designados tenían antecedentes en cargos de elección popular (18.2 por ciento); en 22, en cargos en el Ejecutivo Federal (33.3 por ciento); en nueve, en cargos en algún ejecutivo local (13.6 por ciento); en cuatro, en ocupaciones académicas de tiempo completo (6.1 por ciento); y en dos, en la carrera militar (3 por ciento).<sup>698</sup>

Estos datos no están completos, ni podríamos interpretar correctamente su significado, si no tomamos en cuenta que un número importante de ministros dejó la Corte para ocupar otros cargos públicos. Aunque desafortunadamente no hay información completa, Pilar Domingo calcula que al menos un 26 por ciento de los ministros designados en el periodo 1940-1994 no llegó a la edad de retiro y renunció a la Corte para ocupar otros cargos.<sup>699</sup> El siguiente cuadro (Cuadro 7.3) indica los cargos que, de acuerdo con Domingo, ocuparon los ministros al dejar su puesto en la Corte antes de la edad de retiro:

<sup>696</sup> Caballero Juárez (2010).

<sup>697</sup> Caballero Juárez (2010, 164).

<sup>698</sup> Caballero Juárez (2009, 170 y ss.).

<sup>699</sup> Beatriz Magaloni estima que solamente 23 por ciento de los ministros que dejaron la Corte entre 1934 y 1994 ocuparon posiciones políticas importantes inmediatamente después de su retiro (del resto no hay información). El porcentaje más amplio de estos ministros (38 por ciento) ocupó una gubernatura; un 26 por ciento desempeñó diversos cargos en el Ejecutivo Federal, mientras que otro 31 por ciento ocupó cargos en el Senado y la Cámara de Diputados. Estos datos son en principio consistentes con los que ofrece Domingo. Véase Magaloni, Beatriz (2003, 290).

Cuadro 7.3  
 CARGOS OCUPADOS POR MINISTROS  
 AL DEJAR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 (1940-1994)

<i>Primer cargo ocupado al dejar la Corte</i>	<i>Número de ministros</i>
Secretario de Estado	2
Subsecretario o director de organismo público	4
Gobernador	7
Diputado federal	3
Senador	6
Secretario de gobierno estatal	2
Asesor presidencial	1
Procurador General de la República	2
Fiscal especial	1
Embajador	1
Otros cargos judiciales	2
Otros cargos	2
Total	33

FUENTE: Domingo (2000, 724).

Debe agregarse, sin embargo, para completar el estudio de esta cuestión, que con frecuencia los ministros no dejaban la Corte de manera definitiva, sino que solicitaban licencia —que tenía que ser concedida por el Presidente de la República con la aprobación del Congreso de la Unión— por periodos más o menos largos, e incluso indefinidos, para ocupar diversos cargos en los otros poderes —principalmente en el Ejecutivo— y en las entidades federativas. En sustitución de ellos se hacía el nombramiento de ministros interinos que debían retirarse de la Corte al regresar el titular. Esta práctica provocó el disgusto de don Luis Garrido, quien en un artículo periodístico de 1947 se expresó sobre ella en estos términos:<sup>700</sup>

<sup>700</sup> “Ministros de ida y vuelta”, en *El Universal*, 10 de julio de 1947, reproducido en Cabrera Acevedo (2002, 241-242).

El que llega a Ministro de la Corte, recibe una verdadera consagración como abogado y jurisconsulto. No hay ningún otro trabajo para un profesional del Derecho, que pueda tener más rango e importancia que la de miembro de la Suprema Corte. Abandonarlo para ser agente o representante del Poder Ejecutivo, es demostrar poco amor a sus funciones...<sup>701</sup>

Don Luis opinaba que el ejercicio temporal de otros cargos por los ministros podían crearles compromisos y obligaciones que afectaran sus funciones al regresar a la Corte, por lo que era preferible que los ministros que desearan ocupar tales cargos renunciaran de manera definitiva.<sup>702</sup>

¿Cómo interpretar todos estos datos desde el punto de vista del lugar que ocupaba la Suprema Corte en el conjunto de las instituciones públicas? El hecho de que un número importante de ministros proviniera de cargos públicos o políticos y de que tuvieran aspiraciones de continuar dicha carrera al abandonar, temporal o definitivamente, la Corte, significa que ésta formaba parte del conjunto de posiciones que el Presidente de la República, como instancia suprema del régimen, tenía a su disposición para otorgar a los miembros de éste. Resulta significativo que el *Diccionario Biográfico del Gobierno Federal* de 1984 mencione que 12 ministros en activo ese año, o el 46 por ciento de la Corte, fueran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual no significa necesariamente una militancia activa, pero sí confirma la idea de que la Corte formaba parte de los mecanismos de circulación de la elite política agrupada en el PRI.<sup>703</sup>

Todo lo anterior implicaba, sin duda, un factor de control y de lealtad de los funcionarios designados, así como también de la institución en su conjunto, aunque fuera de manera indirecta, mediatizando la independen-

---

<sup>701</sup> Cabrera Acevedo (2002, 241).

<sup>702</sup> Está claro que don Luis Garrido pensaba como jurista y no como político... El otorgamiento de licencias a los ministros se limitó a dos años a través de la reforma constitucional de 1987. Las nuevas reglas aprobadas en 1994 para el nombramiento y retiro de los ministros han desalentado efectivamente el incentivo de abandonar la Corte para ocupar de manera inmediata cargos políticos.

<sup>703</sup> También puede hacerse notar que el *Diccionario* citado prevé, entre los datos relevantes, sólo la membresía en el PRI, pero no en otro partido político, aunque ésta tampoco quedaba excluida. En fuentes de información posteriores (*Directorios biográficos del Poder Judicial de la Federación* varios años) ya no hay señalamientos sobre la militancia partidista de los ministros, magistrados y jueces.

Algo similar ocurrió durante el porfirismo. De acuerdo con los datos estudiados por Cosío Díaz, entre 1900 y 1910, sólo una minoría de ministros y prácticamente ningún juez o magistrado federal fue reelecto en el cargo. En palabras de este autor, los cargos judiciales eran “un ‘inventario circulante’ en la permanente búsqueda de equilibrios porfirianos” (2014, 62).

cia judicial. Pero, en general, tanto para los ministros de proveniencia “judicial” como para los de origen “político”, el dominio absoluto de un solo partido político —la ausencia real de alternativas políticas— era el principal mecanismo generador de conformidad con el régimen. En estas condiciones, la ideología política de los ministros tenía menos relevancia de la que se le reconoce habitualmente en los sistemas plenamente democráticos, en los que puede ser un indicador aproximado de la “filosofía” judicial de los jueces constitucionales y de las posibles tendencias de sus resoluciones. En el caso de la Suprema Corte anterior a 1995, no sería sorprendente encontrar que la “filosofía judicial” de los ministros —en la medida en que ésta pudiera ser estudiada—<sup>704</sup> tendía a resaltar el valor del trabajo cotidiano, constante y callado de los tribunales, encaminado a resolver eficazmente los agravios concretos de los ciudadanos a través del juicio de amparo, pero lejos de los reflectores de la opinión pública y de la tentación de convertir a la Corte en una arena autónoma de formulación y ejecución de políticas públicas propias.<sup>705</sup> Por ello resulta comprensible que José Ramón Cossío, como ya lo hemos apuntado, califique como “estatista” el periodo que va de 1940 a 1994, y como “minimalista” el tipo predominante de interpretación constitucional que realizó la Corte durante esa misma época.<sup>706</sup>

Por último, los datos revelan también que el cargo de ministro de la Corte ocupaba un tercer o cuarto nivel en la jerarquía política (no la jurídica, claro está)<sup>707</sup> del país, por debajo de los secretarios de Estado, los diputados federales, los senadores e incluso los gobernadores de los estados. Esto queda de manifiesto al ser éstos los cargos a los que aspiraban algunos de los ministros que se retiraban de la Corte para continuar su carrera política. Sin embargo, el problema no radicaba tanto en el nivel secundario de tales cargos, sino en que la Corte *en sí* formara parte del “circuito político” bajo el control del Presidente de la República.

La influencia del Ejecutivo podía hacerse sentir no sólo por su intervención formal en el modo de nombramiento de los ministros o por la posibi-

---

<sup>704</sup> En el caso de los ministros, quizá podría estudiarse esta filosofía a partir de los informes anuales de labores de los presidentes de la Suprema Corte, así como de los discursos y conferencias pronunciados por los ministros y reproducidos en dichos informes.

<sup>705</sup> “...la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencia o a afanes protagónicos...” se lee en el *Informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia* correspondiente al año de 1992 (p. LVI), frase que, siendo objetivamente cierta, asume un significado distinto en el contexto político en que se pronuncia.

<sup>706</sup> Véase Cossío Díaz (2002, 114 y ss.).

<sup>707</sup> Indirectamente, estos datos confirman la subordinación del sistema jurídico al político, así como la falta de autonomía del primero frente al segundo.

lidad, siempre presente, de pedir su remoción (lo que nunca ocurrió abiertamente), sino también en la relativa frecuencia con la que podían hacerse las designaciones, y sobre todo —no hay que olvidarlo— en el otorgamiento de recursos económicos al Poder Judicial en su conjunto, así como por la posibilidad de iniciar cambios constitucionales y legales respecto de la competencia y las facultades de la Suprema Corte. Un ejemplo importante de esto último involucra la modificación, en 1958, de la competencia de la Corte, con el propósito apenas velado de obstaculizar las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes por la Segunda Sala (Administrativa) del Alto Tribunal.<sup>708</sup>

Por último, en este inciso debemos hacer mención a la nueva composición de la Suprema Corte de Justicia a partir del mes de febrero de 1995, como consecuencia de la llamada “reforma judicial” de 1994-1995. En efecto, el 31 de diciembre de 1994 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una reforma constitucional que introdujo cambios muy importantes en la composición y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>709</sup> Además de reducir el número de ministros de 26 a 11 (incluyendo la controvertida decisión de retirar a todos los ministros en funciones), la Constitución introdujo cambios muy importantes en los requisitos y el procedimiento para su nombramiento. Los ministros pasaron a ser designados por un periodo único de quince años (se eliminó la edad máxima de nombramiento a los 65 años y la de retiro forzoso a los 70), a partir de una terna que el Presidente de la República presenta al Senado; la renuncia sólo puede darse por causas graves; son sustituidos de forma periódica y escalonada y, al cumplir su periodo, tienen derecho a un haber por retiro. Adicionalmente, los ministros no pueden haber ocupado el cargo de secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), durante el año previo a su designación, y tampoco pueden ocupar estos mismos cargos dentro de un plazo de dos años posteriores a su retiro. Por último, la Constitución dispuso expresamente que los nombramientos de ministros “deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica” (artículo 95, último párrafo).

