



31

**LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO**  
**¿DE DÓNDE VIENE?**  
**¿HACIA DÓNDE VA?**

Héctor Fix-Fierro

**SOCIOLOGÍA DEL DERECHO**

Noviembre de 2002

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. (C) 2002, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-74-63/64 exts. 703 o 704, fax 56-65-34-42.  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

**20 pesos**

DR © 2002.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.

## CONTENIDO

I. Introducción .....	1
II. La reforma judicial en México: un ensayo de explicación .....	5
III. Una evaluación de la reforma judicial en México.....	19
IV. ¿Hacia dónde va la reforma judicial en México?.....	39
V. Bibliografía.....	42

## I. INTRODUCCIÓN

Durante las dos décadas anteriores, en su mayoría de los países de América Latina se han visto forzados a reorientar sus políticas económicas hacia mercados cada vez más abiertos e integrados, y muchos de ellos han retornado a la democracia después de un periodo de gobierno militar o, como en el caso de México, después de décadas de gobierno autoritario. En este contexto, la reforma judicial y el Estado de derecho se consideran como elementos indispensables para la consolidación de la liberalización económica y la democratización política.<sup>1</sup> En consecuencia, muchos países latinoamericanos han iniciado un proceso de transformación de sus sistemas judiciales, frecuentemente con la promoción y el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien los resultados no han sido satisfactorios hasta ahora,<sup>2</sup> es improbable que el proceso de reforma se detenga por completo, en la medida que se siga viendo como pieza de un proceso más amplio de modernización institucional.

En México, el Poder Judicial, más que tercer poder, era considerado tradicionalmente un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos respecto de los otros dos poderes. En otro trabajo he intentado documentar de qué manera los factores históricos, las realidades políticas y los constreñimientos operativos contribuyeron a la debilidad relativa del Poder Judicial en México hasta tiempos recientes.<sup>3</sup> Sin embargo, el descuido oficial de la administración de justicia empezó a cambiar paulatinamente en los años ochenta. En 1987, por ejemplo, se produjo una reforma constitucional que no solamente confirió mayores facultades a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación, sino que también incorporó en la Constitución garantías y lineamientos mínimos para los poderes judiciales de las entidades federativas. Pero lo más importante es que el Poder Judicial de la Federación comenzó a recibir mayores recursos financieros, si bien en un inicio esto fue producto de una decisión presidencial y no de la política judicial. Así, el expresidente Miguel de la Madrid nos ofrece el siguiente testimonio sobre la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial federal durante su periodo de gobierno (1982-1988):

Fue norma de mi gobierno el respeto a la integridad e independencia del Poder Judicial. En los primeros días de mi mandato, visité la Suprema Corte de Justicia para informar a ese poder de mis intenciones de contribuir a fortalecerlo e implanté la costumbre de asistir a escuchar el Informe Anual de Labores del Presidente de la Suprema Corte, en correspondencia a su habitual presencia en la presentación del Informe Anual del Presidente ante el Congreso de la Unión [...] Durante mi gobierno respeté las facultades presupuestarias del Poder Judicial Federal y se elevaron de manera sustancial sus percepciones y los recursos para mejorar sus instalaciones.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Carothers (1998).

<sup>2</sup> Hamner (1998, 21 ss.), Prillaman (2000, 8, 163 ss.), Pásara (2002, 369 ss.).

<sup>3</sup> Fix Fierro (1999a).

<sup>4</sup> De la Madrid (1998, 24, 25). A partir de este testimonio podría sentirse la tentación de pensar que las convicciones o caprichos personales del Presidente de la República fueron la razón principal para que se incrementaran los recursos del Poder Judicial. Sin embargo, es un hecho que el gobierno del presidente De la Madrid no sólo puso en

Este mismo fenómeno se ha observado, en tiempos más recientes, en los poderes judiciales de las entidades federativas. Esto les ha permitido a esos tribunales revertir los signos más visibles de decadencia y abandono, así como iniciar un proceso de rápida modernización.

Al tiempo que van echando raíces las reformas económicas y políticas, una sociedad más compleja y plural se siente dispuesta a plantear mayores demandas y expectativas hacia el sistema jurídico. Por ello, la idea de “Estado de derecho” se ha convertido en una especie de mantra que se repite en el discurso público cada vez que se ponen al descubierto y se discuten las fallas de la autoridad. Resulta explicable que en tal clima social los tribunales estén destinados a convertirse en actores centrales de la vida pública, en la medida en que sean convocados a resolver un amplio abanico de cuestiones sociales. Y la reforma judicial adquiere mayor prominencia e impulso en la agenda pública tan pronto empiezan a hacerse visibles las deficiencias de la administración de justicia misma.

Esto es lo que parece estar sucediendo ahora en México. Sin duda, los tribunales enfrentan nuevos desafíos cada día. Sus resoluciones se vuelven cada vez más visibles y controvertidas.<sup>5</sup> Un ejemplo entre muchos es el que ofrece la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que sostuvo la legalidad de la capitalización de intereses en los contratos crediticios con los bancos. Desde un punto de vista técnico, la Corte se limitó a resolver cuál de las tesis contradictorias que al respecto habían dictado los tribunales colegiados de circuito debía prevalecer y su sentencia no iba a afectar los asuntos ya iniciados o concluidos. Sin embargo, ante la opinión pública el asunto se presentó como una batalla épica que decidiría el destino de 10 millones de deudores empobrecidos frente a unos cuantos banqueros ricos. La resolución no fue unánime; tres ministros votaron en contra aduciendo razones de equidad y justicia. El movimiento de deudores llamado El Barzón organizó protestas en varias ciudades y junto con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) planteó la posibilidad de iniciar juicio político contra los ministros de la mayoría, lo que evidentemente no prosperó.<sup>6</sup> Si bien la sentencia de la Corte no resolvió el problema de fondo, fue una pieza muy importante dentro de un proceso de debate público y de reforma económica e institucional que no ha concluido del todo.

Los jueces mexicanos no están acostumbrados a ser objeto de atención pública. Sin embargo, su creciente visibilidad los ha expuesto al torbellino de la opinión pública, obligándolos a tomar conciencia de las trampas que encierra la comunicación de masas. Si bien la mayoría ha de sentirse todavía incómoda con el nuevo estado de cosas, sus líderes lo han visto como una buena oportunidad de hacer avanzar la agenda judicial, y lo que es más importante, para pedir mayores recursos económicos. Hasta ahora, los políticos han estado más o menos dispuestos a satisfacer sus demandas, pues están conscientes de que los problemas de la administración de justicia preocupan especialmente a la opinión pública.

A continuación se exponen algunos hechos –sin precedentes en la arena política– en los que ha participado de manera prominente la Suprema Corte de Justicia y que muestran tanto el nuevo poder que ésta ha adquirido como sus límites. En 1999, el presidente de la Suprema Corte, con el apoyo de los demás ministros, logró convencer al Presidente de la República y al Congreso

---

marcha la liberalización económica, sino que llevó adelante una política bastante sistemática de reforma jurídica y judicial. Véase Sáenz Arroyo (1988, 137-296).

<sup>5</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9ª época, vol. VIII, octubre 1998, pp. 5, 6, 335, 365-384.

<sup>6</sup> Véase el recuento en De Grammont (2001, 211 y ss., 227 y ss.).

de la Unión de la aprobación de una reforma constitucional que revertía algunos aspectos importantes de la reforma judicial de 1994-95, sometiendo al Consejo de la Judicatura Federal al control de la propia Corte. De este modo, la Suprema Corte recobró parte de la autoridad e influencia dentro del Poder Judicial de la Federación que había perdido a manos del Consejo. Debe hacerse notar que el Presidente de la República en aquel entonces era el mismo hombre que propuso la reforma de diciembre de 1994.

A fines de 1999, la Suprema Corte, por iniciativa propia,<sup>7</sup> estableció una comisión integrada por jueces federales, abogados y académicos que se encargaría de elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo. La comisión trabajó arduamente durante un año, analizando y sistematizando varios cientos de propuestas presentadas por la profesión jurídica. El proyecto elaborado por la comisión fue presentado y discutido en un congreso jurídico nacional a fines del 2000 y, después de una revisión a cargo de los ministros mismos, se hizo llegar a las instancias correspondientes.<sup>8</sup> El proyecto contiene importantes innovaciones técnicas, pero el aspecto más significativo es que se propone dar mayor fuerza a las resoluciones del Poder Judicial a través de la declaración general de inconstitucionalidad y de la llamada declaración de interpretación conforme. Aunque la doctrina se ha pronunciado desde hace tiempo sobre la conveniencia de estos cambios,<sup>9</sup> hasta fines de 2002 ni el Presidente de la República ni el Congreso de la Unión habían adoptado formalmente el proyecto. Este rechazo tácito a la aprobación del proyecto de la Corte puede deberse a la existencia de temas públicos de mayor urgencia, así como a la necesidad de examinar con cuidado la propuesta misma, pero quizá se deba también a una cierta resistencia a otorgar aún mayor poder y más recursos a los tribunales federales.

Finalmente, a fines del año 2000, el presidente de la Suprema Corte, ministro Genaro David Góngora Pimentel, empezó a señalar públicamente su desacuerdo con el proyecto de presupuesto judicial para el año 2001. En su informe de labores correspondiente a ese año dijo lo siguiente:

*Lo diré muy claro: hacen falta más recursos personales y materiales, esto es, más dinero en el presupuesto, para contar con más Jueces, más tribunales, mayor capacitación del personal y más herramientas modernas, como computadoras y otros instrumentos de trabajo [...] Sin exagerar, tenemos un presupuesto más que tercermundistas, si consideramos que no alcanza ni el 1% respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras las necesidades son enormes en materia de planta judicial, instalaciones y materiales de trabajo. Además, resulta políticamente escandaloso que en un Estado cada vez más desarrollado, incluso miembro de la OCDE, sus tribunales de justicia sigan a la cola de los presupuestos públicos y, como consecuencia, no se diferencian en muchos aspectos de los de principios de siglo.<sup>10</sup>*

La estrategia de confrontación que siguió el presidente de la Corte para obtener un aumento considerable de los recursos asignados al Poder Judicial de la Federación rindió frutos, pues el presupuesto judicial federal aprobado aumentó casi 90 por ciento en términos reales respecto del presupuesto del año 2000, un incremento que resulta tanto más notable por cuanto se

---

<sup>7</sup> En 1995 el Presidente de la República anunció públicamente que enviaría al Congreso un proyecto de nueva Ley de Amparo, promesa que nunca se cumplió.

<sup>8</sup> Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (2001).

<sup>9</sup> Véase el análisis detallado del proyecto de nueva Ley de Amparo de Zaldívar Lelo de Larrea (2002).

<sup>10</sup> *Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 2000*, México, SCJN, 2000, p. 21. Énfasis en el original.

produjo en momentos de austeridad fiscal.<sup>11</sup> Más recientemente, el presidente de la Suprema Corte ha estado promoviendo una propuesta para otorgar un porcentaje fijo del presupuesto federal al Poder Judicial, para ponerlo a salvo de negociaciones y vaivenes políticos. Dicha propuesta no ha prosperado hasta ahora y tampoco parece probable que lo haga en un futuro cercano.

Paradójicamente, la mayor visibilidad pública de la administración de justicia ha oscurecido los aspectos menos políticos de la reforma judicial, así como también el hecho de que existe escasez de estudios empíricos que evalúen los avances logrados hasta el momento, si bien esto empieza a cambiar.<sup>12</sup> Este trabajo tiene por objeto proponer una primera evaluación en tal sentido, aunque el carácter fragmentario, e incluso anecdótico, de los elementos de evaluación existentes no permiten más que un repaso impresionista. Sin embargo, tal evaluación resulta esencial antes de poder plantear la cuestión de la dirección que pueda, o deba tomar, la reforma judicial en México en el futuro próximo. No obstante, también resulta necesario dar cuenta del proceso de reforma mismo, pues hasta ahora no se advierte que éste haya sido explicado de manera completa y satisfactoria, lo cual sólo puede lograrse desde un análisis más amplio que el estrictamente jurídico. En este sentido, resulta esencial examinar los diversos factores estructurales y circunstanciales que concurrieron en la propuesta y aprobación de la llamada reforma judicial de 1994, así como identificar a los actores principales y los intereses que pretendían realizar.

El siguiente apartado (II., *infra*) se propone ofrecer algunas respuestas al planteamiento anterior a través del análisis del contexto social, económico, político y jurídico de los cambios recientes en los sistemas jurídico y judicial en México. Se trata de explicar el objeto “reforma judicial” a través de aproximaciones sucesivas que, a modo de círculos concéntricos, van desde los procesos más generales de cambio social hasta las circunstancias concretas, incluso de carácter accidental o anecdótico, que han contribuido a definir su inicio y trayectoria.

Se ha dicho que la “independencia”, la “eficiencia” y el “acceso” representan los “tres componentes que constituyen un poder judicial sano”.<sup>13</sup> En consecuencia, pueden ser vistos como variables clave que en conjunto determinan si un programa de reforma tiene éxito o no. Tales criterios serán utilizados para los propósitos del análisis que se desarrolla en el tercer apartado de este trabajo (III., *infra*). Sin embargo, dado que solamente parecen abarcar las dimensiones institucional y organizacional del poder judicial, resulta necesario abordar también, de manera explícita, la dimensión de los recursos humanos (el capital humano, como se dice ahora), una dimensión que recorre transversalmente los otros tres componentes.