<sup>708</sup> Véase *infra*.

<sup>709</sup> Los antecedentes, debates y consecuencias de la reforma pueden verse en el capítulo VIII en este volumen.

El siguiente cuadro presenta los perfiles personales y profesionales de los ministros de la Corte resultantes de dicha reforma en febrero de 1995:<sup>710</sup>

Cuadro 7.4  
 PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES  
 DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 DE LA NACIÓN (1995)

	<i>1995</i> ( <i>N=11</i> )
<i>Lugar de nacimiento</i>	7 entidades
Distrito Federal	3
Mujeres	1
<i>Edad promedio</i>	59.4 años
Al nombramiento	57.5 años
Antigüedad en la Suprema Corte de Justicia	10.5 años (sólo dos ministros)
<i>Estudios de derecho</i>	
Número de escuelas	4
Egresados de escuelas privadas	2
Egresados de la UNAM	8
Estudios de posgrado	3
Doctorado	1
<i>Carrera judicial PjF</i>	8
Secretarios en la Suprema Corte	9
Jueces de distrito	7
Magistrados de circuito	7
Antigüedad en el PjF	24 años
Consejo de la Judicatura Federal	--
<i>Poderes judiciales locales y otros tribunales</i>	8
Tribunal Federal Electoral	2
Ejercicio profesional	2
Carrera política o administrativa	1
Docencia	9
Obra publicada	8

FUENTE: Elaboración propia con datos de PjF (1996).

<sup>710</sup> La Suprema Corte de Justicia no tuvo cambios en su composición entre 1995 y 2000, sino hasta la designación, el 28 de noviembre de 2003, del ministro José Ramón Cossío Díaz.

Dada la composición más reducida de la Corte, resulta comprensible que sean muchas menos las entidades federativas de origen de los ministros. La presencia de ministros nacidos en el Distrito Federal es del 27.3 por ciento, cuando en la composición de los años ochenta rondaba el 40 por ciento. El número de ministras se reduce de manera significativa respecto de 1993, a sólo una. La edad promedio de los ministros, incluyendo la de nombramiento, es similar a la de los años ochenta. En cuanto a los estudios profesionales, el número de escuelas de egreso sigue siendo reducido: apenas cuatro en 1995. La mayoría de los ministros proviene de universidades públicas (81.8 por ciento), y de éstos, casi todos (ocho) son egresados de la UNAM (72.7 por ciento).

El cambio más importante se da, en vista de las nuevas normas constitucionales, en los antecedentes profesionales de los ministros de la nueva Corte, la cual se pretendió que se convirtiera en un auténtico “tribunal constitucional”. Pero en contraste con los tribunales constitucionales de otros países, muchos de los cuales han iniciado sus labores con un predominio de académicos y funcionarios públicos, la composición de la Corte en 1995 reforzó la presencia de los ministros provenientes de la carrera judicial. Ocho ministros (72.7 por ciento) habían realizado carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación; nueve (81.8 por ciento) habían sido secretarios en la propia Corte y siete (63.6 por ciento) habían sido jueces de Distrito y magistrados de Circuito. También llama la atención que ocho ministros hubieran realizado funciones en los poderes judiciales locales y otros tribunales, incluyendo el Tribunal Federal Electoral, antecedente del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dos ministros tenían antecedentes de ejercicio de la profesión (notariado),<sup>711</sup> y solamente uno podía considerarse que provenía de la carrera administrativa.

Esta mayor presencia de los ministros con carrera judicial amerita alguna explicación, sobre todo tomando en cuenta que, en principio, sus integrantes se habían formado, e iniciado el desarrollo de su vida profesional, en el Poder Judicial de los años cincuenta y sesenta, un periodo en el que la función de la Corte y de los demás tribunales federales se concentraba en la resolución de amparos de legalidad (“amparo-casación”). Por tanto, po-

---

<sup>711</sup> En realidad serían tres, si consideramos que el ministro Aguinaco Alemán, presidente de la Corte entre 1995 y 1998, provenía del ejercicio de la abogacía, pero anteriormente había hecho carrera como secretario, juez de Distrito y magistrado de Circuito en el Poder Judicial de la Federación. La ministra Olga Sánchez Cordero provenía directamente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, donde ocupó el cargo de magistrada entre 1993 y 1995; anteriormente, ejerció como notaria pública del Distrito Federal (y como primera mujer en desempeñar tal función).

dría argumentarse que, en términos generales, los integrantes de la carrera judicial de ese momento carecían de una formación y experiencia suficientes para ejercer las funciones de los jueces constitucionales.<sup>712</sup> Sin embargo, por el otro lado no parecía factible promover una integración “no judicial” pura de la Corte, no sólo porque tampoco era fácil encontrar juristas con conocimientos o experiencia en el ámbito de la justicia constitucional, sino, sobre todo, porque esta última opción podía generar una incertidumbre riesgosa para los promotores de la reforma. Por tanto, parecía preferible una integración que ofreciera un alto grado de certidumbre en cuanto a la formación y antecedentes de sus miembros, así como respecto a su paulatina adaptación a las nuevas funciones de control constitucional de la Corte, no sólo para los actores políticos,<sup>713</sup> sino también para los propios integrantes del Poder Judicial de la Federación, del cual la propia Corte seguiría siendo la cabeza.<sup>714</sup>

Como apuntan de manera enfática Carlos Elizondo Mayer-Serra y Ana Laura Magaloni, en la configuración de la Corte posterior a la reforma de 1994 “no se apostó por un tribunal constitucional para la democracia, sino (por) uno que permitiera atender los problemas de la naciente pluralidad política de la última fase del régimen autoritario”,<sup>715</sup> y agregan:

...en el caso de México no había razones para pensar que se requería (...) un tribunal constitucional conformado por ministros encargados de marcar la diferencia entre un régimen político autoritario y una democracia constitucional en forma. Más bien, había necesidad de mantener alguna continuidad con el pasado. Los ministros con experiencia judicial eran una apuesta razonable para lograr este objetivo.<sup>716</sup>

---

<sup>712</sup> No entramos aquí en la discusión de la idea de que, en general, los jueces de carrera no son idóneos para desempeñarse como jueces constitucionales —idea que, por cierto, hay que relativizar en vista de la práctica internacional que incorpora a una importante proporción de ellos en los tribunales constitucionales (por ejemplo, en el Tribunal Constitucional Federal alemán, tres de ocho puestos en cada una de las dos salas están reservadas a magistrados provenientes de alguno de los tribunales supremos federales)—, sino que describimos la situación particular del Poder Judicial de la Federación en los años ochenta y noventa.

<sup>713</sup> Sánchez, Magaloni y Magar (2010, 201-202) hacen notar que algunos de los ministros designados en 1995 con los periodos más largos en la Corte fueron en principio los aprobados solamente con los votos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>714</sup> Recordemos que se decidió no crear un tribunal constitucional independiente y externo al Poder Judicial, y también que, para este organismo, resultó de algún modo traumático que la reforma de 1994 retirara a todos los ministros en funciones.

<sup>715</sup> Elizondo Mayer-Serra y Magaloni (2010, 37).

<sup>716</sup> Elizondo Mayer-Serra y Magaloni (2010, 38).

Esta circunstancia se convirtió en fuente de crítica para los ministros de la Corte a partir de 1995, a quienes se reprochó haberse concentrado en la resolución de controversias propiamente políticas (a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad), dejando de lado la resolución de asuntos significativos para los intereses y los derechos de los ciudadanos.<sup>717</sup> Podemos aceptar esta crítica siempre que no perdamos de vista que el nuevo diseño permitió iniciar la lenta pero cierta evolución de la Corte hacia una verdadera jurisdicción constitucional, de manera paralela y articulada con la transición del régimen de entonces a un sistema político cada vez más plural y democrático. En todo caso, la crítica misma revela que algo profundo había cambiado en las funciones de la Corte, pues ahora se le reprochaba justamente que realizara el papel de árbitro político-constitucional que en décadas anteriores no había podido ejercer.

### B. *Jueces de Distrito y magistrados de Circuito*

En segundo término, es preciso examinar también el sistema de nombramiento y responsabilidades de los demás juzgadores federales, es decir, los jueces de Distrito y los magistrados de Circuito, durante el periodo que estamos analizando. Jueces y magistrados habían gozado de inamovilidad en los mismos términos que los ministros de la Suprema Corte, si bien en 1951 se estableció un periodo de “prueba” de cuatro años que más tarde aumentó a seis (1987). La remoción y las responsabilidades de estos funcionarios judiciales también estaban sujetas a las mismas reglas aplicables a los ministros.<sup>718</sup>

Hasta 1994, la selección y nombramiento de jueces y magistrados correspondía al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. A falta de una carrera judicial formal, basada en la valoración objetiva de méritos a través de concursos o mecanismos similares,<sup>719</sup> la selección y el nombramiento de jueces

---

<sup>717</sup> Véase, por ejemplo, Magaloni (2008). Una crítica similar puede encontrarse en Pérez Carrillo (2007).

<sup>718</sup> Desde 1928 se dispuso en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que era necesario que el Pleno suspendiera previamente de su cargo a jueces y magistrados para que se les pudiera seguir juicio penal. Véase Cossío Díaz (1996, 48).

<sup>719</sup> En 1982 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entonces vigente para establecer, en su artículo 92, que las vacantes de jueces de Distrito serían cubiertas mediante examen de oposición, pero esta disposición nunca se reglamentó ni se aplicó, por lo que se suprimió poco después, en el año de 1986. En su lugar se dispuso simplemente que “las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de circuito y jueces de distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes...”. Para un análisis más amplio de esta cuestión véase el Capítulo X en el presente volumen.

y magistrados por el Pleno de la Corte estuvieron gobernados por reglas informales que establecían una especie de “escalafón” judicial. Dicho escalafón se iniciaba con los puestos inferiores de la función jurisdiccional (oficiales judiciales, actuarios, secretarios) en juzgados y tribunales, hasta llegar a los diversos cargos de secretario de la Suprema Corte de Justicia, entre los cuales el Pleno de la Corte escogía habitualmente a jueces o magistrados, a propuesta, por turno, de sus integrantes.<sup>720</sup>

Como el crecimiento y la movilidad internas en el Poder Judicial eran bajas, los ministros tenían la oportunidad de establecer un trato profesional y personal prolongado con los secretarios de la Corte, los que, por su parte, no sólo desempeñaban una función determinada, sino que eran entrenados, al mismo tiempo, “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”.<sup>721</sup>

Lo anterior se confirma y se amplía si analizamos los datos biográficos y profesionales de los magistrados y jueces federales. El Cuadro 7.5 nos muestra tales datos para el año de 1984:<sup>722</sup>

Cuadro 7.5  
 PERFILES BIOGRÁFICOS Y CARRERA PROFESIONAL  
 DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO  
 (1984)

	<i>Jueces</i> (N=96)	<i>Magistrados</i> (N=87)
<i>Secretarios en la Suprema Corte</i>	75 (78%)	65 (74.7%)
Duración promedio	3.4 años	3.7 años
<i>Lugar de origen</i>	20 entidades 16	23 entidades 9
Nacidos en el Distrito Federal	(16.6%)	(10.3%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)

<sup>720</sup> Véase en Cossío Díaz (1996, 52 y ss.) una excelente descripción de este sistema.

<sup>721</sup> Cossío Díaz (1996, 60).

<sup>722</sup> No contamos con datos completos anteriores a este año. Aunque es una fecha cercana al fin del periodo que analizamos, los datos reflejan razonablemente la carrera judicial que se consolidó en el Poder Judicial federal desde los años cincuenta.

	<i>Jueces</i> (N=96)	<i>Magistrados</i> (N=87)
<i>Número de adscripciones</i>		
Como jueces	1.8	1.9
Como magistrados	—	1.9
<i>Antigüedad en el Poder Judicial</i>		
Como jueces	14.6 años	21.8 años
Como magistrados	4.3 años	5.5 años
	—	7.2 años
Edad de ingreso profesional	29.7 años	29.2 años
<i>Edad de designación</i>		
Como jueces	40.4 años	36.3 años
Como magistrados	—	43.7 años
Egresados de la UNAM	32 (33.3%)	34 (39%)
Poder Judicial local	37 (38.5%)	39 (44.8%)
Experiencia docente	49 (51%)	51 (58.6%)
Estudios de posgrado	16 (16.6%)	16 (18.4%)
Militancia en el PRI	36 (37.5%)	32 (36.8%)
Cargos sindicales o en la administración pública	24 (25%)	16 (18.4%)

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Presidencia de la República (1984).

NOTA: Los datos relacionados con el porcentaje de jueces que laboraron en la SCJN, con experiencia en un Poder Judicial local, con docencia y estudios de posgrado, así como con militancia en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o con cargos sindicales o en la administración pública, significan que *al menos* ese número de jueces y magistrados mencionaron estas actividades en su curriculum.

El Cuadro 7.5 confirma que la gran mayoría de jueces de Distrito y magistrados de Circuito habían sido secretarios en la Suprema Corte durante varios años. Sin embargo, la tabla y un examen más detallado de los datos biográficos mismos nos revelan interesantes aspectos adicionales de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación. Así, en 1984, cuando menos 75 (78 por ciento) de los 96 jueces de Distrito biografiados habían sido secretarios en la Suprema Corte de Justicia durante 3.4 años, en pro-

medio.<sup>723</sup> Los jueces provenían de 20 entidades federativas. Sorprendentemente, dado el tradicional centralismo del país, sólo una sexta parte era originaria del Distrito Federal, pero 48 jueces (50 por ciento) eran originarios de únicamente cinco estados: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Veracruz, lo que apunta a la existencia de redes al interior del Poder Judicial, basadas en la solidaridad entre coterráneos.<sup>724</sup>

Solamente uno de cada cinco jueces (20.8 por ciento) tenía su residencia en la misma entidad federativa de su nacimiento, pero cada juez de Distrito había tenido ya, en promedio, dos distintos lugares de adscripción. Su antigüedad promedio en el Poder Judicial de la Federación era de 14.5 años, y en el cargo de juez, de 4.3 años. En promedio, los jueces habían ocupado su primer cargo profesional en el Poder Judicial a los 29.4 años y habían sido nombrados como jueces a los 40.4 años de edad. Un tercio había realizado o terminado sus estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y no llegaban al 10 por ciento los egresados de las escuelas de derecho privadas. 37 jueces (38.5 por ciento) mencionaron haber ocupado cargos judiciales en el fuero común. Solamente había seis mujeres entre los jueces.<sup>725</sup>

Los datos correspondientes para los magistrados de Circuito son los siguientes: de 87 magistrados, al menos 65 (74.7 por ciento) habían ocupado un cargo de secretario en la Suprema Corte por 3.7 años, en promedio. 82 (94.2 por ciento) habían sido jueces de Distrito durante 5.5 años. Los magistrados provenían de 23 entidades federativas. Del Distrito Federal eran originarios sólo 9 (10.3 por ciento), pero 41 (47.1 por ciento) provenían de los mismos cinco estados arriba mencionadas. Su antigüedad promedio en el Poder Judicial era de 21.5 años y en el cargo de magistrados, de 7.2 años. En promedio, los magistrados habían ocupado su primer cargo profesional

---

<sup>723</sup> Cossío Díaz (1996, 60) señala que eran seis o siete años en promedio el tiempo en durante el cual los secretarios laboraban para los ministros. La discrepancia podría deberse a que, según los mismos datos, a principios de los años ochenta parece haberse dado un cambio generacional en el Poder Judicial federal, lo que se comprobaría con la escasa duración promedio que tenían en el cargo a esas fechas. Sin embargo, los datos sobre los magistrados, quienes tenían mayor antigüedad, revelan una estancia promedio en la Corte apenas superior, de 3.7 años.

<sup>724</sup> No es casualidad que en estos estados encontremos escuelas de derecho públicas con tradición y prestigio regional, si bien muchos integrantes del Poder Judicial, aunque originarios de los estados, realizaron o culminaron sus estudios profesionales en la UNAM.

<sup>725</sup> Presidencia de la República (1984). Los datos sobre los magistrados de circuito que ocuparon el cargo de juez son similares: fueron secretarios en la Corte durante 3.7 años; se les nombró jueces en promedio a los 38 años y tuvieron 1.9 adscripciones en ese cargo, en promedio.

en el Poder Judicial a los 28.8 años y su nombramiento como magistrados había sido a los 43.1 años. Casi todos habían realizado o terminado sus estudios en escuelas de derecho públicas; 34 (39 por ciento) eran egresados de la UNAM. 39 magistrados (44.8 por ciento) mencionaban haber ocupado cargos judiciales en el fuero común. Entre los magistrados sólo había cinco mujeres.<sup>726</sup>

Los datos anteriores revelan una “carrera judicial” que requería una larga preparación para ocupar los cargos de juez y magistrado, lo que se refleja en su carácter estrictamente jerárquico y endogámico (lo que incluye en muchos casos al fuero común), y concentrada en cuanto al origen de jueces y magistrados, pero móvil en cuanto a los constantes cambios de adscripción. Los datos sobre afiliación al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el desempeño de cargos sindicales y político-administrativos no necesariamente deben interpretarse como signo de un fuerte compromiso político o partidista. Dado el nivel generalmente bajo de dichos cargos y su carácter más bien previo a la carrera judicial propiamente dicha, puede suponerse que tuvieron un significado más bien accidental e instrumental.

El modelo de nombramiento de jueces y magistrados por la Suprema Corte, que José Ramón Cossío ha llamado atinadamente “tutorial”,<sup>727</sup> empezó a modificarse en sus supuestos a raíz del proceso de crecimiento que se inició en el Poder Judicial en los años ochenta. La necesidad de ocupar en breve plazo un número importante de plazas de jueces y magistrados contribuyó a reducir el tiempo que, en promedio, se desempeñaba un cargo de secretario en la Suprema Corte antes de aspirar a alguna de dichas plazas. El nombramiento o adscripción de allegados adquirió nueva importancia simplemente por el número y la frecuencia de las designaciones.<sup>728</sup> La falta de reglas sobre el particular “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”.<sup>729</sup> En realidad, el peso de la decisión recaía casi exclusivamente sobre el primero, ya que, por un lado, la decisión se adoptaba por mayoría simple, y por el otro, las condiciones de funcionamiento del órgano designante promovían el intercambio de votos entre los ministros.<sup>730</sup>

En resumen: el sistema de nombramiento y de responsabilidades de jueces y magistrados parecía estar mucho más aislado de la influencia políti-

<sup>726</sup> Presidencia de la República (1984).

<sup>727</sup> Cossío Díaz (1996, 60).

<sup>728</sup> Cossío Díaz (1996, 63).

<sup>729</sup> Cossío Díaz (1996, 63).

<sup>730</sup> Cossío Díaz (1996, 63 y ss.), razón por la cual se denomina “cooperativo” a este modelo.

ca del Poder Ejecutivo, la que, en todo caso, les podía afectar de modo indirecto, a través de su vinculación con los ministros de la Suprema Corte. Como ya se dijo, la militancia política de jueces y magistrados en el PRI (no se menciona a ningún otro partido), o su proveniencia de cargos administrativos o sindicales, no parecen haber sido un factor determinante en la carrera judicial, dados el nivel generalmente bajo de tales cargos.

A cambio de lo anterior, las condiciones internas en el Poder Judicial favorecían, sobre todo en el periodo en que se inicia su fase de crecimiento, el establecimiento de relaciones “clientelistas” capaces de afectar significativamente la independencia interna de los juzgadores.<sup>731</sup> En efecto, la citada necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes reforzó la tendencia hacia el clientelismo interno y a la formación de “familias” de funcionarios judiciales, encabezadas por algunos de los ministros de la Suprema Corte. La percepción de que este sistema ya no garantizaba del todo las cualidades personales y profesionales de los candidatos a un cargo judicial fue una razón de peso para la reforma judicial de 1994.<sup>732</sup> Esta reforma estableció al Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la administración de un sistema de selección y designación de jueces y magistrados, fundado en la realización de concursos de oposición, tanto internos como abiertos.

#### IV. DIVISIÓN DE PODERES Y GARANTÍAS INDIVIDUALES: AUTORIDAD E INDEPENDENCIA

Pasemos ahora a revisar el impacto jurídico y político de las funciones del Poder Judicial de la Federación, y en particular de la Suprema Corte de Justicia, durante la mayor parte del siglo XX, como reflejo de su poder y autoridad en la arena institucional del país. En lo particular, procedemos a tratar de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron la orientación y el impacto de la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre la división del poder, tanto horizontal como vertical, de 1917 a fines del siglo XX? ¿Cuál fue su efecto sobre la definición y protección de los derechos constitucionales —tradicionalmente denominados “garantías individuales”— en nuestro país? ¿Cuál, el grado efectivo de poder e independencia ejercido por los tribunales del Poder Judicial de la Federación al abordar estos asuntos?