En términos generales, resulta obvio que el Estado de derecho no puede consolidarse sin jueces que estén dispuestos a internalizar sus responsabilidades hacia el desarrollo del sistema jurídico en una sociedad democrática (tarea que rara vez han cumplido en América Latina), y ello requiere algo más que una formación profesional adecuada. Sin embargo, en México existe una razón particular más. El sistema jurídico mexicano ha experimentado cambios muy importantes

<sup>11</sup> Véase Tabla 2, *infra*.

<sup>12</sup> Como primera evaluación de los tribunales agrarios establecidos en 1992, véase Zepeda (1999). Concha/Caballero (2001) ofrecen el primer estudio panorámico de los poderes judiciales de las entidades federativas. Véase también Sarre/López Ugalde (2002), el cual examina la eficiencia de los poderes judiciales locales en el cobro de créditos y deudas monetarias.

<sup>13</sup> Prillaman (2000, 16). Estos tres criterios son utilizados también por Concha/Caballero en su propuesta de estudios y reformas futuros (2001, 304 y ss.).

en las dos décadas anteriores, pero la enseñanza del derecho y la profesión jurídica, en sus distintas ramas, parecen ser los sectores que menores transformaciones han experimentado.<sup>14</sup>

Así, no obstante el hecho de que la de derecho es la profesión que cuenta con más estudiantes en el nivel licenciatura desde hace algunos años, no parece haber, por otro lado, suficientes profesionistas jurídicos, ni en número ni en calidad, para sostener adecuadamente la nueva infraestructura jurídica. Además, hay que tomar en cuenta que en el proceso de transición democrática no se ha producido una ruptura que tuviera por efecto la sustitución acelerada de las elites política y jurídica del país, como ha ocurrido en otras latitudes. Por ello, no resulta sorprendente que, según numerosos observadores, muchos jueces continúen comportándose de acuerdo con una mentalidad muy tradicional y formalista que les permite evitar la responsabilidad de tomar sus propias decisiones,<sup>15</sup> o que se señale insistentemente que carecen todavía de las herramientas conceptuales y analíticas para abordar y resolver los nuevos problemas que se les plantean.<sup>16</sup> Por lo tanto, la cuestión relevante aquí no consiste en determinar si los jueces se ajustan o no a algún perfil judicial ideal, sino que más bien hay que preguntarse hasta qué punto los elementos institucionales y organizacionales de la reforma judicial, junto con su entorno social y profesional, ofrecen los incentivos apropiados para “producir” el tipo de juez y la clase de resoluciones judiciales que requiere actualmente la sociedad mexicana.

El apartado final de este trabajo (IV., *infra*) examinará brevemente algunas de las deficiencias actuales de la reforma judicial en México, la probabilidad de que ésta continúe en el futuro y, lo que es más importante, los cambios que podrían introducirse a fin de “producir” los jueces y abogados que se requieren para consolidar el Estado de derecho en México. A largo plazo, sin embargo, mucho mayor peso tendrá una nueva definición del papel que deben desempeñar los tribunales, definición que corresponde, en última instancia, a la sociedad mexicana.

## II. LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO: UN ENSAYO DE EXPLICACIÓN

El objetivo de este apartado es ofrecer una breve explicación de la reforma judicial de 1994, así como de los principales factores que contribuyeron a ella.

### 1. ¿Golpe al sistema o “Big Bang”? La reforma judicial de 1994

El 5 de diciembre de 1994, a escasos días de haber tomado posesión de su cargo, el presidente Ernesto Zedillo, en cumplimiento de una promesa de campaña,<sup>17</sup> envió al Senado de la República una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución federal en relación con el sistema de justicia. Además de innovaciones importantes en el ámbito de la procuración de

---

<sup>14</sup> Esto es lo que trata de mostrar el panorama sobre el cambio jurídico en México entre 1970 y 1999 que ofrecen López Ayllón/Fix Fierro (2000).

<sup>15</sup> Así, varios de los testimonios recogidos en López Ayllón/Fix Fierro (2000, 218-219).

<sup>16</sup> Así, en relación con los ministros de la Suprema Corte de Justicia Cossío (2002, 139 y ss.).

<sup>17</sup> El 14 de julio de 1994, Zedillo, entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) pronunció un importante discurso de campaña en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. El discurso delineó “diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia”. Seis de las diez propuestas se referían al control de la delincuencia y al sistema de justicia penal.

justicia y la seguridad pública, la iniciativa proponía también cambios significativos a la estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación. De manera específica, se definía una nueva composición para la Suprema Corte, al tiempo que se ampliaba su competencia en cuestiones de constitucionalidad. Igualmente se establecía el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y se instituiría una carrera judicial formal.

La iniciativa fue rápidamente aprobada por ambas cámaras del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los estados, a pesar de que algunos miembros de la oposición y otros críticos señalaban que la iniciativa era demasiado importante como para examinarla y aprobarla con tanta premura, sin haber hecho una consulta previa más amplia entre los expertos y otros sectores interesados. La propuesta de que se convocara un periodo especial de sesiones del Congreso para discutir la iniciativa fue desechada por el partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por el principal partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN). El Partido de la Revolución Democrática (PRD) le negó entonces su apoyo a la iniciativa.<sup>18</sup> El decreto de reforma se publicó el 31 de diciembre de 1994, para entrar en vigor, en la mayoría de sus disposiciones, al día siguiente.

A diferencia de otros países latinoamericanos, antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 no había en México, ni en los círculos académicos o profesionales, ni en la opinión pública, una discusión amplia y profunda sobre la reforma judicial. Es cierto que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 contribuyó a atraer la atención pública hacia los graves problemas que aquejaban, sobre todo, al sistema de justicia penal. Así, en sus primeros años de existencia, la CNDH hizo numerosas recomendaciones que más tarde se convirtieron en reformas legislativas y en medidas de política pública.<sup>19</sup> Pero el resto del aparato de justicia se mantuvo más o menos a la sombra. Además, no había diagnósticos sistemáticos, basados en estudios empíricos serios, y, por tanto, no se observaba ningún esfuerzo visible para analizar distintas opciones de política en relación con la reforma judicial.

No obstante lo anterior, la preocupación por la seguridad pública y la justicia se encontraba claramente presente en la sociedad, como lo pone de manifiesto el discurso de Zedillo en Guadalajara y las plataformas electorales de los principales partidos en 1994. Así, por ejemplo, el PAN hacía varias propuestas que aparecieron más tarde en la iniciativa del presidente Zedillo, como la creación de un Consejo de la Judicatura, y exigía que se introdujeran controles al funcionamiento interno del Poder Judicial de la Federación.<sup>20</sup> El PRD hacía también propuestas específicas que fueron incorporadas más tarde en la iniciativa presidencial, como el establecimiento de un servicio civil de carrera en la judicatura.<sup>21</sup> En cambio, el partido gobernante, el PRI, se limitaba a hacer propuestas más bien vagas en relación con la administración de justicia.<sup>22</sup> Por su parte, y presintiendo que se avecinaban cambios importantes, los ministros de la Suprema Corte

---

<sup>18</sup> Véanse las notas de prensa en *La Jornada, Reforma y Excélsior*, de diciembre de 1994.

<sup>19</sup> Madrazo (1993, 85 y ss.).

<sup>20</sup> PAN (1994, 12, 4).

<sup>21</sup> PRD (1994, 24).

<sup>22</sup> PRI (1994, 134 y s.).

de Justicia empezaron a discutir y preparar sus propias propuestas de reforma judicial, las que entregaron a Zedillo una vez que éste fue declarado presidente electo.<sup>23</sup>

La iniciativa del presidente Zedillo recibió un nivel desusadamente elevado de atención por la prensa y otros actores interesados. Algunos de los más reconocidos editorialistas y columnistas de la prensa expresaron su opinión sobre la iniciativa, lo mismo que otros sectores sociales, como los empresarios y las organizaciones no gubernamentales. La mayoría estaba de acuerdo, en principio, con las propuestas de Zedillo, considerándolas un “buen comienzo”.<sup>24</sup> La Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizaron sendas mesas redondas sobre la iniciativa de reforma que recibieron amplia cobertura en la prensa.<sup>25</sup> En aparente respuesta a las opiniones de distintos actores interesados, el Senado introdujo varios cambios a la iniciativa presidencial.<sup>26</sup>

La propuesta más controvertida en la iniciativa de Zedillo era, sin duda, la disposición transitoria que enviaba al retiro forzoso y anticipado a los 26 ministros de la Suprema Corte. La justificación explícita era que las nuevas facultades de la Suprema Corte como tribunal constitucional requerían una composición altamente calificada y mucho más compacta. También se argumentó que la Corte podía regresar a su composición original de 11 ministros porque ya no había un problema de rezago y, además, se transferían las tareas administrativas de la Corte al Consejo de la Judicatura Federal.<sup>27</sup> Sin embargo, esta disposición pudo deberse a otras razones no reveladas públicamente, como la corrupción en la propia Corte.<sup>28</sup>

Muchos comentaristas criticaron esta disposición. Uno de ellos incluso llamó al presidente Zedillo un “Fujimori azteca”, porque, en su opinión, la propuesta de retiro de los ministros

---

<sup>23</sup> Esto es confirmado por el ministro Juan Díaz Romero (1997, 32 y ss.), quien también lo era entonces y fue nuevamente designado en 1995, y por José Ramón Cossío (2002, 63 n. 105), quien se desempeñaba como coordinador de asesores de la presidencia de la Corte. En febrero de 1994, uno de los ministros circuló entre sus colegas un documento en el que opinaba sobre las propuestas de reforma elaboradas por la comisión de gobierno y administración de la Suprema Corte. El documento concluía que tales propuestas tenían dos defectos principales: en primer lugar, eran demasiado generales y no se apoyaban en datos relacionados con los problemas que habían sido identificados, ni en las peticiones que se estaban planteando; en segundo término, se limitaban a cambios procesales en asuntos de amparo, desatendiendo así la necesidad de “transformaciones sustanciales” que había manifestado la comunidad. El grupo de trabajo que creó Zedillo para estudiar esta cuestión retomó algunas de las propuestas de los ministros y desechó otras, particularmente las que se referían al gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación.

<sup>24</sup> Véase “Oportuna y positiva iniciativa para reformar el sistema judicial”, en *La Jornada*, 7 de diciembre de 1994.

<sup>25</sup> *La Jornada*, 14 y 15 de diciembre de 1994.

<sup>26</sup> Puede verse un panorama de los cambios en Fix Zamudio/Cossío Díaz (1996, 548 y ss.).

<sup>27</sup> Véase “Iniciativa de reformas de los órganos del Poder Judicial de la Federación”, en Fix-Zamudio/Cossío Díaz (1996, 583-584). La afirmación de que el rezago era prácticamente inexistente requiere algún matiz. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la Suprema Corte de Justicia, al 1º de diciembre de 1994 había todavía 2 366 asuntos de su competencia pendientes (*Informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1995, Anexo, p. 429). Por supuesto, hay una gran distancia entre este número y el tremendo rezago de casi 38 mil asuntos pendientes que se acumularon ante la Suprema Corte en los años cincuenta (Fix Zamudio/Cossío Díaz, 1996, 583).

<sup>28</sup> Que el Poder Judicial y la Suprema Corte no eran totalmente inmunes a la corrupción lo demuestra un sonado caso, en el que dos magistrados de circuito fueron destituidos y procesados por haber aceptado dinero para dejar libre a un homicida. En relación con el caso, también se presentaron cargos contra un ministro de la Corte, quien renunció y salió del país. Recientemente este exministro fue detenido en Texas, en los Estados Unidos, y su extradición a México estaba pendiente de resolución.

equivalía a un “golpe de Estado” técnico contra uno de los poderes.<sup>29</sup> Otros consideraron que si bien nadie “en su sano juicio” metería las manos al fuego a favor de la honestidad y capacidad de todos los jueces, tampoco correspondía lanzar una “sentencia irremisible” contra el cuerpo judicial entero.<sup>30</sup> Sin embargo, resulta altamente revelador que ningún crítico defendió a los ministros por sus méritos individuales como juristas,<sup>31</sup> y tampoco ninguno de ellos alegó que la disposición impugnada fuera inaceptable porque la Corte había estado realizando una función muy importante en los años anteriores. El consejo directivo de la Barra Mexicana —el más prestigiado de los colegios de abogados— definió su postura en el debate a través de un breve desplegado de prensa dirigido al Congreso de la Unión.<sup>32</sup> La Barra Mexicana manifestó que compartía plenamente los propósitos de la reforma e hizo observaciones sobre algunos de sus puntos. De manera particular, expresó su apoyo a las disposiciones que pretenden impedir que los altos funcionarios sean directamente designados como ministros de la Suprema Corte, pero guardó total silencio sobre la cuestión de su retiro forzoso.<sup>33</sup>

Comprensiblemente, la propuesta causó considerable molestia y descontento entre los propios ministros de la Suprema Corte. De acuerdo con las notas de prensa, los ministros se reunieron varias veces a puerta cerrada para analizar la iniciativa presidencial y para ponerse de acuerdo en una posición común. Varios ministros amenazaron con renunciar, pero finalmente no lo hicieron. Se anunció un acto de protesta pública que pretendían realizar varios jueces, magistrados y ministros frente al Palacio Nacional, para ser cancelado al día siguiente.<sup>34</sup> Un funcionario judicial dijo que el Poder Judicial de la Federación no era la policía judicial federal que requería una limpia.<sup>35</sup> Divididos entre ellos mismos, y sintiendo quizá que su causa despertaba escasa simpatía pública, los ministros no lograron hacer una declaración pública, ni colectiva ni indivi-

---

<sup>29</sup> Raymundo Rivapalacio, “El Fujimori azteca”, *Reforma*, 12 de diciembre de 1994.

<sup>30</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, “Reforma (per)judicial”, *Reforma*, 12 de diciembre de 1994. Granados Chapa agregó que era preferible destituir a los ministros en lo individual.

<sup>31</sup> Por el contrario: más bien se cuestionaban las “capacidades jurídicas” de al menos siete de ellos, porque habían hecho una carrera más política que jurídica. Véase “Evitar el uso político de la Corte, fin de la iniciativa presidencial”, *La Jornada*, 14 de diciembre de 1994. Un exministro, quien renunció a su cargo para convertirse en senador, señaló, de acuerdo con la prensa, que los “nombramientos políticos” no eran un problema significativo. Sin embargo, ante el hecho de que a los ojos de algunos tales nombramientos podían contribuir a distorsionar el desempeño de la Corte, consideró que los cambios que se proponían eran “sanos”. Véase “Niegan excesos en nombramiento de ministros”, *Reforma*, 14 de diciembre, 1994.

<sup>32</sup> Barra Mexicana, Colegio de Abogados, “La reforma al Poder Judicial”, *Excelsior*, 15 de diciembre de 1994.

<sup>33</sup> En México no es obligatoria la pertenencia a una barra de abogados para ejercer la profesión. Por tanto, las barras o colegios de abogados existentes son organizaciones voluntarias y relativamente débiles. La mayoría de las veces, su compromiso con el progreso de la profesión y del Estado de derecho es, en el mejor de los casos, precario. De acuerdo con Conchay Caballero (2001, 217) varios presidentes de tribunales superiores dijeron que la mayoría de los colegios de abogados eran organizaciones poco representativas que claramente tenían objetivos políticos y que por eso florecían de manera particular en época de elecciones. Estos colegios no cumplían ningún papel significativo respecto de la administración de justicia y el sistema jurídico del estado.

<sup>34</sup> Véase “Divide a ministros reforma judicial” y “Preocupan despidos en la Suprema Corte”, *Reforma*, 8 y 9 de diciembre de 1994; “División entre magistrados ante la iniciativa de reforma”, *La Jornada*, 14 de diciembre de 1994.

<sup>35</sup> “Preocupan despidos en la Suprema Corte”, *Reforma*, 9 de diciembre de 1994.

dualmente. Resulta obvio que, a final de cuentas, los ministros fueron víctimas del bajo perfil público que la propia Suprema Corte cultivó conscientemente durante mucho tiempo.<sup>36</sup>

Hubo un aspecto importante que estuvo casi totalmente ausente de la discusión pública de la iniciativa del presidente Zedillo. En efecto, dicho debate se había centrado en el significado político de la reforma, pero los aspectos jurídico-técnicos casi no fueron examinados. Bien puede ser que tales tópicos no sean realmente susceptibles de un análisis a través de los medios de comunicación, pero resulta digno de hacerse notar que entre los juristas que participaron en él, muy pocos intentaron acercarse a la iniciativa a partir de una perspectiva puramente técnico-jurídica.<sup>37</sup> Esto también puede deberse a que muchos de los aspectos innovadores de la reforma no fueron objeto de una amplia discusión por parte de los juristas, tanto académicos como no académicos, en los años previos a la reforma.<sup>38</sup> Por lo tanto, era probable que la iniciativa se topara con cierto grado de incompreensión entre los representantes más prominentes y de mentalidad más tradicional de la profesión jurídica.<sup>39</sup>

En 1996, en el contexto de una importante reforma electoral, se introdujeron dos cambios más en el Poder Judicial de la Federación. Primero, el Tribunal Federal Electoral fue incorporado formalmente al Poder Judicial de la Federación. En segundo lugar, se otorgó a la Suprema Corte la facultad de examinar la constitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, las cuales habían sido explícitamente excluidas de su competencia por la reforma de 1994, siguiendo una tradición de más de cien años. En 1999, como ya se dijo, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron una nueva reforma constitucional que tenía el propósito de hacer algunos “ajustes” al Consejo de la Judicatura Federal, pero que en realidad lo privó de su autonomía y lo sometió al control de la Suprema Corte. Como consecuencia de esta reforma, en la actualidad la Corte designa a cuatro de los siete integrantes del Consejo y tiene la facultad de revisar las resoluciones más importantes de éste, así como de ordenarle la expedición de acuerdos generales que considere convenientes. Además, se confirió a la Corte la facultad de resolver sólo los asuntos que considere de “importancia y relevancia”, reenviando los demás a los tribunales colegiados de circuito.<sup>40</sup>

En resumen, todos estos cambios tienden a conferir más poder, autoridad y visibilidad a los tribunales federales en general y a la Suprema Corte en particular. Sin embargo, no se trata meramente de cambios formales surgidos de la mente de un jurista o de un político, sino que, en alguna medida, son resultado de las demandas y expectativas que la sociedad mexicana misma está enderezando hacia el sistema judicial. Esto se refleja en la creciente relevancia social, económica y política de los asuntos y los conflictos que están llegando a los tribunales, lo que les ha traído mayor presencia en los medios de comunicación. Los propios ministros de la Suprema

---

<sup>36</sup> Por supuesto, la Suprema Corte había tratado de hacer de su invisibilidad pública una virtud: “... la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias o a afanes protagónicos”, se lee significativamente en el informe anual del presidente de la Suprema Corte correspondiente a 1992 (p. LVI).

<sup>37</sup> Véase, por el contrario, Ana Laura Magaloni, “La Reforma al Poder Judicial. ¿Qué pretende?”, *Excélsior*, 13 de diciembre de 1994 y Elisur Arteaga Nava, “Una nueva reforma judicial”, *Reforma*, 11 de diciembre de 1994.

<sup>38</sup> La reforma judicial de 1994 estableció un consejo de la judicatura para el Poder Judicial de la Federación y el del Distrito Federal de acuerdo con el modelo europeo. Sin embargo, hasta 1994 un solo estudioso había publicado trabajos de importancia sobre esta institución.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Ignacio Burgoa Orihuela, “Reforma Judicial”, *Excélsior*, 11 de diciembre de 1994.

<sup>40</sup> Algunos de los constitucionalistas más distinguidos han expresado opiniones bastante críticas sobre esta reforma. Véase Carpizo (2000), Cossío Díaz (2001).

Corte, a diferencia de sus predecesores, han estado promoviendo su presencia en los medios, así como la difusión más amplia de sus actividades y resoluciones.<sup>41</sup> También están utilizando sus criterios de interpretación como vehículo para reclamar más poder y para afirmar su nueva prominencia en la vida pública de México, estando conscientes de que, desde un punto de vista jurídico, solamente una reforma constitucional es capaz de modificar una resolución de la Suprema Corte.

Sin duda, el Poder Judicial de la Federación es la institución judicial más importante del país, pero, a final de cuentas, solamente uno de los poderes judiciales del país. Los 31 estados y el Distrito Federal poseen su propio poder judicial, los cuales resuelven la gran mayoría de los asuntos que se plantean en el país.<sup>42</sup> Durante mucho tiempo, los poderes judiciales locales fueron víctimas de aún más incuria y abandono que los tribunales federales. No es sorprendente, entonces, que la opinión dominante siga siendo que se trata de instituciones sin recursos suficientes, con cargas de trabajo excesivas, además de corruptas y políticamente subordinadas. Sin embargo, quizá tal opinión no esté tan justificada como pudo estarlo antes.

Si bien la reforma judicial federal no impuso cambios obligatorios en los poderes judiciales locales, sí abrió la puerta para el establecimiento de consejos de la judicatura en las entidades federativas. A partir de 1995, 15 de ellas lo han hecho, y en la práctica, éstas y casi todo el resto, han introducido importantes cambios de nivel constitucional y legislativo en relación con la justicia. Como lo señalan los autores de un estudio reciente sobre estos poderes judiciales, a partir de la reforma judicial federal de 1994

las entidades federativas de todo el país empezaron a sufrir una serie de presiones tanto del interior de sus localidades como del exterior, para transformar el funcionamiento de sus instituciones judiciales. Aun cuando la reforma federal de 1994 no constituyó un modelo de cambio único para todo el país, sin duda fue el detonante que expuso la evidente necesidad de reconstituir el papel de estas instituciones.<sup>43</sup>

El proceso de reforma a nivel de los estados empezó en 1995 y todavía se encuentra en proceso de desarrollo, si bien la profundidad, el modo y el ritmo de la reforma varía notablemente de entidad a entidad.

## 2. La gran transformación

Este apartado ofrece un muy breve panorama de las tendencias socio-demográficas que han desempeñado un papel, al menos indirecto, en el proceso de reforma jurídica y judicial. La

---

<sup>41</sup> Los ministros parecen más dispuestos a dar conferencias y entrevistas y a expresar sus puntos de vista en publicaciones académicas o no judiciales. La Suprema Corte ha creado una serie de publicaciones que contienen los debates públicos y privados sobre sus asuntos más importantes, una revista bimensual (*Legis Verba*, más tarde *Compromiso*), y una página Web (<http://www.scjn.gob.mx>). Ha publicado incluso un libro de cartones para el público en general, explicando de manera sencilla qué es y qué hace el Poder Judicial de la Federación.

<sup>42</sup> Además de los tribunales que forman el Poder Judicial de la Federación, hay otros tribunales federales que son de naturaleza materialmente judicial y que gozan de autonomía para dictar sus fallos, pero formalmente se ubican en la esfera del Poder Ejecutivo federal. Recientemente ha habido discusiones sobre la conveniencia de incorporarlos formalmente al Poder Judicial de la Federación.

<sup>43</sup> Concha/Caballero (2001, 12).

Tabla 1 presenta algunos datos sobre los cambios socio-demográficos más importantes en la sociedad mexicana entre 1940 y 1990:

Tabla 1  
 México:  
 Indicadores sociales  
 1940 y 1990

Año	Población (en miles)	Población por tipo de localidad (%)		Expectativa de vida al nacer (años)	Población analfabeta (%)	Población económicamente activa (sector de ocupación en %)		
		<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>			<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>	<i>Terciario</i>
1940	19 653.6	80	20	40	58	67.3	13.1	19.6
1990	81 249.6	42.5	57.5	71	12	23.9	28.3	47.8

FUENTE: datos compilados en *México Social. Indicadores seleccionados 1992-1993, 1994-1995 y 1996-1998*, México, Banamex-Accival, con base en fuentes oficiales. “Urbana” se refiere a localidades con más de 15 mil habitantes. La tasa de analfabetismo se refiere a población mayor de 15 años.

La Tabla 1 refleja tendencias y cambios dramáticos en la sociedad mexicana. En un periodo de 50 años, casi se cuadruplicó la población; la relación entre población rural y urbana se invirtió; la expectativa de vida al nacer casi se duplicó; la tasa de analfabetismo entre los mayores de 15 años se redujo por un factor de cinco, y casi la mitad de la población económicamente activa se trasladó del sector primario (rural) al industrial y, de manera especial, al sector de servicios. Aunque los datos corresponden a los años anteriores a la reforma de 1994 (censo de 1990), las tendencias apuntadas han continuado con fuerza en los años posteriores.

No se necesita ser un gran adherente de la teoría de la modernización para ver que una sociedad más compleja y desarrollada requiere un sistema jurídico más diferenciado y efectivo. Así, en el largo plazo, es de esperarse que los cambios como los que presenta la Tabla 1 (en combinación con factores económicos y políticos) tengan un profundo impacto sobre el derecho y las instituciones jurídicas de una determinada sociedad. Esto puede observarse con claridad en la sociedad mexicana después de 1970 y, de manera especial, a partir de 1982.<sup>44</sup>

### 3. *El viraje económico*

Entre fines de la Segunda Guerra Mundial y comienzos de los setentas, el gobierno mexicano aplicó un conjunto de políticas económicas que se conocen como “desarrollo estabilizador”. El principal objetivo de tales políticas era la rápida industrialización del país a través de la sustitución de importaciones, es decir, que el comercio internacional se hallaba fuertemente regulado y controlado por el gobierno a través de aranceles, permisos y cuotas de importación. En esos

<sup>44</sup> López Ayllón/Fix Fierro (2000).

años, la economía mexicana logró crecer a una tasa anual promedio de casi 7 por ciento, con baja inflación.<sup>45</sup>

Este modelo económico empezó a mostrar sus primeros signos de agotamiento desde fines de los años sesenta.<sup>46</sup> Para enfrentarlo, el gobierno lanzó una política de mayor intervención del Estado en la economía. Al mismo tiempo, la deuda externa y el déficit presupuestal empezaron a crecer. Después de 1976, se produjo una serie de crisis financieras recurrentes, motivadas y agravadas en parte por factores políticos relacionados con la sucesión presidencial. El exitoso “desarrollo estabilizador” fue reemplazado por un periodo de persistentes tasas altas de inflación, fugas crónicas de capital, devaluaciones cíclicas, y déficit presupuestales recurrentes.