<sup>731</sup> Véase la breve pero crítica descripción del sistema por Jorge Carpizo (2000a, 211-212), quien pudo observar su funcionamiento durante el corto periodo que fue ministro de la Suprema Corte (1989-1990).

<sup>732</sup> Cossío Díaz (1996, 72-73).

Tales preguntas resultan de muy difícil contestación, pues implican realizar una valoración jurídica, política y social del *contenido* y *alcance* de las resoluciones judiciales, en particular las de nuestro Máximo Tribunal, valoración que difícilmente puede evitar algún grado significativo de subjetividad. Por otro lado, dicha cuestión está inevitablemente vinculada al problema de la independencia real de los jueces, que presenta también algunas aristas complejas, Sobre esto último debe tomarse en cuenta que las expectativas sociales frente a la justicia han adquirido mucho mayor peso, y que en un contexto de acentuada desconfianza hacia las instituciones, incluyendo las de la justicia, como la que caracteriza a nuestro país, se tiende fácilmente a pensar que las resoluciones de los tribunales serán tanto más independientes y justas cuantas más veces sean contrarias a las autoridades y estén conformes con tales expectativas. Esto puede ser más cierto cuando se trata de la protección de los derechos fundamentales del ciudadano, pues los tribunales se consideran universalmente como sus defensores por excelencia, pero la realidad es que los jueces pueden resolver tanto a favor como en contra de otros poderes y autoridades, sin que de ello pueda derivarse ninguna conclusión necesaria sobre el alcance de su independencia y la calidad de su criterio jurídico.

Por todo lo anterior, quizá el modo más conveniente de abordar el problema sea a través de un método a la vez cuantitativo y cualitativo, es decir, que considere estadísticamente el número de asuntos resueltos por los órganos judiciales y sus resultados, pero también las materias de que se trate, los casos de especial relevancia, las expectativas sociales del momento, los márgenes y alternativas de decisión existentes en el contexto jurídico y político, así como la valoración social y profesional de que son objeto dichas resoluciones.

Así planteado, esto implica un ejercicio de interpretación y valoración muy complejo. Dados los limitados propósitos y el alcance de este ensayo, en lo que sigue no pretendemos llevar a cabo tal ejercicio, sino únicamente proporcionar algunos puntos de referencia relativos a esta cuestión. Debe tenerse también presente que tal labor se dificulta enormemente por la inexistencia de obras que expliquen de manera sistemática y crítica, así sea solamente desde un punto de vista jurídico, la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia.<sup>733</sup> Por ello, será preciso recurrir ocasional-

---

<sup>733</sup> La obra intitulada *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, editada por la propia Suprema Corte (1992-94), y que tiene sus antecedentes en una obra publicada unos años antes por la UNAM (Guerrero Lara y Guadarrama López, 1982-84; 1985), es una recopilación de tesis, pero sin aparato crítico que haga explícitos los criterios de selección, ni la importancia relativa del material seleccionado, aunque los índices permiten

mente, de manera muy selectiva e incompleta, a los criterios de interpretación mismos.

### 1. *La división del poder*

Por división “horizontal” del poder nos referimos a la distribución de competencias y atribuciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La división “vertical” se refiere a la distribución de facultades entre los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

#### A. *La división horizontal del poder*

Respecto de la división horizontal del poder, tomaremos en cuenta la actuación de la Suprema Corte frente al Poder Ejecutivo como poder políticamente dominante, tratando de determinar hasta qué punto aquella anuló o corrigió los actos de éste, imponiendo límites jurídicos a sus facultades. Sobre este punto, describiremos en primer término los planteamientos y resultados de tres estudios empíricos que resultan representativos de este tipo de esfuerzo intelectual. Aunque dichos estudios no son recientes, cubren una parte importante del periodo que se examina, y si bien presentan aspectos metodológicamente problemáticos,<sup>734</sup> sus conclusiones pueden considerarse fundamentalmente válidas, habida cuenta de que no existen otros estudios similares o comparables, y de que resultan confirmadas en buena parte por otro tipo de elementos.

El primer estudio, debido al profesor norteamericano David S. Clark, no se refiere específicamente a la independencia judicial, pero ofrece un primer acercamiento al poder institucional real de los tribunales, pues trata de construir indicadores de la efectividad de la facultad de revisión judicial (“*judicial review*”) de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad en

---

vincular las tesis con las disposiciones constitucionales. Una obra similar es la de Góngora Pimentel y Acosta Romero (1992), que contiene una recopilación más ordenada de jurisprudencia por artículo constitucional, más tesis relacionadas y sobresalientes. Una tercera posibilidad es la de consultar los discos ópticos que periódicamente eran publicados por la Suprema Corte con selección de criterios de interpretación publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* (tampoco se aclara la selección), así como los apéndices periódicos de jurisprudencia al *Semanario*. No obstante estas limitaciones, estas obras resultan de mucha utilidad para adentrarse en el mundo de la jurisprudencia constitucional.

<sup>734</sup> Véanse las observaciones críticas de Rosenn (1987, 8 y ss.) sobre los estudios de González Casanova y Schwarz que se analizan a continuación.

veinte países de América Latina.<sup>735</sup> Dadas las dificultades de acceso a la información que permitiría construir indicadores más adecuados, el profesor Clark ofrece una estimación “provisional” momentánea (en 1975) de los veinte países, basada en cinco indicadores “estructurales” (formales): selección y nombramiento de los jueces de los tribunales supremos; duración en el cargo de dichos jueces; alcance de la facultad de revisión judicial, y efectos de la resolución. De un total máximo posible de diez puntos, México alcanza ocho, lo cual lo sitúa sólo por debajo de Colombia y Brasil (con nueve puntos cada uno) pero al mismo nivel que Chile y Costa Rica. El mismo Clark señala algunas circunstancias que llevarían a tomar con reserva la estimación de algunos países (por ejemplo, Chile después del golpe militar de 1973), pero respecto de México afirma que la institución del control de la constitucionalidad (*judicial review*) en nuestro país, a través del juicio de amparo, ha sido la más estudiada de América Latina, por lo que puede decirse, con algún grado de confianza, que la calificación asignada refleja el grado relativamente alto de efectividad del amparo. Como confirmación adicional, cita los dos estudios que se examinarán en seguida, y destaca el alto volumen de asuntos resueltos por los tribunales federales como indicador de la confianza ciudadana, así como la proporción de amparos concedidos en materia penal, superior a la del recurso de *habeas corpus* en los Estados Unidos.<sup>736</sup>

El segundo estudio forma parte del clásico libro de Pablo González Casanova sobre *La democracia en México*, el cual contiene un apartado muy breve sobre la Suprema Corte de Justicia como factor de la estructura de gobierno.<sup>737</sup> De manera específica, el estudio examinó las ejecutorias de la Suprema Corte del periodo 1917-1960 en que se señala al Presidente de la República como autoridad responsable, con el propósito de determinar el número de demandas, quién las había interpuesto, por cuál concepto y cuál había sido la resolución de la Corte. El objetivo última era medir el poder de la Corte, si lo había.<sup>738</sup>

De un total de 3 mil 700 ejecutorias analizadas, la Suprema Corte concedió amparo a los quejosos en un 34 por ciento de los casos y lo negó en igual porcentaje. En el periodo 1917-1940, al menos un 66 por ciento de los quejosos fueron propietarios mexicanos y extranjeros (compañías, bancos, terratenientes) y puede considerarse que en un 67 por ciento de los casos los

<sup>735</sup> Clark (1975).

<sup>736</sup> Clark (1975, 420 y ss., especialmente 426-427, 432-434).

<sup>737</sup> González Casanova (1971, 33-37).

<sup>738</sup> González Casanova (1971, 34).

actos reclamados afectaron a la propiedad y a las utilidades. En promedio, la Suprema Corte concedió un 26 por ciento de amparos y suspensiones, y los negó en un 46 por ciento.<sup>739</sup> Por lo que se refiere a las ejecutorias en materia de trabajo del mismo periodo, la Corte concedió amparos y suspensiones en un 16 por ciento de los casos, tanto a patronos como a trabajadores. En la materia agraria, durante el periodo 1940-1960 los amparos fueron concedidos en un 27 por ciento de los casos y sobreseídos en un 52 por ciento.<sup>740</sup> A la luz de estos datos, González Casanova concluye que

la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos. En cuanto a los quejosos que llegan a la Corte se advierte una preponderancia evidente de los propietarios y compañías... Los trabajadores y campesinos que recurren a la Corte se encuentran en franca minoría respecto de los anteriores y constituyen un grupo muy pequeño.<sup>741</sup>

Aunque para González Casanova está entonces fuera de duda que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder, relativiza dicha conclusión al señalar que ésta sigue, en sus grandes líneas, la política del Ejecutivo y sirve “de hecho para darle mayor estabilidad”.<sup>742</sup>

El profesor estadounidense Carl Schwarz publicó originalmente en 1973 un documentado estudio sobre diversos aspectos de la independencia judicial en los Estados Unidos y México.<sup>743</sup> Partiendo de la idea de que

<sup>739</sup> González Casanova (1971, 35).

<sup>740</sup> González Casanova (1971, 36). Los cuadros estadísticos correspondientes se encuentran en las páginas 236-242 (Cuadros V a VIII).

<sup>741</sup> González Casanova (1971, 36).

<sup>742</sup> González Casanova (1971, 37). Esta afirmación recuerda el debate que ha habido en los Estados Unidos sobre la relación entre la Suprema Corte y la “coalición política dominante”, de la que forma parte y a la que tiende a seguir. De una bibliografía muy amplia véase, por ejemplo, el ensayo de Tushnet (2006a), que examina tres modelos de relación de manera comparativa.