A fines de los años setenta, el gobierno mexicano había negociado ya su incorporación al GATT, es decir, la apertura de la economía mexicana hacia el exterior, pero el presidente de la República decidió finalmente no hacerlo. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, combinado con altos precios de este carburante en el mercado internacional, parecían prometer una riqueza casi instantánea, pero la inesperada abundancia no duró mucho. En 1981 empezaron a caer los precios del petróleo y en septiembre de 1982 el gobierno se encontraba lo suficientemente desesperado como para nacionalizar los bancos e introducir el control de cambios, a fin de poner algún orden en la situación.

Menos por razones ideológicas que por urgente necesidad, el gobierno que entró en funciones el 1° de diciembre de 1982 inició el viraje económico. Las características clave de las nuevas políticas fueron la apertura de México hacia el mercado mundial (el país se incorporó finalmente al GATT en 1986), así como la liberalización económica interna. La pieza que coronó el viraje fue la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá entre 1991 y 1994.

Las nuevas políticas económicas requirieron una nueva “infraestructura jurídica”. Entre 1991 y 1996, se sustituyó por completo, o se reformó sustancialmente, la legislación federal relacionada con los distintos sectores de actividad económica, a fin de lograr una infraestructura económica más “racional” y predecible para una economía de mercado articulada con el sistema mundial.<sup>47</sup> Sin embargo, pronto quedó en evidencia que la reforma económica requería también cambios jurídicos que iban más allá de las consideraciones puramente económicas. Otras instituciones internas, como el sistema de justicia, se convirtieron en objeto de preocupación y estrecho escrutinio por parte de actores externos. Los debates sobre el TLCAN en los Estados Unidos abordaron explícitamente los aspectos no comerciales del libre comercio.<sup>48</sup> Los opositores del Tratado cuestionaban la conveniencia de celebrar un acuerdo comercial de gran alcance con un país que visiblemente carecía de un sistema judicial eficaz. La misma razón pudo haber tenido que ver en la importancia que el TLCAN le otorgó a los mecanismos de solución de controversias, los cuales tenían el propósito de sustraer la resolución de conflictos de la influencia y el control de las instituciones nacionales.

No obstante lo anterior, de todos modos es posible concluir que las consideraciones económicas no desempeñaron un papel central en la reforma judicial de 1994 porque su impulso

<sup>45</sup> Sales Sarrapy (1995); Kessel (1995).

<sup>46</sup> Véase Blanco/Rangel (1996, 15 y ss.).

<sup>47</sup> López Ayllón (1997, 203 y ss.).

<sup>48</sup> Véase Zamora (1993).

puede encontrarse en otro tipo de expectativas sociales y porque, al menos en el corto plazo, su principal impacto ha sido más bien político. Sin embargo, tanto antes como después de 1994, ha habido otras reformas relacionadas con instituciones de la justicia que tienen un componente económico más visible, como la creación de los tribunales agrarios en 1992 o la reforma de las quiebras mercantiles en 2000.

#### 4. *La caída del régimen autoritario y la paradoja de la reforma judicial*

Entre 1929 y el año 2000, México fue gobernado por un poderoso y centralizado régimen autoritario construido alrededor de la Presidencia como fuente última de la autoridad política y el así llamado “partido oficial” —el PRI— como su principal instrumento de control social y político. Sin embargo, la democracia liberal no fue abolida formalmente, pues las elecciones se llevaban a cabo de manera regular y había grados apreciables de libertad. Se toleraban otros partidos, pero estaban sometidos a toda clase de limitaciones que les impedían competir efectivamente con el sistema en la arena electoral, el cual garantizaba su permanencia en el poder, cuando era necesario, a través del fraude y la manipulación electorales.<sup>49</sup> A pesar del cuasi-monopolio del PRI sobre el poder, el régimen requería, como fuente de legitimidad, un cierto grado de oposición. Esto fue lo que condujo a los intentos cíclicos de abrir mayores espacios de representación a las minorías políticas en el Congreso de la Unión, al mismo tiempo que se tenía cuidado en que esto no pusiera en riesgo la mayoría del PRI ni su control sobre el sistema político y los procesos electorales.<sup>50</sup>

El fraude electoral que, según numerosos testimonios, tuvo lugar en la elección presidencial de 1988, obligó al nuevo gobierno, cuya legitimidad era fuertemente cuestionada, a negociar con la oposición, por primera vez, una reforma electoral. Dicha reforma (1990), y otras que la siguieron en 1993 y 1994, giraron en torno a la independencia del organismo encargado de la organización de las elecciones, la confiabilidad del registro de electores, y los mecanismos para resolver las controversias electorales.

Si bien en esos años el PRI ya había empezado a perder apoyo electoral —el PRI reconoció por primera vez la pérdida de una gubernatura en 1989—, se encontraba lejos todavía de estar dispuesto a ceder el poder. Los conflictos post-electorales se multiplicaron en varios estados y el presidente de la República tuvo que intervenir en varios de ellos como árbitro de última instancia, forzando la renuncia del candidato del PRI, presuntamente ganador, y la designación de gobernadores interinos que fueran aceptables para la oposición.

1994 fue un año trágico. El 1º de enero, el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un movimiento guerrillero indígena en el estado del Chiapas declaró la guerra al gobierno mexicano. El 23 de marzo, el candidato presidencial del PRI fue asesinado en la ciudad de Tijuana, en la frontera con los Estados Unidos. Se sucedieron otros episodios violentos más, como el secuestro de un prominente banquero. No resulta sorprendente,

---

<sup>49</sup> Molinar (1991).

<sup>50</sup> Un breve resumen de todas las reformas electorales entre 1963 y 1996 puede hallarse en González Oropeza (1999, 47 ff.).

entonces, que la seguridad pública y la eficiencia del sistema de justicia se convirtieran en temas importantes de las plataformas electorales de los partidos ese año.

La reforma judicial de 1994 intentó abordar algunas de estas preocupaciones. Sin embargo, los cambios relativos a la integración y competencia de la Suprema Corte siguen siendo un tanto enigmáticos. ¿Por qué un régimen autoritario que siempre había podido controlar el poder y la independencia del Poder Judicial se veía de repente dispuesto a otorgarle un nivel más alto de autoridad e influencia? ¿Cuáles eran los intereses y los incentivos detrás de la propuesta de transferir a los tribunales una parte del enorme poder que había amasado el régimen durante décadas? Si bien resulta comprensible que el régimen se viera *forzado* a hacer concesiones crecientes a la oposición política a través de sucesivas reformas electorales, no había una motivación igualmente fuerte y visible para hacer lo mismo a favor de un Poder Judicial que no estaba exigiendo de manera activa una mayor participación en el proceso político.

Al respecto se ofrecen varias explicaciones. Por ejemplo, se ha dicho que la reforma de 1994 fue el resultado de la creciente preocupación del régimen por el deterioro de su apoyo electoral. En consecuencia, la reforma se habría promovido no sólo como medio para reforzar su legitimidad, sino también como una especie de “póliza de seguro” para los “malos tiempos” que podrían venir, es decir, la pérdida del poder.<sup>51</sup> Pero si bien es cierto que el electorado del PRI había estado disminuyendo<sup>52</sup> y que los eventos de 1994 habían causado preocupación sobre el posible resultado de la elección, después de ganar tanto la presidencia como ambas cámaras del Congreso con mayoría casi absoluta (48 por ciento), el régimen y el PRI no tenían razones inmediatas para temer la pérdida del poder en un futuro cercano. La evidente preocupación por la independencia de la Suprema Corte frente a las influencias políticas, que se tradujo en nuevos requisitos para la designación de los ministros, bien podría hablar a favor de la hipótesis de la “póliza de seguro”.<sup>53</sup> Pero las limitaciones que se impusieron a las nuevas facultades de control constitucional de la Corte (mayoría supercalificada para la anulación de leyes con efectos *erga omnes*, la exclusión de las leyes electorales de dicho control) da mayor crédito a la idea de que el régimen no estaba buscando seriamente una protección anticipada para los malos tiempos.

Una explicación alternativa encuentra la clave en el tipo de facultades que se otorgaron a la Suprema Corte, como la de examen “abstracto” de las leyes,<sup>54</sup> así como en los intereses de los actores políticos involucrados en el proceso de la transición democrática.<sup>55</sup> Tal explicación sostiene que esas facultades serían empleadas

por los políticos autoritarios reformistas y por los grupos democratizadores, respectivamente, para (1) incrementar la percepción de legitimidad democrática de un régimen autoritario en crisis y (2) como es-

---

<sup>51</sup> Finkel (1997).

<sup>52</sup> Molinar (1991, 158 y ss.).

<sup>53</sup> Ramseyer (1994) sostiene que los políticos favorecerán la independencia judicial solamente cuando es probable que puedan perder el poder.

<sup>54</sup> Esta clase de control de la constitucionalidad de las leyes se conoce como “abstracto” porque no se origina en una controversia real. Así, a diferencia del requisito de los “casos y controversias” del artículo III de la Constitución de los Estados Unidos, en una acción “abstracta” el demandante (por lo común una minoría parlamentaria o un partido político) no tiene que demostrar una lesión a sus intereses o derecho para interponerla, sino solamente la posible contradicción entre la Constitución y la disposición general impugnada (véase el artículo 105, fracción II de la Constitución).

<sup>55</sup> Schatz (1998).

trategia anti-autoritaria en el intento de lograr la sujeción jurídica de las elites políticas autoritarias al Estado de derecho.<sup>56</sup>

Sin embargo, la tendencia hacia la justicia formal abstracta debe entenderse como un “esfuerzo racionalizador paulatino que se encuentra afectado por la tensión entre la justicia formal y la material” en el sentido de Weber.<sup>57</sup> De manera específica, la adhesión estricta al formalismo jurídico puede traer tres consecuencias: primeramente, es capaz de canalizar la oposición política hacia arenas jurídicas formales; en segundo lugar, puede conducir a resoluciones contrarias a la elite política; y en tercer término, se puede utilizar para justificar la exclusión del control de la constitucionalidad de las leyes en ámbitos políticamente sensibles.<sup>58</sup> El formalismo en este sentido también le permitiría a la Corte evitar caer en la trampa de los conflictos políticos partidistas,<sup>59</sup> al mismo tiempo que le confería la posibilidad de ampliar el control judicial hacia nuevos temas del derecho constitucional.<sup>60</sup>

En resumen, este enfoque explicaría de qué modo la lucha por la democratización se llevó a la arena judicial a través del discurso constitucional y cómo la Suprema Corte fue rescatada de su aislamiento, relativo y auto-impuesto, frente a las cuestiones políticas. La explicación toma también en cuenta que el régimen no era monolítico y que dentro de él había sectores que estaban conscientes de la necesidad de modernizar y cambiar las instituciones existentes, con el fin de recuperar parte de la legitimidad perdida, aunque claramente preferían que dicho cambio se llevara a cabo en la medida y al ritmo que dictaran sus intereses políticos inmediatos. En este sentido, el recurso a la Suprema Corte sería un arma de doble filo que había que domesticar.

Formulada en términos de la teoría de juegos, una explicación más refinada parte de la hipótesis de que la transición de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema pluripartidista competitivo crea incentivos para que tanto los miembros del partido gobernante como de la oposición cuestionen la autoridad política del presidente de la República.<sup>61</sup> En efecto, en casos de conflicto político agudo, como sucedía en los conflictos postelectorales, el presidente ya no puede actuar como árbitro indiscutido, pues tiene incentivos para favorecer tanto a la oposición (para

---

<sup>56</sup> Schatz (1998, 217 y s.) (traducción de HFF).

<sup>57</sup> Schatz (1998, 218).

<sup>58</sup> Schatz (1998, 238).

<sup>59</sup> Hay en México, si así se puede decir, una “tradicción” de “decidir sin resolver” los conflictos (Magaloni/Negrete, 2000), es decir, que la interpretación formalista de los requisitos procesales se traduce en el sobreseimiento de un alto porcentaje de demandas sin que se resuelva el fondo. Así, por ejemplo, la tasa de sobreseimiento de los amparos indirectos ante los juzgados de distrito a comienzos de los noventa era de casi 80 por ciento (CIDAC, 1994, cap. 2). El estudio de CIDAC mostró una clara correlación entre la tasa de sobreseimiento, la carga de trabajo y el rezago. De este modo, el sobreseimiento se utilizó como válvula de escape para las crecientes cargas de trabajo en vista de las restricciones financieras que impedían establecer un número suficiente de juzgados. Pero no siempre son los jueces los responsables de esta situación. Los abogados y sus clientes interponen muchas veces los amparos como medio para dilatar otros procedimientos y generar mayores costos a la contraparte. Tampoco pretenden lograr una resolución de fondo, sino sólo una suspensión. Esto sucede, por ejemplo, con los automóviles ilegalmente importados al país. Una suspensión le permite al dueño seguir circulando un tiempo más, a sabiendas de que el amparo se sobreseerá finalmente por no poder demostrar la legal estancia del vehículo en el país. En lo que se refiere a la Suprema Corte vemos que una parte significativa de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales interpuestas después de 1995 (más del 40 por ciento) han sido sobreseídas. Pero no en todos los casos es una política deliberada de la Corte, sino el resultado de falta de cuidado de la parte actora.

<sup>60</sup> Cf. Schatz (1998, 237 f.).

<sup>61</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001).

ganar legitimidad hacia el exterior, por ejemplo) como a su propio partido (para preservar sus posiciones de gobierno). En cualquiera de ambos casos, tanto si favorece sistemáticamente a unos frente a otros, como si lo hace de manera alternada, su autoridad se deteriora. Por tanto, el presidente encuentra cada vez más dificultades para desempeñar el papel de árbitro de última instancia, y los políticos tienen que empezar a buscar otras posibilidades para resolver sus conflictos.

La hipótesis señalada plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son las condiciones políticas bajo las cuales los políticos decidirían otorgar a los tribunales la facultad de actuar como “jueces con veto constitucional”?<sup>62</sup> La respuesta es que estarían dispuestos a delegar tales facultades a los tribunales bajo la premisa de que éstos serán “obedientes” a los intereses de los gobernantes, lo cual significa que tendrían que decidir en contra de quienes cuestionen el poder de aquéllos. Claro está que esto no puede saberse de antemano, y las reglas formales impiden predecir los resultados.

Entre los diferentes equilibrios a que puede conducir el juego, el más interesante es aquel en el que (1) el presidente decide delegar poder a la Suprema Corte creyendo que ésta será obediente; (2) la Corte resuelve en contra de los demandantes (pues ésta es la única conducta que puede motivar la delegación de poder); y (3) los demandantes aceptan la resolución creyendo que proviene de un tribunal independiente. Sin embargo, en un mundo incierto, un tribunal establecido de este modo puede decidir volverse independiente y dictar sus resoluciones en consecuencia.<sup>63</sup>

Un análisis de las sentencias de la Suprema Corte entre 1995 y 2000 en controversias constitucionales, es decir, controversias entre poderes y niveles de gobierno, confirma en apariencia estas suposiciones. De acuerdo con dicho análisis, la mayoría de las resoluciones favorecen al PRI como parte demandada, por ejemplo, en las controversias entre municipios y gobiernos estatales, pero también lo hacen en los pocos casos en que el PRI se presentó como parte actora.<sup>64</sup>

Varios de los asuntos resueltos por la Suprema Corte desde que tomó posesión, en diciembre de 2000, el primer gobierno federal que no pertenece al PRI, podrían ser consideradas, en efecto, como signo de la influencia que el régimen priísta continúa teniendo sobre el comportamiento de la Corte. De hecho, el nuevo gobierno se ha visto obligado a revisar algunos de sus proyectos y políticas más importantes en la medida que han sido impugnados exitosamente ante la Corte por la oposición o los particulares.<sup>65</sup> Pero por otro lado, difícilmente puede sostener-

<sup>62</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001, 13).

<sup>63</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001, 17). Las garantías judiciales permiten, en efecto, que los cálculos políticos en el nombramiento de los ministros pudieran verse frustrados. Es conocida la respuesta que dio el general Eisenhower a la pregunta de si había cometido errores como presidente: “Sí, dos”, fue la respuesta”, “y ambos están en la Suprema Corte”. Se refería así a los jueces Brennan y Warren, quienes encabezaron la Suprema Corte más “liberal” que tuvieron los Estados Unidos durante el siglo XX. Irons (2000, 403).

<sup>64</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001, 20).

<sup>65</sup> Por ejemplo, el decreto que estableció el horario de verano, impugnado por el gobierno del Distrito Federal (PRD); la suspensión temporal de los impuestos a los productos que utilizan alta fructuosa en lugar de azúcar, impugnada por el Congreso; el reglamento que permite mayor inversión privada en la generación de energía eléctrica, impugnado por el Senado; el decreto que expropió algunos ingenios azucareros a fines de 2001, etcétera. Se dijo también en la prensa que el gobierno federal canceló el proyecto de nuevo aeropuerto para la ciudad de México porque, entre otras razones, los proyectos de resolución (que ya no se conocerán públicamente) eran contrarios a la

se que la Corte ha resuelto de manera *sistemática* en contra del gobierno, pues en varios casos aquélla no parece haber tenido otra opción que la de anular políticas mal concebidas y defendidas.

La sentencia que anuló las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que el gobierno introdujo en 2001 para permitir un mayor volumen de generación de electricidad a cargo de particulares, es sólo un ejemplo que muestra bien las dificultades de pronunciar un juicio simple en estas cuestiones.<sup>66</sup> En primer lugar, la controversia no se resolvió de modo unánime,<sup>67</sup> sino por el voto de una mayoría de ocho ministros, mientras que los otros tres ministros consideraron que las disposiciones impugnadas eran constitucionales.<sup>68</sup> Sin embargo, la mayoría estuvo dividida. Cinco ministros consideraron que las disposiciones impugnadas eran inconstitucionales no porque fueran más allá de lo dispuesto por la Ley<sup>69</sup> –que fue aprobada en 1992 por la mayoría que tenía entonces el PRI en el Congreso de la Unión– sino porque eran contrarias a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, dando entender así que las disposiciones legislativas que permiten la participación limitada de los particulares en la generación de electricidad son inconstitucionales también.<sup>70</sup>

En consecuencia, la resolución de la Corte ha tenido el efecto político de hacer prácticamente inevitable la reforma constitucional para permitir mayor inversión privada en el sector de la energía eléctrica, como lo pretende el gobierno del presidente Fox.<sup>71</sup> Los principales partidos de oposición, el PRI y el PRD, se oponen por completo a dicha reforma y aceptan únicamente una apertura muy limitada del sector a nivel de la legislación secundaria. La sentencia de la Corte también hace problemática, desde el punto de vista constitucional, esta última solución.

## 5. Una revolución silenciosa

Un último elemento de la reforma judicial de 1994 amerita también un examen: sus raíces y su significado en términos del sistema jurídico mismo. Como ya se dijo, el sistema jurídico mexicano experimentó un proceso de cambio acelerado, una “revolución silenciosa”, por así de-

---

posición del gobierno. Finalmente, no resulta claro que la resolución más reciente de la Corte sobre la llamada reforma indígena, en la que negó tener facultades para revisar la constitucionalidad de la reforma a la Constitución, aun por razones de procedimiento, haya sido dirigida contra el gobierno, pero ciertamente será motivo de bastante turbulencia política.

<sup>66</sup> Controversia constitucional 22/2001, resuelta el 25 de abril de 2002. La sentencia completa se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 2002. Véase el ensayo crítico de Cossío Díaz y Cortés Campos (2002). La reforma había definido, con fundamento en la ley vigente, las cantidades de energía que podían ser generadas por generadores privados, así como las condiciones para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.

<sup>67</sup> Aproximadamente el 90 por ciento de los asuntos de la Corte se resuelven por unanimidad.

<sup>68</sup> Conviene hacer notar que las reformas impugnadas solamente podían ser anuladas por el voto de al menos 8 ministros, de acuerdo con el artículo 105, fracción I, de la Constitución.

<sup>69</sup> Éste fue el principal argumento del Senado para impugnar las reformas.

<sup>70</sup> Cossío Díaz y Cortés Campos (2002, 31) critican la resolución de la Corte señalando que ésta redefinió arbitrariamente la materia litigiosa a fin de poder introducir su interpretación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

<sup>71</sup> Para dar un giro más a esta enredada historia, en 1999 el presidente Zedillo envió al Congreso una iniciativa que proponía la apertura del sector eléctrico a la inversión privada en términos muy similares a los que propone actualmente el gobierno del presidente Fox. La iniciativa logró el apoyo a regañadientes de su propio partido, el PRI, pero encontró oposición en el PAN y el PRD, por lo que no se aprobó.

cirlo, como resultado de la liberalización económica y la reforma política.<sup>72</sup> Sin embargo, este proceso de cambio jurídico no se limitó a las reformas sustantivas y procesales, sino que puede alegarse que el sistema jurídico mismo se encontraba en un proceso propio de transición. Dicha transición ha inducido una mayor intervención de las reglas e instituciones jurídicas en la vida social, lo que implica una redefinición del papel mismo del derecho, el cual deja de ser un recurso meramente simbólico para convertirse en un instrumento de regulación más técnico y eficaz.<sup>73</sup> Dicho en otras palabras: el derecho debe no solamente “instituir”, sino también “regular”.<sup>74</sup>

Un análisis cuidadoso de eventos recientes en la vida pública mexicana (conflictos post-electorales a principios de los noventa; la rebelión en Chiapas a partir de 1994; la huelga estudiantil en la UNAM en 1999-2000; el movimiento de los deudores de la banca a partir de 1995) muestran la existencia de poderosas fuerzas sociales que promueven un uso más intenso de los medios y las instituciones jurídicas, como los tribunales, para resolver conflictos que en épocas anteriores se habrían canalizado, de manera natural, hacia la arena política. La creciente orientación de las expectativas sociales hacia el derecho puede interpretarse como signo de la creciente autonomía del sistema jurídico frente al sistema político.<sup>75</sup>

En relación con el Poder Judicial federal, la mayoría de las reformas entre 1917 y 1987 tuvieron ya fuera el propósito de cambiar el procedimiento de nombramiento y los periodos de ministros, jueces y magistrados federales, o bien, el de ajustar la integración y la competencia de la Suprema Corte, a fin de permitirle manejar su pesada carga de trabajo.<sup>76</sup> Sin embargo, puede decirse que la reforma de 1987 inició una “transición judicial”, en el sentido de que introdujo al menos tres cambios que apuntan hacia una nueva dirección en la evolución de los tribunales. En primer lugar, dicha reforma transfirió a los Tribunales Colegiados de Circuito la resolución última de los llamados amparos de legalidad, es decir, aquellos que se refieren únicamente a la interpretación “correcta” de las leyes secundarias, descargando así a la Suprema Corte de este tipo de asuntos y abriendo la puerta para una mayor especialización de la Corte en asuntos de constitucionalidad. Incidentalmente, la reforma le otorgó también a la Suprema Corte mayores facultades de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, en particular, la facultad de establecer nuevos tribunales y juzgados sin necesidad de reformar la respectiva ley orgánica. En segundo lugar, la reforma de 1987 definió lineamientos mínimos para la organización de los tribunales locales y el nombramiento de jueces y magistrados. En tercer lugar, se estableció el primer tribunal electoral. Este tribunal tenía facultades más bien débiles, pues no podía pronunciar fallos definitivos en la calificación de las elecciones federales, y en este sentido su intervención en las controvertidas elecciones de 1988 reveló sus graves limitaciones como órgano de resolución de conflictos político-electorales.<sup>77</sup> Sin embargo, constituyó un importante paso hacia la judicialización plena del proceso electoral que culminó menos de diez años más tarde, en 1996. En conjunto, los tres cambios apuntan hacia un proceso de profesionalización, tecnificación y especialización del sistema judicial, una tendencia que las reformas constitucionales de 1994 y 1996 llevaron más adelante.

<sup>72</sup> López Ayllón (1997).

<sup>73</sup> López Ayllón/Fix Fierro (2000); Fix Fierro/López Ayllón (2001a).

<sup>74</sup> López Ayllón (1997, cap. 5).

<sup>75</sup> Fix Fierro/López Ayllón (2001a).

<sup>76</sup> Fix Fierro (1999a) y Cossío Díaz (2001).

<sup>77</sup> Eisenstadt (1999).

Tanto la reforma judicial de 1987 como la de 1994, pero de manera especial esta última, utilizan una “tecnología jurídica” que revela un conocimiento de las tendencias contemporáneas en el derecho comaprado. No es casualidad que varios miembros distinguidos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM estuvieran estrechamente vinculados con el diseño de ambas reformas. Como lo señalan Yvez Dezalay y Bryant Garth,<sup>78</sup> el Instituto es un centro académico que se ha dedicado a invertir en el “derecho puro”. El Instituto ha tomado la ciencia jurídica más en serio que los profesores de derecho en general, y esto implica dar mayor importancia a las tendencias jurídicas en el extranjero y en el plano internacional. Así, podemos entender fácilmente de qué modo las ideas jurídicas cultivadas en el Instituto lograron considerable influencia en el momento que hubo necesidad de empezar a modernizar el sistema jurídico y de establecer nuevas instituciones, como las comisiones de derechos humanos. También se entiende cómo es que varios miembros del Instituto ingresaron en el servicio público para contribuir a echar a andar estos cambios. Por el contrario, la reforma de 1999, propuesta por la Suprema Corte, tenía propósitos que eran más bien de corto plazo y mostró una evidente falta de comprensión de la evolución de la Corte hacia un tribunal constitucional de tipo europeo.

### III. UNA EVALUACIÓN DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

Como ya se dijo, este apartado ofrece, de manera necesariamente impresionista y fragmentaria, una evaluación de la reforma judicial en México. Dicha evaluación se enfocará a los poderes judiciales federales y locales, por lo que no se incluirán en ella otros tribunales que se encuentran formalmente fuera de dichos poderes judiciales.