<sup>743</sup> Schwarz (1977). Uno de los propósitos del trabajo de Schwarz es el de criticar y matizar los estudios de ciencia política en los Estados Unidos que han considerado a los tribunales en los países latinoamericanos como subordinados políticamente y sujetos a condiciones que anulan la independencia judicial. Schwarz señala, en cambio, la necesidad de realizar, con un enfoque comparativo sistemático, estudios “sobre los tribunales latinoamericanos, en tanto que distribuidores importantes de recursos y valores escasos dentro de sus respectivos

los tribunales tienen una margen de decisión respecto de los casos que tocan “cuestiones políticas” sensibles, el estudio examina, entre otros aspectos, cuál ha sido la actuación de las Supremas Cortes y otros tribunales de ambos países en el ámbito de dichas cuestiones. Schwarz propone cuatro criterios de evaluación de la independencia: 1) la medida en que los jueces ejercen realmente sus prerrogativas frente la “coalición política dominante” y otras élites de poder, como la policía y los gobiernos locales; 2) el grado de conciencia que tienen los ciudadanos sobre la existencia de esos recursos judiciales y su tendencia a hacerlos valer cuando se sienten agraviados por un acto de autoridad; 3) la frecuencia con que las resoluciones de los tribunales reciben apoyo de los principales políticos, de otros jueces a nivel local, de los profesores de derecho, de los líderes de los grupos de presión (particularmente del trabajo y la industria) y de los periodistas especializados en cuestiones de derecho público; y 4) el número de veces que los funcionarios señalados como responsables en los juicios y sus superiores jerárquicos, cumplen efectivamente con lo ordenado en las sentencias dictadas en última instancia.<sup>744</sup>

El estudio ofrece un análisis estadístico comparado de los resultados de resoluciones sobre juicios de amparo publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* en un lapso de 33 meses (enero de 1964 a junio de 1966 y junio a agosto de 1968), por lo que se refiere a México, y de recursos de *habeas corpus* ante la Suprema Corte norteamericana. El indicador significativo, en este estudio, radica en el porcentaje de asuntos resueltos en contra de la autoridad. Así, por ejemplo, el amparo se considera “ganado” cuando el fallo es contrario al “gobierno”, y “perdido”, cuando el acto de autoridad prevalece parcialmente en cuanto a la cuestión de fondo.<sup>745</sup> En una muestra de 445 asuntos, los amparos fueron “ganados” en un 43 por ciento y “perdidos” en un 57 por ciento, excluyendo otros modos de resolución.<sup>746</sup>

La subdivisión por categorías de asuntos muestra el comportamiento diferencial de las salas en el otorgamiento de amparos, siendo la Segunda Sala (Administrativa) la que mayor porcentaje concedió (56 por ciento), seguida de las salas Penal, Laboral y Civil.<sup>747</sup> Estos resultados indicarían un

---

sistemas políticos nacionales y como partes dinámicas que son del desarrollo político nacional” (144).

<sup>744</sup> Schwarz (1977, 146).

<sup>745</sup> Schwarz (1977, 203).

<sup>746</sup> Schwarz (1977, 204).

<sup>747</sup> Schwarz (1977, 207, nota 304) destaca que la Sala Administrativa confirmaba en al menos 60 por ciento de los casos las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, reconocido por su independencia frente a las autoridades fiscales y administrativas.

grado de independencia considerable de la Suprema Corte mexicana, vista en relación con la indudable independencia de su homóloga estadounidense.<sup>748</sup> Sin embargo, es posible señalar que la comparación resulta engañosa, dadas las diferencias entre ambas clases de recurso, pero también en razón de que los datos sobre el número de amparos resueltos contra la autoridad no son indicativos del grado de independencia que realmente existe. Por el contrario, quizá resulte más atinado indagar los indicios de la independencia (o de la falta de ella), como factor determinante, en los casos, relativamente escasos, en que las autoridades políticas están interesadas en lograr un resultado determinado, y dicho resultado difiere del que los juzgadores habrían decidido por sí mismos (lo que, por otro lado, solamente sería motivo de especulación).<sup>749</sup>

Respecto de México, lo anterior significa que los indicios de la independencia y el poder efectivo del Poder Judicial federal habría que buscarlos más bien en los asuntos que, por razones circunstanciales, hayan podido considerarse como políticamente sensibles. Con excepción de las materias jurídicas directamente excluidas del conocimiento de los tribunales federales a través del juicio de amparo por la Constitución, por la ley y por la jurisprudencia, Schwarz mismo señala el siguiente catálogo, el que, por otro lado, se explica perfectamente por la naturaleza del régimen político dominante en aquel entonces: los impuestos; los delitos cometidos por militares fuera del servicio; el control militar sobre las pensiones; la vivienda; la expropiación por causa de utilidad pública, incluyendo la reforma agraria; el ejercicio profesional de los extranjeros y la garantía de audiencia cuando éstos son deportados; la aplicación de los tratados internacionales a los ciudadanos mexicanos.<sup>750</sup> Sobre esta base, el profesor Schwarz hizo una valoración más amplia, en el tiempo, de la actuación de la Suprema Corte de Justicia (fines de los años cincuenta a comienzos de los setenta), ofreciendo un examen cuidadoso de numerosos ejemplos de asuntos representativos de tales cuestiones, comparados también con asuntos análogos en los Estados Unidos.

Como ejemplo destacado de “activismo” judicial y signo de independencia, sostenido incluso contra fuertes presiones políticas, Schwarz cita la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, específicamente de la Segunda Sala, en relación con el otorgamiento del amparo a propietarios agrícolas, sobre todo para efecto de que se les respetara la garantía de au-

<sup>748</sup> Sobre los orígenes y trayectorias de ambas Supremas Cortes, véase el magnífico ensayo de Carrillo Flores (1985).

<sup>749</sup> Rosenn (1987, 12).

<sup>750</sup> Schwarz (1977, 186-187).

diencia, no obstante la exclusión general del amparo por la fracción XIV del artículo 27 constitucional y de su severa limitación en el caso de los pequeños propietarios dotados de certificados de inafectabilidad.<sup>751</sup> Así, por ejemplo, se interpretó dicha fracción XIV en el sentido de que también los pequeños propietarios sin certificado de inafectabilidad podían acudir al amparo contra resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, cuando hubieran tenido posesión pública, pacífica, continua, en nombre propio y a título de dominio, de terrenos que no excedieran los límites de la pequeña propiedad, y que dicha posesión fuera anterior al menos en cinco años. También se consideró que la improcedencia según la fracción XIV no se extendía a la incorrecta ejecución de las resoluciones presidenciales.<sup>752</sup>

En cuanto al amparo contra leyes federales en la materia administrativa, y particularmente la fiscal, Schwarz menciona un ejemplo sumamente revelador de la manipulación de la competencia de la Suprema Corte, como presunta consecuencia de la independencia y el “activismo” de la Segunda Administrativa. En 1958 el Congreso de la Unión modificó las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación para transferir al Pleno de la Corte —compuesto por 21 ministros— la competencia exclusiva para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, la que previamente correspondía a cada una de las salas, integradas por sólo cinco ministros. En un trabajo que cita Schwarz, el entonces ministro de la Suprema Corte, Felipe Tena Ramírez, pudo identificar únicamente cinco tesis de jurisprudencia obligatoria dictadas entre 1958 y 1966, a pesar de que la Corte había resuelto más de mil amparos contra leyes durante dicho periodo.<sup>753</sup> Además, de una muestra de 49 ejecutorias publicadas en el *Semanario* durante un periodo de 33 meses entre 1964 y 1968, hecha por el propio Schwarz, en solamente ocho había ganado el quejoso, y de ellas, cinco se referían a leyes estatales. Una consecuencia de la modificación competencial de 1958 fue el creciente rezago en los amparos contra leyes ante el Pleno.<sup>754</sup> Según el trabajo ya citado de Tena Ramírez, el rezago en este rubro pasó de 800 asuntos en 1958 a 2 mil 422 en 1966. Una muestra de 57 tesis importantes del Pleno dictadas en 1968 revelaba, según Schwarz, que los juicios estaban

<sup>751</sup> Schwarz (1977, 180 y ss.).

<sup>752</sup> Véanse las tesis correspondientes y otras relacionadas en Góngora Pimentel y Acosta Romero (1992, 665 y ss.).

<sup>753</sup> Se trata de “La reforma de 1968, en materia administrativa, al Poder Judicial de la Federación”, *El Foro*, vol. 10, 1968, pp. 55 ss.

<sup>754</sup> Por esos años, el Pleno de la Corte sesionaba solamente un día a la semana (los martes), y en tales sesiones no sólo se examinaban los asuntos jurisdiccionales, sino también los de gobierno y administración de la Corte y del Poder Judicial federal. Fix-Zamudio (2016, 81).

durando, en promedio, seis años.<sup>755</sup> Esto sin duda contribuía a reducir aún más la efectividad de este procedimiento de amparo.

En el caso de la materia penal, Schwarz destaca la cautela, quizá excesiva pero comprensible, de la Primera Sala (Penal) respecto del delito de disolución social que estuvo vigente hasta 1970 y que se utilizó desde fines de los años cincuenta para perseguir a disidentes políticos. En este caso, la Suprema Corte eludió pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley penal, no obstante que los quejosos la habían impugnado expresamente, y envió el asunto a la Sala, la que negó los amparos por unanimidad.<sup>756</sup>

El profesor Schwarz concluyó, en resumen, que los tribunales de amparo, y en particular la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte, demostraron una creciente independencia, “principalmente, al exigir que a todos los litigantes se les conceda un amplio grado de imparcialidad procesal en las decisiones administrativas...”, lo que conllevaba una restricción efectiva de las facultades discrecionales de dichas autoridades.<sup>757</sup>

Esto último nos indica que así como hubo ejemplos de criterios de la Suprema Corte que buscaban limitar las facultades del Poder Ejecutivo, del mismo modo hubo otros que fueron excesivamente deferentes con aquél. Así, por ejemplo, la tesis, ya citada, de que al ser el Ministerio Público parte y no autoridad en el proceso penal, sus determinaciones respecto del no ejercicio o desistimiento de la acción penal no eran impugnables.<sup>758</sup> Igualmente, la Suprema Corte aceptó como constitucional, durante mucho tiempo, la práctica —que proviene del siglo XIX— de que el Ejecutivo expidiera legislación ordinaria en uso de facultades extraordinarias delegadas por el Congreso de la Unión, sin que se hubiera presentado previamente una situación de emergencia.<sup>759</sup> Prueba de que esta práctica era finalmente irregular

<sup>755</sup> Schwarz (1977, nota 192, apartado V).

<sup>756</sup> Schwarz (1977, 211).

<sup>757</sup> Schwarz (1977, 186).

<sup>758</sup> SCJN (1992-94, 2492).