#### 1. *Independencia y responsabilidad*

El de independencia judicial es, sin duda, un concepto complejo que comprende varias dimensiones, tanto internas como externas a la institución judicial. Lo mismo puede decirse del concepto de responsabilidad. Por tanto, aquí examinaremos solamente algunos aspectos de ambos conceptos, como el nombramiento de los jueces, la asignación de recursos financieros, y las vías de responsabilidad interna y externa existentes.

##### A. *Independencia*

Apenas hace falta decir que un régimen autoritario no ve con mucha simpatía el ejercicio de una independencia real por parte de los tribunales. No es que dichos tribunales no tengan ninguna oportunidad de tener una posición propia en relación con los asuntos cuya resolución se les plantea, sino que el régimen buscará siempre vías, sutiles y no tan sutiles, que permitan limitar y contener de manera efectiva la independencia judicial, de modo que no obstaculice los intereses esenciales de la elite gobernante.

---

<sup>78</sup> Dezalay/Garth (1995, 25 y ss.).

En otra parte hemos explorado el modo en que el régimen autoritario en México limitaba y manipulaba la independencia judicial.<sup>79</sup> Así, por ejemplo, los cambios en los periodos de nombramiento de los jueces y de las normas de competencia eran frecuentes. Además, los asuntos políticamente sensibles (como las elecciones) se habían excluido del examen judicial. Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación, y la Suprema Corte en particular, gozaron de un grado efectivo de independencia, aunque no siempre trataron de elevar el nivel de protección de los ciudadanos frente a los abusos del gobierno.<sup>80</sup>

Dicha independencia era posible, en parte, por la existencia de una carrera judicial informal que les permitía a los jueces permanecer en sus cargos por un periodo largo. Así, por ejemplo, aproximadamente la mitad de los ministros de la Suprema Corte que fueron nombrados después de 1944 y se retiraron antes de 1994 había realizado carrera dentro del Poder Judicial de la Federación, y posteriormente permanecieron en la Corte once años o más (el periodo presidencial es de seis).<sup>81</sup> Su permanencia contrastaba con la de otros ministros, quienes abandonaban la Corte al cabo de unos pocos años, ya fuera para retirarse o para ocupar cargos políticamente más atractivos, como los de senador o gobernador.

La situación de los poderes judiciales locales era distinta. La elección de un nuevo gobernador implicaba, usualmente, la sustitución de los magistrados y de la mayoría de los jueces. Claramente, el sistema del patronazgo político local comprendía también los cargos judiciales. En tales circunstancias, la independencia judicial no era más que una posibilidad teórica.

Las reformas constitucionales de 1987 y 1994 tenían el propósito de fortalecer la independencia interna y externa de los poderes judiciales federal y estatales. Por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, la reforma de 1994 cambió las reglas relativas al nombramiento y los periodos de los ministros de la Suprema Corte. Entre 1928 y 1994, los ministros eran nombrados por el presidente de la República con la ratificación del Senado, de acuerdo con el modelo de los Estados Unidos. La edad límite para el nombramiento de los ministros era de 65 años y debían retirarse forzosamente al cumplir los setenta. A partir de 1995, el presidente debe enviar una terna para cada una de las vacantes y corresponde al Senado hacer el nombramiento después de escuchar a los candidatos en audiencia pública.<sup>82</sup>

Las nuevas reglas tienen el propósito de desincentivar los nombramientos “políticos” y la utilización de la Corte como una especie de trampolín hacia otros cargos. La Constitución dispone en la actualidad que los candidatos a ser ministros de la Suprema Corte no hayan ocupado altos cargos públicos, como los de secretario de Estado, Procurador General de la República, diputado o senador, etcétera, en el año anterior a la designación.<sup>83</sup> Igualmente, los ministros no podrán ocupar ninguno de estos cargos durante un periodo de dos años después de su retiro de la Suprema Corte.<sup>84</sup>

Por lo que se refiere a los poderes judiciales de los estados y el Distrito Federal, la reforma constitucional de 1987 dispuso que los magistrados que fueran ratificados después de un pri-

<sup>79</sup> Fix Fierro (1999a).

<sup>80</sup> Schwartz (1977).

<sup>81</sup> De acuerdo con una regla no escrita, el Presidente de la República hacía aproximadamente la mitad de los nombramientos de ministros de la Corte entre los integrantes de la carrera judicial.

<sup>82</sup> Artículo 96 de la Constitución.

<sup>83</sup> Artículo 95, fracción VI, de la Constitución.

<sup>84</sup> Artículo 101 de la Constitución.

mer periodo en su cargo no podrían ser removidos de él salvo por causa de responsabilidad en términos del título respectivo de la Constitución.<sup>85</sup> Durante algún tiempo ocurrió con alguna frecuencia que se evadiera esta disposición en virtud de la no ratificación de los magistrados. Pero recientemente la Suprema Corte ha otorgado amparo a los magistrados locales que han sido privados de su cargo después de dos o más periodos, al determinar que en caso habían sido ratificados implícitamente y por ello no podían ser privados de sus puestos.<sup>86</sup>

Además de las reglas anteriores, los estados han adoptados disposiciones similares a las de la Constitución Federal. Algunos estados están experimentando con diversas alternativas de “despolitización” de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia; así, por ejemplo, mediante la aprobación de una mayoría especial de la legislatura estatal; la selección previa por el Consejo de la Judicatura sobre la base de los méritos profesionales de los candidatos, inclusive eliminando por completo la intervención de los poderes ejecutivo y legislativo (así, por ejemplo, en el estado de Baja California); la selección alternada por los tres poderes (Guanajuato), etcétera. Sin embargo, el cargo de magistrado no se ha convertido verdaderamente en parte de la carrera judicial en la medida de que todavía intervienen criterios políticos y discrecionales en el procedimiento de nombramiento. De este modo, los jueces de primera instancia no tienen un derecho efectivo a la promoción.<sup>87</sup>

Todas estas disposiciones implican una mejoría notable en comparación con la situación anterior y pueden contribuir efectivamente a fortalecer la independencia judicial externa. Sin embargo, la suerte de la independencia judicial podría depender, en última instancia, más de otros acontecimientos políticos. En este sentido, hay indicios de que el pluralismo político y la alternancia en el gobierno tienen un impacto mucho mayor en la independencia judicial que cualquier disposición constitucional o legal relativa a ella.<sup>88</sup> A partir de 1989, catorce de las treinta y dos entidades federativas han experimentado un cambio de partido gobernante, pero prácticamente todas viven niveles mucho más altos de competencia electoral y una composición mucho más plural de sus poderes legislativos. Esto, por su parte, podría significar que la sustitución automática de los juzgadores estatales es cosa del pasado. En los casos en que los poderes políticos están encargados de hacer los nombramientos, la selección de los magistrados podría obedecer a criterios mucho más equilibrados y profesionalmente orientados.

El establecimiento de una *carrera judicial formal* tanto a nivel federal como en la mayoría de las entidades federativas constituye también un importante paso hacia el logro de la independencia judicial interna. Tradicionalmente, los jueces inferiores eran nombrados, por periodos variables, por el tribunal de mayor jerarquía en su jurisdicción (la Suprema Corte a nivel federal y los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia a nivel local), los que también tenían facultades de disciplina y de destitución respecto de ellos.<sup>89</sup> Esto le confería al respectivo

---

<sup>85</sup> Artículo 116, fracción III; artículo 122, C, Base Cuarta, fracción I, de la Constitución.

<sup>86</sup> Entre otras resoluciones similares, véase el amparo en revisión 2021/99. José de Jesús Rentería Núñez, *Se-manario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, vol. XIII, enero 2001, 497 y ss.

<sup>87</sup> Fix Fierro (1999b).

<sup>88</sup> Cfr. Ramseyer (1994).

<sup>89</sup> Hasta 1994 existía una carrera judicial informal en el Poder Judicial de la Federación: los jóvenes reclutas ascendían la jerarquía de cargos judiciales hasta el cargo de secretario en la Suprema Corte, desde donde podían ser propuestos por un ministro para el nombramiento de juez y, más tarde, de magistrado. Una excelente descripción de los méritos y deficiencias de este sistema puede verse en Cossío Díaz (1996). En los estados habían un sistema similar, pero mucho más precario.

poder judicial un grado apreciable de autonomía frente a los otros poderes, pero la independencia interna de los juzgadores, es decir, la independencia frente a sus superiores jerárquicos, podía verse gravemente comprometida. De ello hay abundantes pruebas y anécdotas. Sin embargo, no se requiere una alta dosis de imaginación para darse cuenta que ahí radica probablemente la principal causa para el desarrollo del clientelismo interno, reforzado por el hecho de que los jueces y otros funcionarios judiciales desarrollaran buena parte de su carrera profesional en una sola institución.

La introducción de concursos de oposición para la selección y nombramiento de jueces locales y federales ofrece la posibilidad de cortar, o al menos debilitar, los lazos de dependencia interna. Los nuevos jueces sentirán, con razón, que no “deben” a nadie su designación sino sólo a sus méritos personales. Desafortunadamente, carecemos de indicios ciertos sobre los impactos de este nuevo sistema de reclutamiento en el desempeño de los jueces. Sin embargo, no hay que conceder excesiva importancia a los concursos. La independencia judicial puede verse afectada en otras formas, especialmente si el sistema de nombramiento es incapaz de asegurar la idoneidad personal de los candidatos, además de sus capacidades profesionales.

Otro componente importante de la independencia judicial en México se relaciona con la aprobación y el gasto del presupuesto asignado al poder judicial. A pesar de las disposiciones constitucionales que señalan que el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía a nivel federal o local (o en su caso, el respectivo Consejo de la Judicatura) tendrán la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto judicial para ser enviado directamente al órgano legislativo encargado de aprobarlo,<sup>90</sup> en la mayoría de los casos el presupuesto anual tiene que negociarse previamente con el poder ejecutivo. Sin embargo, en la medida en que el poder legislativo adquiera mayor independencia propia como resultado del creciente pluralismo político, el presupuesto judicial ya no dependerá tanto de la voluntad del ejecutivo como lo ha sido en el pasado. Ciertamente esto significa escaso consuelo para los presidentes de tribunales que se ven forzados a negociar cada año sus presupuestos y por esta razón insisten cada vez más en la conveniencia de contar con una disposición constitucional que garantice al poder judicial un porcentaje fijo del presupuesto.<sup>91</sup> A primera vista, se trata de una buena idea. Sin embargo, de ser aceptado, puede acarrear diversos inconvenientes. Por ejemplo, puede conducir a un crecimiento aún más desmedido de los tribunales federales (véase *infra*).

El presupuesto judicial federal ha crecido de manera muy significativa desde comienzos de los años ochenta, y de manera muy especial en la década de los noventa. Tal crecimiento sin duda ha influido positivamente en la independencia y autoridad del Poder Judicial. La Tabla 2 ofrece un panorama del presupuesto judicial federal a partir de 1970:

---

<sup>90</sup> Interesantemente, un 14 por ciento de los jueces entrevistados para el estudio de Concha/Caballero (2001, 147) tenía la percepción de que el Poder Judicial no tenía *ninguna* participación en la aprobación del presupuesto.

<sup>91</sup> Recientemente, el presidente de la Suprema Corte ha estado cabildeando activamente con el Presidente de la República y el Congreso para este propósito. La Corte estaría pidiendo un dos por ciento del presupuesto federal para el Poder Judicial de la Federación. Actualmente, el presupuesto que recibe es de uno por ciento del presupuesto federal.

Tabla 2  
Presupuesto judicial federal  
(1970-2002)

Año	Nominal (nuevos pesos)	Constante nue- vos pesos (1994)	% Presu- puesto fede- ral	Per capita	Por plaza judicial federal
1970	109 736	141 161 035	0.15	2.9	1 094 272
1975	265 358	193 544 553	0.08	3.4	1 290 297
1980	1 000 017	237 623 021	0.06	3.6	1 231 207
1985	15 168 687	355 360 221	0.08	4.8	1 468 431
1990	257 000 000	427 476 548	0.13	5.3	994 131
1995	1 385 915 000	1 026 618 913	0.39	11.3	2 129 915
2000	6 723 350 703	2 076 389 963	0.56	21.3	2 974 771
2001	13 207 815 516	3 833 908 713	0.97	38.7	4 883 960
2002	14 700 610 906	4 089 182 450	1.00	40.6	n.a.

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

NOTA: El presupuesto per capita y por plaza judicial se expresa en nuevos pesos constantes (1994). Se excluyó al Tribunal Electoral. La población para 2001 y 2002 fue estimada.

De acuerdo con la tabla anterior, puede verse fácilmente que el presupuesto judicial federal se ha casi cuadruplicado, a precios constantes, desde 1995.