<sup>759</sup> *Cfr.* la tesis reproducida en SCJN (1992-94, 962-963), que se refiere precisamente a la expedición del Código de Comercio durante la vigencia de la Constitución de 1857. En ella se señala que al no haber en dicha Constitución la prohibición categórica que contiene el artículo 49 de la Constitución vigente, “no podía estimarse inconstitucional la delegación de facultades para legislar en determinada materia, que hiciera el Congreso de la Unión en favor del Presidente de la República, pues ello no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni pasaban tampoco todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba más bien, de un acto de cooperación entre ambos órganos”. El argumento es claramente falaz, pues el principio de que “lo que no está prohibido está permitido” es válido para los ciudadanos, no para las autoridades, desconociendo, además, que el artículo 49 constitucional ya prohibía que el Poder Legislativo se depositara en un solo individuo.

fue la reforma que se hizo al artículo 49 constitucional en 1938, durante el periodo de gobierno del presidente Cárdenas, para establecer expresamente que, salvo las facultades extraordinarias del artículo 29 (y más tarde, también las facultades legislativas que otorga al presidente de la República el artículo 131 en materia de comercio exterior), en ningún otro caso podría el Ejecutivo legislar por delegación del Congreso.

No podemos concluir el análisis de esta cuestión sin referirnos a las objeciones metodológicas que podrían oponerse a los estudios de González Casanova y Schwarz. La conclusión del primero, en el sentido de que está “fuera de duda” que la Suprema Corte constituye un poder, tendría que tomarse con prevención, si se considera que el estudio se basa en ejecutorias que señalan al Presidente de la República como autoridad responsable, pero esta mención puede ser meramente formal y está sujeta a cambios procesales, cuestión que señala el mismo profesor Schwarz. Por su parte, el estudio de este último autor se apoya en un análisis de ejecutorias publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Tomando en cuenta que en este órgano de publicación aparecía solamente una parte de las resoluciones relevantes, conforme a criterios que no eran explícitos, los resultados estadísticos pueden verse notablemente distorsionados, es decir, que sólo el acceso al archivo de la Suprema Corte podría proporcionar una muestra aleatoria y representativa de sus ejecutorias. Ese mismo autor indica que en un periodo de dos años y medio se publicaron 3 mil tesis, pero solamente 415 fallos aparecen de manera íntegra o parcial.<sup>760</sup> En particular, puede argumentarse también que los datos sobre el número de amparos resueltos contra la autoridad no son indicativos del grado de independencia que realmente existe. Por el contrario, como ya se dijo, la independencia se mostraría como factor crítico en los casos, relativamente escasos, en que las autoridades políticas están profundamente interesadas en lograr un resultado determinado, y dicho resultado difiere del que los juzgadores habrían decidido por sí mismos.<sup>761</sup>

Creemos que las objeciones anteriores no alcanzan a desvirtuar las conclusiones de los autores examinados, particularmente las de Schwarz. En efecto, por un lado los resultados cuantitativos obtenidos reflejan —si no el grado de independencia judicial— el hecho incontrovertible de que nos hallamos ante una realidad compleja y diferenciada que excluye juicios generales simples. En el caso particular del profesor estadounidense, su estudio incluye no sólo aspectos cuantitativos sino un detallado análisis cualitativo

<sup>760</sup> Véase Schwarz (1977, 199, nota 278, 202 nota 292). Rosenn (1987, 11), argumenta, además, que los datos que utiliza González Casanova son insuficientes para dar apoyo a las conclusiones de ese autor.

<sup>761</sup> Rosenn (1987, 12).

de los asuntos relevantes, el cual se encuentra en consonancia con las hipótesis que se trata de demostrar con aquéllos.

### B. *La división vertical del poder*

En relación con la división vertical del poder, esto es, la que atañe a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno que componen el régimen federal, la Suprema Corte de Justicia ha determinado, en muy numerosos casos, cuándo habido invasión de las esferas de competencia de la Federación o de los estados (sobre todo de la esfera de la primera por los segundos).

En términos generales, puede decirse que la Suprema Corte contribuyó, desde el siglo XIX, al casi irresistible proceso de centralización política y económica en favor de la Federación. Sin embargo, también podría afirmarse que tal contribución fue más bien modesta, en el sentido de que los principales instrumentos de dicha centralización fueron de otra naturaleza, pues más que a la interpretación jurisprudencial favorable a la Federación, fueron las condiciones fácticas de ejercicio del poder político (como la existencia de un partido hegemónico) las que la promovieron fuertemente, si bien, desde un punto de vista formal, se recurrió con frecuencia al expediente de la reforma constitucional para otorgar mayores facultades a los poderes federales. Así, resulta significativo que el artículo constitucional más reformado a partir de 1857 (!) haya sido justamente el que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión (actualmente artículo 73).<sup>762</sup> Estos cambios deben verse en la perspectiva de un proceso histórico de largo plazo que comienza en el último tercio del siglo XIX, encaminado a la construcción del Estado mismo, premisa indispensable previa para la construcción de un verdadero Estado de derecho en México.<sup>763</sup>

En lo que concierne a la materia fiscal, que es de central importancia en la estructura federal, puede demostrarse igualmente que la Suprema Corte no obstaculizó, al menos, la centralización de los ingresos,<sup>764</sup> al determinar que “la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue

---

<sup>762</sup> Durante su vigencia y hasta 1910, el artículo 72 de la Constitución de 1857, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se reformó en ocho oportunidades. Entre 1921 y 1987, el artículo 73 de la Constitución de 1917 se modificó en 39 ocasiones.

<sup>763</sup> *Cfr.* González y Caballero Juárez (2002).

<sup>764</sup> Con esto no se quiere decir que el criterio básico de interpretación en materia fiscal sea necesariamente incorrecto.

un sistema complejo”, por lo que salvo las fuentes de ingresos reservadas a la Federación (que han ido en aumento) y las restricciones a las potestades tributarias de los Estados, en la mayoría de las fuentes contributivas hay concurrencia entre aquélla y éstos.<sup>765</sup> Este criterio dio origen al problema de la llamada “doble tributación” y al sistema de coordinación fiscal que trata de resolverlo. Dicha coordinación consiste, en esencia, que las entidades federativas renuncian a ejercer ciertas facultades impositivas, a cambio de tener participación en los ingresos derivados de impuestos federales. La realidad, cada vez más acentuada en la materia, fue que la mayor parte de los ingresos fiscales del país fueran recaudados por la Federación y que solamente una proporción menor y decreciente proviniera de las haciendas estatales y municipales.

## 2. *Las garantías individuales*

El impacto de la actividad de los tribunales federales sobre los derechos de los ciudadanos está indisolublemente ligado a su relación con los demás poderes, pues la función de control de éstos se realiza en beneficio de aquéllos. En este apartado nos referiremos de manera breve al efecto directo de dicha actividad judicial sobre estos derechos.

La doctrina jurídica nacional ha sostenido durante mucho tiempo, y no sin razón, que el juicio de amparo ha sido el instrumento más acabado para la protección de los derechos constitucionales del ciudadano en nuestro país. Esto no significa, sin embargo, que como tal haya sido plenamente efectivo. El juicio de amparo ha tenido y tiene numerosas limitaciones como instrumento protector de los derechos fundamentales, algunas de las cuales ya hemos señalado anteriormente.

Respecto de los derechos en particular, lo primero que resulta preciso señalar es que la concentración de la actividad de la Suprema Corte en las cuestiones de legalidad contribuyó al subdesarrollo interpretativo de otras garantías importantes, sobre las que durante mucho tiempo existieron criterios relativamente escasos. Así, por ejemplo, las libertades de expresión y de imprenta, las libertades de reunión y asociación, la libertad de tránsito y la libertad religiosa.<sup>766</sup> Mencionamos específicamente estos derechos, entre

<sup>765</sup> SCJN (1992-94, 2087).

<sup>766</sup> En cambio, el derecho de petición que consagra el artículo 8o., ha sido motivo de criterios muy numerosos, lo que puede ser indicativo de la tendencia de las autoridades públicas a no hacerles caso a los ciudadanos. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (1992-94, 2841-2873).

otros, porque, en distintos momentos del periodo que examinamos, estuvo a prueba su respeto por parte de las autoridades públicas: la persecución religiosa en distintas regiones del país en los años veinte y treinta; el movimiento de los médicos y de los estudiantes en la década de los sesenta;<sup>767</sup> el conflicto en el diario *Excelsior* en los setenta, por mencionar solamente algunos ejemplos prominentes. En dichos momentos quedaron en evidencia las limitaciones reales que existían para su ejercicio efectivo, limitaciones que eran ante todo de naturaleza política, pero que tuvieron incidencia en la posibilidad de su reparación por medios jurídicos.

Sin embargo, y a reserva de hacer una revisión más amplia de los archivos judiciales, podemos suponer que la población con algunos medios, sobre todo en las zonas urbanas, *sí* intentaba acudir a la justicia federal para resolver los conflictos de la vida cotidiana. En muchos casos no se obtuvo la protección solicitada; en otros, aunque fuera otorgada, el pronunciamiento judicial, por su naturaleza, no era capaz de resolver la problemática de fondo. Un ejemplo de ello fueron los amparos que los comerciantes ambulantes y otros trabajadores de la calle interpusieron contra los reglamentos y actos de la autoridad administrativa, los que les imponían diversas exclusiones y prohibiciones en relación con el ejercicio de sus ocupaciones en el Distrito Federal. Estos conflictos le permitieron a la justicia federal examinar y pronunciarse sobre el ejercicio de las libertades de trabajo, comercio y ocupación, entre otras, las que llegaron inclusive a plantearse ante el Máximo Tribunal del país.<sup>768</sup> En todo caso, a pesar de la relativa facilidad de acceso a los tribunales, el juicio de amparo no dejaba de suscitar significativas barreras técnicas.<sup>769</sup>

En otros casos la Corte excluyó de la protección constitucional ciertos derechos, como los derechos políticos, o los limitó en su efectividad mediante definiciones técnicas procesales sobre la procedencia del amparo, como

<sup>767</sup> Véase Fix-Fierro y Martínez Uriarte (2018, 182 y ss.).

<sup>768</sup> Véase Meneses Reyes (2011, *passim*). Se presentaron incluso amparos contra el Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución en el Distrito Federal (1926), pero la Suprema Corte validó las restricciones impuestas por la autoridad administrativa, con el argumento de que la prostitución no era una actividad lícita conforme al artículo 4º constitucional y de que la prohibición de ejercerla en ciertas zonas se había dictado en beneficio del mejoramiento de la moral de la comunidad y por tanto no era violatoria de garantías (pp. 68-69).