En años recientes, también los poderes judiciales locales han visto crecer considerablemente sus recursos. Según datos de Sarre y López Ugalde,<sup>92</sup> entre 1997 y 2001 los presupuestos judiciales de todas las entidades federativas se han incrementado hasta en 541 por ciento en términos nominales (!),<sup>93</sup> con un aumento promedio del 190 por ciento. Como porcentaje del presupuesto de egresos local, sin embargo, los presupuestos judiciales muestran una notable variación entre estados durante el periodo. Hasta el año 2000, todos los poderes judiciales locales, excepto cuatro, habían logrado incrementar sus ingresos propios a través de la administración del llamado “fondo auxiliar”, que les permite disponer de los ingresos generados por multas y otros depósitos en dinero relacionados con los procedimientos judiciales a su cargo.<sup>94</sup> Además, en años recientes, los poderes judiciales también han recibido dinero del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aunque se trata de una fuente menor de ingresos, sobre todo en comparación con lo que reciben por igual concepto las procuradurías de justicia, ha permitido a los poderes judiciales locales cons-

<sup>92</sup> Sarre/López Ugalde (2002, 145-146, anexos 6 y 7).

<sup>93</sup> La inflación acumulada para el periodo no llegó a 40 por ciento.

<sup>94</sup> Solamente 4 estados carecían del “fondo auxiliar” en 2000. El fondo se utiliza para varios propósitos, que van desde las remuneraciones adicionales para los funcionarios judiciales hasta la construcción de nuevos juzgados. El fondo proporciona entre 10 y 30 por ciento de los recursos financieros del respectivo poder judicial (Concha/Caballero 2001, 154 ff.).

truir nuevos juzgados y mejorar y renovar su infraestructura, por ejemplo, mediante la sustitución del equipo de cómputo.<sup>95</sup>

### B. Responsabilidad

Se ha dicho que la independencia judicial es un concepto relativo porque no puede ser separado de la idea de responsabilidad. Así, es de esperarse que un grado mayor de independencia y poder vaya acompañado de mecanismos de responsabilidad más desarrollados y efectivos. Tal parece ser el caso de México a partir de la reforma judicial de 1994. En este apartado, examinaremos brevemente los mecanismos existentes para asegurar la responsabilidad de los jueces en lo individual y de la judicatura en su conjunto.

Antes de 1995, la Suprema Corte estaba encargada de la vigilancia y control de la conducta de los jueces federales.<sup>96</sup> Los ministros realizaban visitas a los diversos circuitos judiciales federales, con el propósito de inspeccionar directamente el funcionamiento de los tribunales, detectar cualquier irregularidad y recibir las quejas del personal judicial y de los abogados y litigantes. Según algunos observadores, dichas visitas se realizaban con grados muy variables de cuidado y rigor. Antes de 1989, no había ni siquiera reglas especiales para la realización de las visitas, de modo que éstas dependían decisivamente del carácter y las ideas personales de los ministros. Además de lo anterior, los jueces de distrito y magistrados de circuito rara vez eran objeto de medidas disciplinarias o de destitución por mala conducta, sino que gozaban de protección en la medida que formaban parte de la “clientela” de algunos ministros. Por lo regular, se les daría una nueva adscripción en otra ciudad u otro circuito.<sup>97</sup> En los casos más serios se les pedía discretamente la renuncia. De acuerdo con un exministro de la Suprema Corte, esta situación fue determinante para el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal en 1994.<sup>98</sup> Igualmente, en la plataforma electoral de 1994 del PAN se puede leer el siguiente diagnóstico:

Con el argumento de que el Poder Judicial es el garante último de la Constitución, y, por tanto, que no puede estar sometido a otro poder, se ha generado una tendencia a la completa irresponsabilidad política y funcional de sus órganos centrales. Los órganos internos para el control de la solvencia moral y la capacidad subjetiva del desempeño de la función judicial prácticamente no existen y dependen directamente del Pleno. Es necesario garantizar la autonomía del Poder Judicial de la Federación, Al mismo

---

<sup>95</sup> Concha/Caballero (2001, 158).

<sup>96</sup> Los ministros de la Suprema Corte solamente pueden ser sometidos a juicio político por el Congreso de la Unión, posibilidad que no se ha dado desde 1917.

<sup>97</sup> A diferencia de los jueces federales en los Estados Unidos, que por lo común son nombrados y adscritos a un tribunal en su estado de origen o residencia, los cambios de adscripción de los jueces federales en México han sido, y siguen siendo, bastante frecuentes. Sin embargo, antes de 1995, no había reglas explícitas sobre el proceso de adscripción y los jueces no podían impugnar esta resolución. Por tanto, los cambios de adscripción podían ser utilizados para hostilizar a los jueces incómodos o demasiado independientes. Se dice que uno de los ministros de la Corte nombrados en 1995 era un antiguo juzgador que fue hostilizado de esta manera porque se negó a seguir órdenes para resolver un asunto. Después de varios cambios, renunció a su cargo (Dezalay/Garth 1995, 31, footnote 18, 74). Cfr. la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 118 y ss., que contienen ahora disposiciones explícitas sobre los criterios para la primera adscripción así como para los cambios de adscripción. Tales resoluciones del Consejo pueden ser impugnadas ante la Suprema Corte.

<sup>98</sup> Carpizo (2000, 211 y s.).

tiempo, deben establecerse disposiciones para garantizar que los jueces cumplan con su deber constitucional.<sup>99</sup>

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 creó un sistema de vigilancia que está más desarrollado desde un punto de vista profesional y técnico. Así, se estableció la Visitaduría Judicial como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>100</sup> El Visitador es designado por el Consejo, pero los visitadores son seleccionados mediante concurso entre los jueces de distrito y magistrados de circuito en funciones. Además, la Ley Orgánica contiene disposiciones explícitas y detalladas sobre el procedimiento y las formalidades que deben acompañar a una visita, como su periodicidad,<sup>101</sup> los registros y otros instrumentos de gestión interna de los tribunales sujetos a inspección, la tramitación de las quejas, los elementos que debe contener el informe de la visita, etcétera.

La Ley Orgánica contiene igualmente disposiciones explícitas y detalladas en relación con las medidas disciplinarias aplicables a los juzgadores y los servidores públicos judiciales.<sup>102</sup> De acuerdo con los informes del Consejo de la Judicatura Federal, las medidas disciplinarias parecen aplicarse de modo más frecuente, incluyendo la destitución y no ratificación de jueces y magistrados.<sup>103</sup> Así, entre 1995 y 1998, el Consejo resolvió no ratificar 9 jueces de distrito y 2 magistrados de circuito; solamente dos jueces fueron destituidos de sus cargos. Desafortunadamente, desde 1999 el Consejo no ha publicado datos detallados, en sus informes anuales, sobre las medidas disciplinarias aplicadas a jueces y magistrados. En su informe sobre una misión cumplida en México en 2001, el relator especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y los abogados señala que entre las estimaciones que recibió se calcula que “la corrupción afecta en un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70% del total de los jueces a nivel federal”, añadiendo que el Consejo de la Judicatura “nunca ha sancionado a un juez federal por corrupción” (párrafo 63). En su respuesta pública, la Suprema Corte de Justicia señala la evidente falta de congruencia y lógica de estas estimaciones, así como su vaguedad, pero desaprovecha la oportunidad de ofrecer información precisa sobre las sanciones disciplinarias a jueces y magistrados.<sup>104</sup>

¿Qué tan responsable es el Poder Judicial como institución ante otros órganos públicos? La sola idea de que los otros poderes pretendan inmiscuirse en sus asuntos internos provoca fuertes reacciones entre los funcionarios judiciales. Por ejemplo, tanto durante la campaña electoral como después de su elección como presidente, Vicente Fox mencionó repetidas veces su idea de que el Poder Judicial tiene que “rendir cuentas”. Con toda seguridad estaba pensando en mejores controles presupuestales y en la necesidad de mayor transparencia en el funcionamiento de los

---

<sup>99</sup> PAN (1994, 4).

<sup>100</sup> Artículos 98 y ss. de la LOPJF.

<sup>101</sup> Las visitas “ordinarias” se realizan dos veces por año (LOPJF, artículo 101). Actualmente, solamente se realiza una visita presencial, mientras que la segunda se sustituye mediante un informe detallado que rinden jueces y magistrados. El Consejo ordena visitas especiales cuando está por resolverse la ratificación de algún juez o magistrado.

<sup>102</sup> Artículos 119 y ss. de la LOPJF.

<sup>103</sup> De acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, los jueces de distrito y los magistrados de circuito son nombrados por un periodo de seis años, al término del cual, si son ratificados o promovidos, pasan a ser inamovibles, y sólo pueden ser removidos por causa de responsabilidad.

<sup>104</sup> SCJN (2002, 107 y ss.).

tribunales,<sup>105</sup> pero algunos juzgadores interpretaron sus declaraciones como un intento de controlar sus resoluciones, una posibilidad que rechazaron, con razón, como intolerable.

El nuevo Instituto Federal de Expertos de Concursos Mercantiles, un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal encargado de seleccionar administradores expertos en procedimientos de quiebra, ofrece un buen ejemplo de los límites que la rendición de cuentas por el Poder Judicial tiene a los ojos de los mismos jueces. De acuerdo con la Ley de mayo de 2000 que lo creó,<sup>106</sup> el Instituto estaba obligado a presentar informes semestrales de sus actividades al Congreso de la Unión. La junta de gobierno del Instituto sometió una consulta al Consejo respecto a si tal obligación era compatible con la independencia judicial. El presidente del Consejo, quien es al mismo tiempo el presidente de la Suprema Corte, transmitió la consulta al Pleno. La Corte examinó el problema desde la perspectiva constitucional y concluyó que el Congreso carecía de facultades para establecer tal obligación para un Instituto que pertenece al Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el Instituto tenía la obligación de informar de sus actividades, debía hacerlo ante el Consejo y la Corte, aunque podía enviar una copia del informe al Congreso de la Unión.<sup>107</sup> La Corte examinó y resolvió esta cuestión sin un fundamento competencial explícito, apoyándose, en cambio, en sus facultades para resolver controversias dentro del Poder Judicial mismo. Sin embargo, la resolución de la Corte no sólo es objetable desde un punto de vista estrictamente jurídico,<sup>108</sup> sino que es claramente sintomática de la sensibilidad judicial respecto de la cuestión de la responsabilidad y la “rendición de cuentas”, en particular si consideramos que la Corte reaccionó con rapidez y vigor desusados contra una disposición legal más bien inocua e insuficientemente reflexionada.

Sin duda, la tendencia hacia una mayor responsabilidad y transparencia en la funcionamiento de los tribunales ha hecho importantes progresos en tiempos recientes. La Auditoría Superior de la Federación ha hecho repetidas observaciones a las prácticas financieras del Poder Judicial de la Federación.<sup>109</sup> En abril de 2002, el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>110</sup> De acuerdo con el artículo 7º de la Ley, todas las entidades obligadas –que incluyen al Poder Judicial de la Federación– tienen que poner a disposición pública la información relativa a su funcionamiento interno, tal como las facultades de sus órganos y dependencias, los salarios de sus servidores públicos, su presupuesto, etcétera. Además de esta obligación general, el Poder Judicial de la Federación tiene la específica de publicar todas las sentencias firmes que pronuncie, aunque las partes pueden objetar la publicación de sus datos personales.<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> De hecho, el ejercicio del presupuesto judicial es vigilado y controlado por la Auditoría Superior de la Federación, un órgano auxiliar de la Cámara de Diputados.

<sup>106</sup> Ley de Concursos Mercantiles.

<sup>107</sup> Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, vol. XII, octubre 2000, 382 y ss.

<sup>108</sup> Véase el análisis detallado de Cossío (2002, 155 ff.).

<sup>109</sup> Véase, por ejemplo, la nota periodística “Detectan en SCJN pagos irregulares”, *Reforma*, 11 de septiembre de 2002, 1 A.

<sup>110</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

<sup>111</sup> Artículo 8. En agosto de 2002, tres senadores pertenecientes diferentes partidos presentaron al Congreso una iniciativa de reforma a la ley que obligaría al Poder Judicial federal a publicar *todas* sus resoluciones.

Respecto de lo que Mauro Cappelletti llama la “responsabilidad social” de los jueces, por la que se “rinde cuentas a los cuerpos o grupos sociales, y en última instancia, al pueblo”,<sup>112</sup> hemos mostrado que ha crecido la exposición del Poder Judicial a los medios de comunicación y a la opinión pública. En parte como respuesta a esta exposición, el Poder Judicial mismo ha intentado mejorar la difusión de sus actividades. Para tales efectos, se han creado oficinas de relaciones públicas y de comunicación social. No obstante tales esfuerzos, el reconocimiento y la confianza públicos en las instituciones judiciales son bajos todavía, quizá debido a su anterior invisibilidad. Así, por ejemplo, en una encuesta de opinión reciente (2001), realizada por encargo de la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte ocupa el décimosegundo lugar en una lista de 18 instituciones en términos de confianza pública. Solamente 10.2 por ciento de los encuestados expresaron tener “mucho” confianza en el Corte, y el 25.8 por ciento señaló tener “alguna” confianza en ella.<sup>113</sup>

Parte de las dificultades que enfrenta la difícil relación entre los medios de comunicación y la judicatura se debe, en opinión de los jueces, a la profunda ignorancia de los reporteros y periodistas sobre el funcionamiento del Poder Judicial. Más aún, también se quejan de que los medios llevan “juicios paralelos” que condenan de manera inapelable antes de que concluya el juicio formal, y también de que los abogados acostumbran a “litigar” en los medios, como modo de ejercer presión sobre los jueces para que dicten resolución favorable a sus intereses.<sup>114</sup>

No obstante lo anterior, la nueva política de apertura de la judicatura y las obligaciones que establecen las leyes de transparencia no significan todavía que las resoluciones y sentencias mismas se hayan vuelto “accesibles”, al menos desde el punto de vista de su contenido, aún para los juristas que conforman un público especializado. La Suprema Corte, por ejemplo, cultiva un estilo judicial poco amigable para el lector, incluso farragoso, que no siempre es suficientemente cuidadoso con el rigor y la consistencia de la argumentación.<sup>115</sup> Aunque la mayoría de sus resoluciones (no se publican todas) son ahora accesibles en términos de información, pues se difunden oportunamente por distintos medios, no han sido todavía incorporadas a una discusión más amplia de las cuestiones públicas que abordan. Quizá sea ésta una de las razones por las cuales no hay un análisis profesional sistemático de las sentencias judiciales, aunque también es cierto que los juristas mexicanos no acostumbran a estudiar los conceptos y teorías jurídicos que podrían ayudar a los jueces a resolver los nuevos problemas que se les presentan.