<sup>769</sup> En sus memorias, Héctor Fix-Zamudio relata, en relación con el movimiento estudiantil de 1968, que los alumnos acudían a él quejándose de que los jueces de Distrito desechaban las demandas de amparo que interponían para tratar de defender a sus compañeros estudiantes. Fix-Zamudio se veía obligado a decirles que la causa no era la falta de independencia de los jueces, sino los errores en la redacción de la demanda... Fix-Zamudio (2016, 193).

ya hemos visto en apartados anteriores.<sup>770</sup> En algunas ocasiones más, los criterios de la Suprema Corte fueron francamente desafortunados, como aquel que otorgaba mayor valor a la primera declaración de un indiciado, la que normalmente se hacía ante la policía judicial o el agente del Ministerio Público, sin presencia del defensor. Criterios como el anterior generaron críticas inclusive de algunos integrantes del propio Poder Judicial. El entonces magistrado de Circuito y luego ministro de la Suprema Corte, don José de Jesús Gudiño Pelayo señaló, respecto a la jurisprudencia de la entonces Primera Sala sobre el proceso penal:

no sólo ha hecho nugatorias las garantías que la Constitución, por lo menos en teoría, otorga al procesado, sino más aún, en la práctica hace imposible la defensa efectiva del inculpado. Nada de lo que se haga o diga ante el juez tiene valor alguno frente a lo que supuestamente se dijo o se hizo no sólo ante el Ministerio Público, sino frente a un iletrado y primitivo hombre de las cavernas que ostenta una placa de policía judicial.<sup>771</sup>

Este criterio fue corregido legislativamente en buena medida gracias a la presión generada por las comisiones de derechos humanos creadas en los años noventa para enfrentar, entre otros abusos, la tortura como instrumento de investigación policiaca que la jurisprudencia de la Corte contribuyó indirectamente a incentivar.

Todo ello no es más que expresión del “minimalismo” interpretativo del que habla José Ramón Cossío y al que ya hemos hecho referencia, y que predominó durante un buen trecho del periodo que se examina en este capítulo, minimalismo que en muchas ocasiones impidió enfrentar de manera decidida y “garantista”, como se dice actualmente, a los abusos del Poder Ejecutivo. En el clásico estudio que hemos citado en repetidas ocasiones, el profesor Schwarz resume así la actuación de los tribunales federales en materia de derechos fundamentales: “Por lo que hace a los casos efectivamente revisados ... resulta claro que los tribunales federales mexicanos se han rehusado a ejercer su jurisdicción, en materia de derechos constitucionales, del modo independiente, franco y amplio en que lo han hecho los tribunales federales norteamericanos”.<sup>772</sup>

En síntesis: podemos considerar que la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial de la Federación sí participaron con cierta convicción en la protección de los derechos otorgados a los ciudadanos por la Constitución,

<sup>770</sup> Véase CIDAC (1994, 68 y ss.).

<sup>771</sup> Gudiño Pelayo (1991, 259). Véase también Ana Laura Magaloni (1998, 168 y ss.).

<sup>772</sup> Schwarz (1977, 217).

pero lo hicieron de manera casuista e irregular, tratando de corregir los abusos más egregios cuando era posible, pero sin capacidad real de incidir en las deficiencias estructurales de la vigencia de tales derechos frente al poder concentrado y hegemónico del presidencialismo mexicano.

### 3. Conclusión

En conclusión, podemos decir que la Suprema Corte de Justicia y los demás órganos del Poder Judicial de la Federación ejercieron, durante la mayor parte del siglo XX, una autoridad y una independencia limitadas, pero institucionalizadas y eficaces. La mejor prueba de ello es que, en numerosas ocasiones, el poder político impuso restricciones a la procedencia de la protección que los tribunales podían otorgar a través de la “manipulación” de las reglas de competencia. Ejemplo de esto último es la reforma de 1958, ya citada, que transfirió al Pleno de la Suprema Corte la facultad exclusiva de declarar la inconstitucionalidad de leyes. Podemos agregar que, en al menos dos oportunidades (1944 y 1959), se propusieron reformas que hubieran dado mayor poder a la Corte, al concentrar sus actividades en los asuntos más trascendentes de constitucionalidad; por ello mismo, no prosperaron.<sup>773</sup>

Por otra parte, como señalan Schwarz y González Casanova, la Suprema Corte de Justicia no utilizó el poderoso medio de la declaración de inconstitucionalidad para oponerse frontalmente a las políticas dominantes, esto es, al Ejecutivo Federal, ni parece que esto pudiera haber sido viable políticamente, ya que los otros dos poderes tenían, y tienen en sus manos, el control de la competencia, la integración y los recursos materiales de los órganos judiciales.<sup>774</sup> Pero en las materias en que eran revisables los actos del Poder Legislativo, pero sobre todo del Ejecutivo a través del control de la

---

<sup>773</sup> Véase Bustillos (2010), Brena Sesma (1995) y, de manera más general, Fix-Zamudio (1987). Conviene aclarar que la iniciativa de 1944 provenía del Poder Ejecutivo, pero encontró resistencia en la misma Suprema Corte, por lo que no se aprobó.

<sup>774</sup> A pesar de su reconocida independencia, otro tanto podría decirse de la Suprema Corte de los Estados Unidos en relación con la llamada “coalición política dominante”. Recuérdese el enfrentamiento entre la Corte y el presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta con motivo de la legislación del “New Deal”, y la amenaza de Roosevelt de aumentar considerablemente el número de jueces de la Corte (que se fija por ley del Congreso, no por la Constitución), con el fin de lograr la aprobación de sus propuestas legislativas (el llamado “*Court packing plan*”: por cada juez que votara en contra de la legislación del *New Deal*, Roosevelt se proponía nombrar uno que fuera partidario de ella). Aunque este plan enfrentaba serias resistencias, la amenaza parece haber surtido efecto, pues el retiro de algunos jueces y un cambio radical de criterios de los magistrados en funciones permitieron lo que se ha

legalidad, en muchos casos los tribunales federales sí opusieron límites más o menos claros y efectivos a la discrecionalidad y el abuso de las autoridades públicas.

En muchas otras oportunidades —también hay que decirlo— estos tribunales se comportaron de manera innecesariamente deferente hacia las autoridades, en perjuicio de los derechos de los ciudadanos, pues, pudiendo haber marcado algunos límites razonables, el Poder Judicial no lo hizo, y ello permitió, si no es que fomentó, graves abusos que, con el tiempo, hicieron necesario el establecimiento de otros medios de protección, como las comisiones de derechos humanos. Pareciera que en estos casos el Poder Judicial protegía a los poderes políticos de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos, como si se tratara de obstáculos y molestias que había que allanar en aras de la paz y el progreso, y no a la inversa.

Precisamente del establecimiento de estas comisiones se desprenden tres lecciones importantes respecto de la protección de los derechos fundamentales por los tribunales: la primera es que resulta indispensable que la defensa de estos derechos, para ser efectiva, adopte un concepto moderno y abierto de los mismos, conforme al cual se trate de proteger al individuo del Estado (y de otros individuos, cuando tienen la complicidad del Estado), y no a la inversa. La segunda es que en esta labor resulta fundamental su reconocimiento tanto por la opinión pública como por la opinión profesional, en las que puede encontrarse apoyo suficiente para imponer criterios necesarios, pero que enfrentan considerable resistencia institucional. Schwarz destaca, por un lado, que la Suprema Corte de Justicia carecía de suficiente apoyo político y visibilidad social; pero por otra parte, también señala que en ocasiones la presión del foro y del medio profesional jurídico forzaron a la Corte a dar satisfacción a estos “grupos de referencia”.<sup>775</sup> La tercera lección es que los tribunales no tienen ni pueden tener el monopolio de la protección de los derechos humanos,<sup>776</sup> porque si bien sus pronunciamientos tienen fuerza obligatoria y son definitivos, su modo de actuación, basada en plazos y procedimientos complejos y técnicos, no permite, o no favorece, la intervención rápida, flexible e informal que en ocasiones se requiere.

---

llamado “*the switch-in-time that saved nine*” (“el vuelco oportuno que salvó a los nueve”). McKeever (1997, 60-61, 162-163).

<sup>775</sup> Schwarz (1977, 215-216, 182).

<sup>776</sup> El ministro Gudiño Pelayo (1998, *passim*), insistía, en cambio, en que las comisiones de derechos humanos no podían proteger los derechos humanos *a través* de la resolución de quejas por violaciones de naturaleza administrativa, sino que se trataba de actividades distintas, porque el artículo 103 confiere en exclusiva al Poder Judicial de la Federación esa misión constitucional. Desde luego se trata de un argumento que no se sostiene en lo prescrito por el artículo citado.

Respecto de la distribución de competencias en el régimen federal, la limitación progresiva a la autonomía de las entidades federativas se inició desde el siglo XIX, y a ella contribuyó desde entonces la jurisprudencia del Poder Judicial federal. Sin embargo, esa centralización política y económica se ha valido más de otros instrumentos, como la reforma constitucional y el control político centralizado, que de la interpretación jurisprudencial. En vista de la escasa trascendencia que, por razones políticas, tuvieron durante mucho tiempo las controversias constitucionales, la actuación de la Suprema Corte en materia de división vertical del poder se concentró en la vía del amparo, lo que suponía la desventaja relativa de tener que probar, en todos los casos, la afectación personal, directa e inminente de una garantía individual.<sup>777</sup> En todo caso, a grandes rasgos la labor interpretativa de la Corte parece haber puesto mayor énfasis en confirmar o ampliar las atribuciones federales, o al menos, en no obstaculizar su desenvolvimiento político.

Podríamos concluir este capítulo señalando que lo ocurrido con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 constituye, en cierto sentido, un juicio social sobre el desempeño del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia durante la etapa que hemos examinado en este ensayo. La propuesta del presidente Zedillo de retirar a todos los ministros en activo de la Corte generó bastante controversia y numerosas críticas, pero fácilmente puede comprobarse que no se levantaron voces —en particular las del gremio jurídico— para apoyar a la Corte y a los ministros en razón de las importantes funciones que estuvieran cumpliendo en esos momentos, y la Corte misma acabó siendo víctima de su falta de visibilidad y de su escaso contacto con un entorno social cada vez más insatisfecho con la ausencia de un verdadero Estado de derecho.<sup>778</sup>

## V. HACIA LA TRANSICIÓN JUDICIAL

Unos pocos años antes de concluir el siglo XX, se inició en el ámbito judicial un proceso de “transición” que en cierto modo es paralelo a la transición política y a la reforma económica de esos años, y, en buena medida, viene a

---

<sup>777</sup> Ésta es la interpretación que la Suprema Corte dio a las fracciones II y III del artículo 103 constitucional —el llamado “amparo soberanía”— con lo que éste quedó efectivamente subsumido en la fracción I.

<sup>778</sup> En el Capítulo VIII de este volumen puede encontrarse la revisión de las reacciones sociales a la iniciativa del presidente Zedillo, según se reflejaron en la prensa. Una crítica reiterada era que la Corte estaba llena de “políticos” y por ello era necesario renovar su composición.

ser consecuencia de ambas. El acelerado proceso de cambio político y económico del país en las últimas décadas puso de relieve, de manera clara, la necesidad de una profunda reforma del sistema jurídico en general, y de las instituciones de la justicia en particular. En el ámbito jurídico, la meta equivalente a la democracia política y a una economía de mercado abierta se llama “Estado de derecho”.<sup>779</sup> Sin duda el orden jurídico y el aparato de la justicia han sufrido importantes cambios a partir de entonces, y muchos de tales cambios ya responden claramente a las nuevas condiciones económicas y políticas que empezaron a gestarse en el país, sin que pueda decirse, por otro lado, que se hayan llevado a cabo de manera planeada y sistemática.<sup>780</sup> Por ello mismo, las reformas han sido insuficientes e incompletas, lo que mantiene a este sector todavía en un rezago relativo.

En efecto, es posible argumentar que un proceso de transición política y de reforma económica va acompañado, y en ocasiones incluso precedido, por profundos cambios en el sistema jurídico.<sup>781</sup> Sin embargo, el derecho no es sólo un instrumento de dicho proceso de cambio, sino que es susceptible de sufrir transformaciones propias que alteran su función y su grado de intervención en la dinámica social. Así, hay sólidos indicios de que en nuestro país el proceso de transición política y reforma económica (y, en general, de cambio social profundo) están induciendo grados crecientes de autonomía del derecho, es decir, están abriendo espacios para que las instituciones jurídicas —y entre éstas, de modo destacado los tribunales— tengan una intervención arbitral independiente y decisiva en los conflictos sociales. Pero para que ello ocurra, es decir, para que las expectativas sociales se orienten preferentemente hacia el aparato jurídico-institucional, se requiere que exista un consenso mínimo sobre las normas básicas que rigen un ámbito social determinado, pues solamente así es posible la aplicación “estricta” y legítima de la ley, aún en contra de posibles resistencias individuales o colectivas. Además de lo anterior, se requiere que dicho aparato goce de un grado apreciable de independencia e imparcialidad, es decir, que su diseño institucional diferencie efectivamente los centros de poder decisión y evite, en lo posible, interferencias políticas inmediatas en su funcionamiento.

<sup>779</sup> Véase CIDAC (1994, 23 y ss.), así como el capítulo 2 del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, intitulado “Por un Estado de derecho y un país de leyes” (SHCP 1995).

<sup>780</sup> Véase, en López Ayllón (1997a), el panorama de los impresionantes cambios registrados en el orden y las instituciones jurídicas a partir de 1982, hasta 1996. Un panorama socio-jurídico más amplio de los cambios experimentados por el sistema jurídico mexicano, pues se remonta hasta el año de 1970, puede verse en López Ayllón y Fix Fierro (2003).

<sup>781</sup> Fix Fierro y López Ayllón (2001).

Lo anterior, de ser cierto, nos permitiría entender fácilmente el sentido de las importantes reformas que se han realizado en el ámbito judicial en las últimas décadas. Como ya ha ocurrido en épocas anteriores, dichas reformas han estado esencialmente encaminadas a modernizar, ampliar y fortalecer las instituciones judiciales del país. El conjunto y la profundidad misma de las reformas, así como el contexto en que se han producido, permiten afirmar que tal proceso de cambio equivale a una verdadera transición en el ámbito judicial: una *transición judicial*. El inicio de esta transición podemos situarlo en el año de 1987, cuando se realizaron tres reformas de gran trascendencia, tanto por su significado intrínseco como por el nuevo rumbo que, en combinación con posteriores cambios, marcaron la evolución del Poder Judicial en nuestro país.<sup>782</sup>

La primera de dichas reformas consistió en transferir a los Tribunales Colegiados de Circuito la decisión última en los amparos de legalidad, dejando en manos de la Suprema Corte, en lo esencial, los asuntos de constitucionalidad.<sup>783</sup> Con ello, la reforma no sólo llevó a su conclusión lógica la línea evolutiva iniciada en 1951 con la instalación de los primeros Tribunales Colegiados de Circuito, sino que estableció, también por primera vez desde hace más de un siglo, una separación nítida, aunque solamente de carácter competencial y orgánico, entre las esferas jurídicas de la legalidad y la constitucionalidad, haciendo posible el surgimiento de una verdadera *justicia político-constitucional* distinta de la *justicia ordinaria*.

La reforma no sólo abrió la puerta a una auténtica y más dinámica interpretación constitucional,<sup>784</sup> sino que por esta vía se pretendió que la Suprema Corte interviniera de manera más directa en la definición de cuestiones constitucionales sustantivas, no sólo en problemas formales de competencia y procedimiento, y que ejerciera mucha mayor influencia en la política pública. Las reformas de 1994, 1996 e incluso 1999, ensancharon significativamente esta posibilidad.

Además de lo anterior, la misma reforma otorgó mayores facultades a la Suprema Corte como órgano de gobierno y administración del Poder

---

<sup>782</sup> En el dictamen de la Cámara de Senadores, citado por Del Palacio (1987, 319), se dice, por ejemplo: “la reforma que analizamos reviste la mayor importancia en la historia del Poder Judicial Federal; antes de esta reforma este Poder vivió una época y a partir de ahora vivirá una diferente...”

<sup>783</sup> Sobre los aspectos esenciales de esta reforma véase Fix-Zamudio (1987) y sobre su valoración Del Palacio (1987).

<sup>784</sup> Así lo entendió con claridad el entonces magistrado de circuito y después ministro de la Suprema Corte de Justicia, José de Jesús Gudiño Pelayo (1991, 263), quien advierte también las implicaciones *políticas* del cambio: dar impulso al tránsito del autoritario régimen presidencialista a uno presidencial auténticamente democrático.

Judicial de la Federación, por ejemplo, para la creación de tribunales y juzgados, lo que permitió acelerar el proceso de crecimiento de dicho Poder y lograr una mayor especialización técnica de las funciones de gobierno y administración que serían transferidas más tarde al Consejo de la Judicatura Federal.<sup>785</sup>

La segunda reforma importante consistió en el establecimiento de *bases para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes* en la Constitución federal.<sup>786</sup> En efecto, en el artículo 116, fracción III, de la Constitución (y respecto del Distrito Federal, en la fracción VI del artículo 73) se señaló que las Constituciones y leyes locales garantizarían la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones y que también fijarían “las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados”. Esta última disposición sentaba las bases para el establecimiento de la *carrera judicial*. Motivados por ello, dos Estados (Sinaloa, Coahuila) crearon al año siguiente los primeros Consejos de la Judicatura, por entender que “este órgano viene a ser el único instrumento jurídico que garantiza la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones...”<sup>787</sup>

Respecto de los magistrados de los Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia, la reforma dispuso que, para ser nombrados, debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte, y que debían escogerse preferentemente, al igual que los jueces, “entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica”. Por último, la reforma estableció también la inamovilidad de los magistrados locales, pues dispuso que si éstos fueran reelectos después de un periodo inicial, sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos que dispongan las Constituciones y las leyes de responsabilidades de servidores públicos locales.

La tercera reforma es la que instituyó el *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*. No obstante que este órgano fracasó pronto por lo limitado de sus atribuciones y porque le tocó actuar por primera vez durante un proceso

---

<sup>785</sup> Véase el magnífico estudio de Cossío Díaz (1992) sobre las facultades de gobierno y administración de la Suprema Corte de Justicia poco antes de la creación del Consejo. En otro trabajo, Cossío Díaz (1996) atribuye a la división interna de la Corte la considerable actividad de reglamentación de tales funciones que se produjo a partir de 1988.

<sup>786</sup> Véase Ovalle Favela (1987).

<sup>787</sup> Así, el testimonio, algunos años más tarde, de Jorge Romero Zazueta, presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa, en CJF (1995, 121).

electoral sumamente agitado y polémico (1988), su creación implicó un reconocimiento de las insuficiencias del sistema de calificación electoral vigente y el primer paso en la judicialización de la materia político-electoral, que se había resistido a ello por más de cien años.<sup>788</sup> La semilla plantada en ese entonces fructificaría, en menos de una década, en una genuina jurisdicción electoral federal, competente no sólo para resolver cuestiones de legalidad sino también de constitucionalidad en la materia, y ello con un alto grado de imparcialidad y eficacia reconocidas por todos los actores políticos.<sup>789</sup>

¿En qué ha consistido entonces la “transición judicial”? En términos generales, podríamos caracterizar este proceso como la sustitución de las “reglas informales”, de los “usos y costumbres” judiciales, por reglas formales jurídicas, de aplicación estricta, y, en general, por un proceso más elevado de *institucionalización*,<sup>790</sup> *profesionalización* y *especialización*.<sup>791</sup> Esto explica, por ejemplo, el proceso de institucionalización de la carrera judicial.<sup>792</sup> Aunque, como hemos visto, en el Poder Judicial de la Federación existía una especie de “carrera judicial” informal, la falta de criterios y reglas explícitos y detallados sobre la selección y nombramiento de los juzgadores provocó prácticas discrecionales con efectos inconvenientes. Así, pues, en la transición judicial, como en otros procesos sociales similares, hay fenómenos sociales subyacentes de pluralización y expansión, los cuales promueven o facilitan las divergencias de intereses y objetivos, las que reclaman, a su vez, una nueva conciliación a través de reglas públicas, formales, producto de la negociación y el consenso, es decir, con legitimidad institucional. Por tanto, el problema central de la legitimidad se transfiere, en parte al menos, de la política al derecho.

La reforma de 1987 y las sucesivas reformas en el ámbito judicial han desembocado en cuatro procesos institucionales interrelacionados y todavía no concluidos: a) *judicialización* y *constitucionalización de la política*; b) *racionalización* y *tecnificación*, que se expresa en la *especialización* de las funciones de los órganos jurisdiccionales y de los órganos administrativos del Poder Judicial; c) *profesionalización* de los integrantes de la administración de justicia; y d) *internacionalización* y *apertura* hacia la sociedad civil. Se trata de procesos complejos y dinámicos, cuyo resultado ha comenzado a definir el “poder del Poder Judicial” en el siglo XXI, lo que deberá ser materia de trabajos posteriores.

<sup>788</sup> Véase Eisenstadt (2004).

<sup>789</sup> Eisenstadt (2004) y Melgar Adalid (1999).

<sup>790</sup> Hammergren (2002, 17).

<sup>791</sup> Otros procesos de transición, como el electoral, podrían describirse en términos similares.

<sup>792</sup> Véase el Capítulo X en este volumen.