## 2. Eficiencia

Varios cambios en los poderes judiciales mexicanos en años recientes pueden ser vistos a la luz de un concepto amplio de eficiencia. Aquí examinaremos brevemente los más importantes.

### A. Procesos de crecimiento

---

<sup>112</sup> Cappelletti (1989, 79).

<sup>113</sup> Véase *Este País*, no. 137, agosto de 2002.

<sup>114</sup> Cfr. Concha/Caballero (2001, 221).

<sup>115</sup> Cfr. Cossío (2002, 139 y ss.).

La estrategia más importante utilizada por los poderes judiciales federal y de las entidades federativas para manejar sus crecientes cargas de trabajo y el inmemorial problema del rezago ha sido el establecimiento de nuevos órganos jurisdiccionales. La Tabla 3 ofrece un panorama del crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en relación con la población desde 1930:

Tabla 3  
 Número de juzgados de distrito y tribunales de circuito  
 en relación con la población  
 (1930-2001)

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
2001	252	154	60	99 100	393	644	1 652

FUENTE: cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2001*. La población para 2001 es estimada. JD= juzgados de distrito. TCC= tribunales colegiados de circuito. TUC= tribunales unitarios de circuito.

La Tabla 3 claramente muestra el gran crecimiento en el número de tribunales. Entre 1990 y 2001, por ejemplo, el número de juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito se ha más que duplicado. Sin embargo, como lo muestra la Tabla 4, si comparamos el número de tribunales con su carga de trabajo y el número promedio de asuntos al año, el cuadro se modifica un tanto:

Tabla 4

Carga de trabajo de los tribunales federales  
 (1970-2001)

Año	JD			TCC			TUC		
	Órganos	Carga trabajo	Prom	Órganos	Carga trabajo	Prom	Órganos	Carga trabajo	Prom
1970	55	62 849	1 143	13	29 586	2 276	9	5 749	639
1980	92	82 040	1 302	21	37 142	1 769	12	8 448	704
1990	148	249 589	1 686	66	78 553	1 034	30	27 419	914
1995	176	170 947	977	83	112 684	1 358	47	30 770	655
2000	217	209 930	966	138	252 502	1 830	56	35 740	638
2001	252	251 621	998	154	267 686	1 738	60	38 987	650

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2001*. La carga de trabajo de los juzgados de distrito incluye solamente amparos. La carga de trabajo de los tribunales unitarios de circuito incluye solamente apelaciones en asuntos federales civiles y penales.

La Tabla 4 muestra una variación cíclica en el número promedio de asuntos de cada tipo de tribunal. Se puede ver fácilmente que a pesar del crecimiento significativo en el número de nuevos órganos jurisdiccionales, el número promedio de asuntos por tribunal es aproximadamente el mismo que el de 1970. Si bien los tribunales cuentan con mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos que les ayudan a manejar mejor sus crecientes cargas de trabajo respecto de los que tenían en 1970, también es cierto que los asuntos se han vuelto más complejos. Así, la estrategia de crecimiento no parece haber logrado más que mantener las cosas en un nivel similar al que guardaban hacer treinta años.

En relación con los poderes judiciales de las entidades federativas, desafortunadamente carecemos de datos que nos permitan establecer una comparación similar entre cargas de trabajo y número de tribunales. Hay indicios, sin embargo, de que dichos poderes judiciales están llevando a cabo una estrategia de crecimiento similar, a fin de revertir décadas de crecimiento inexistente o muy modesto.<sup>116</sup>

### B. Consejo de la Judicatura

El intenso crecimiento del Poder Judicial de la Federación en los años ochenta y noventa empezó a generar un nuevo problema en el gobierno y la administración de los tribunales: la creciente complejidad de las tareas no jurisdiccionales y su interferencia con las propiamente jurisdiccionales en los órganos judiciales superiores, tradicionalmente encargados de la administración del poder judicial. Esto era especialmente cierto en el Poder Judicial de la Federación, en el que la administración cotidiana estaba a cargo del presidente de la Corte, quien junto con dos ministros más, electos cada año por el Pleno, conformaban la llamada Comisión de Gobierno y Administración.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Cfr. Concha/Caballero (2001, 123 y ss.).

<sup>117</sup> Cossío Díaz (1992, 116 y ss.).

Las tareas administrativas en sentido amplio incluían no sólo la administración de los recursos financieros y humanos del Poder Judicial, sino también todas las actividades relativas a la designación, adscripción, promoción y disciplina de los juzgadores federales. A comienzos de la década de los noventa, las tareas no jurisdiccionales de la Suprema Corte se habían hecho muy diversas y complejas.<sup>118</sup> Después de 1988, la Corte empezó a expedir acuerdos relacionados con un buen número de cuestiones que hasta ese momento habían sido objeto de acuerdo informal entre los ministros.<sup>119</sup>

La creación de un consejo de la judicatura para el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales del Distrito Federal y catorce estados más significó la oportunidad de introducir una separación más clara entre las funciones jurisdiccionales y las administrativas. Primeramente, y de acuerdo con el modelo europeo,<sup>120</sup> los consejos de la judicatura se encargan de la administración de la carrera judicial como modo de fortalecer la independencia judicial, transfiriendo dichas funciones de una dependencia del ejecutivo –el ministerio de justicia– al Poder Judicial. En la mayoría de los casos, sin embargo, carecen de amplias facultades administrativas, las que, en cambio, sí han sido conferidas a los consejos de la judicatura de varios países latinoamericanos, lo que incluye a los establecidos en México, pero privando de ellas a los órganos judiciales superiores. En el caso de México, las funciones administrativas del consejo son controvertidas, pero al menos los jueces de primera instancia reconocen que sus necesidades y problemas reciben mucha más atención que antes. Por otro lado, inclusive los estados que carecen de consejo de la judicatura están intentando separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas y, en general, racionalizar todas las tareas de gestión.<sup>121</sup>

Un producto accesorio de la racionalización administrativa ha sido el nivel más elevado de control que ahora se ejerce sobre las labores judiciales propiamente dichas. En este sentido, se están desarrollando sistemas de compilación de datos estadísticos, los cuales están siendo usados para medir y vigilar el desempeño y la productividad judiciales.<sup>122</sup>

Una consecuencia imprevista del establecimiento de consejos de la judicatura que poseen funciones administrativas muy amplias ha sido el surgimiento de conflictos más o menos abiertos con los tribunales superiores respectivos. Hemos visto cómo se resolvió en 1999 el conflicto entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal. Pero incluso en los casos en que se han evitado tales conflictos, el hecho de que el presidente de la más alta jurisdicción de que se trate lo sea, al mismo tiempo, del consejo, ha promovido un nuevo tipo de dominio presidencial que no siempre está equilibrado, como antes, por los colegas del presidente en la judicatura.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Cossío Díaz (1992, 97 y ss.).

<sup>119</sup> Cossío opina que era más bien una división entre dos grupos de ministros lo que llevó a la necesidad de expedir acuerdos escritos. Cossío Díaz (1996, 68 ff.).

<sup>120</sup> Fix-Zamudio/Fix-Fierro (1996).

<sup>121</sup> Cfr. Concha/Caballero (2001, 54 y ss.).

<sup>122</sup> Concha/Caballero (2001, 54 y ss.).

<sup>123</sup> Concha and Caballero (2001, 69 s.) sostienen la afirmación contraria: que el “presidencialismo judicial” está desapareciendo porque los presidentes de los tribunales superiores ya no pueden ejercer el poder de manera discrecional e ilimitada. Esto bien puede ser cierto respecto de los tribunales superiores, pero mi impresión es que el “presidencialismo judicial” ha encontrado nueva vida a través de la presidencia de los consejos de la judicatura. Pero, claro está, habría que examinar con más detalle caso por caso.

### C. Duración de los juicios y resolución alternativa de conflictos

Resulta interesante hacer notar que la reforma judicial en México no se ha enfocado a los caballitos de batalla de otras partes, es decir, la duración de los juicios y la llamada “resolución alternativa de conflictos” (RAC). Eso no significa que los procedimientos sean suficientemente rápidos (de hecho, según las encuestas de opinión, son demasiado lentos y complicados)<sup>124</sup> o que las alternativas no sean de utilidad. Lo que sucede es que a estas cuestiones no se les ha otorgado la prioridad que tienen la independencia y los recursos económicos. En su defensa, los jueces alegan que muchas veces el retraso se debe a las partes y no a los tribunales. Sin embargo, se están haciendo algunos esfuerzos por mejorar la rapidez de los juicios y por introducir los mecanismos de RAC en los tribunales<sup>125</sup> y la investigación empírica está empezando a abordar estas cuestiones. Así, por ejemplo, tenemos ahora alguna información relativa a la duración de los juicios para el cobro de deudas monetarias por los tribunales locales, la cual va de 16 a más de 40 meses.<sup>126</sup>

### 3. Acceso

El acceso ha sido una cuestión relativamente descuidada en el campo de la reforma judicial en México, a pesar de que el problema del acceso a los tribunales es muy real para la mayoría de la población, la cual ha tenido que acudir, en cambio, a instituciones cuasi-judiciales como las comisiones de derechos humanos o similares.<sup>127</sup> Si bien es cierto que el crecimiento en el número de tribunales ha mejorado el acceso a la justicia, no hay pruebas de que ello haya beneficiado a amplios sectores de la población. La barrera más importante al acceso a la jurisdicción es la asesoría jurídica y otros costos relacionados. En este sentido se ha logrado algún avance, al menos en el nivel federal.

Desde 1922, la defensoría pública federal ha estado a cargo del Poder Judicial de la Federación. A diferencia de las defensorías públicas en las entidades federativas, los defensores públicos federales han estado relativamente mejor pagados y sus cargas de trabajo han sido más razonables. En 1997 la defensoría federal se transformó en un organismo con autonomía técnica con el nombre de Instituto Federal de Defensoría Pública. La defensa se amplió a la fase de la averiguación previa y la asesoría jurídica se introdujo en las materias no penales del derecho federal. El Instituto selecciona a los defensores y asesores a través de concursos públicos. En diciembre de 2001, el Instituto contaba ya con un total de 488 defensores públicos (en 1998 eran 215) y 105 asesores jurídicos (no había ninguno en 1998). La siguiente tabla da una idea del rápido crecimiento en la demanda de tales servicios a partir de 1998:

---

<sup>124</sup> Véanse en la revista *Voz y Voto* (julio de 1996) los resultados sobre una encuesta de opinión sobre la justicia en el Distrito Federal.

<sup>125</sup> Concha/Caballero (2001, 196 y ss., 209 y ss.).

<sup>126</sup> Sarre/López Ugalde (2002, 34 y s.).

<sup>127</sup> Por ejemplo, el monto promedio de una reclamación ante la Procuraduría Federal del Consumidor fue de unos 5 mil pesos en el año 2000, lo que significa que no vale la pena reclamar cantidades inferiores a ésta. Fix Fierro/López Ayllón (2001b).

Tabla 5  
Número de “acciones”  
de los defensores públicos y asesores jurídicos federales  
(1998-2001)

Año	Defensa pública		Asesoría jurídica		
	<i>Averiguación previa</i>	<i>Proceso penal</i>	<i>Orientación</i>	<i>Asesoría</i>	<i>Representación</i>
1998	--	48 548	--	--	--
1999	57 930	50 979	2 428	889	991
2000	65 227	52 793	5 397	1 894	2 215
2001	66 994	55 378	6 993	2 847	2 935

FUENTE: *Informes de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1998-2001*.

La tabla muestra el notable crecimiento de los servicios ofrecidos por el Instituto. El número de acciones de asesoría jurídica casi se ha triplicado en menos de tres años. Sin embargo, el Instituto cubre solamente una fracción muy pequeña de la demanda total. Por tanto, el problema tiene que resolverse fundamentalmente a nivel de los estados. Como ya se dijo, los defensores públicos en las entidades federativas son, en su mayoría, abogados recién egresados de las escuelas y facultades de derecho, los cuales tienen que ocuparse de una carga de trabajo imposible y reciben a cambio un salario ínfimo. Los jueces de los estados critican severamente la calidad del servicio que ofrece la defensoría pública local. Desafortunadamente, no hay indicios de que se estén haciendo esfuerzos serios de reforma en ese ámbito institucional.<sup>128</sup>

#### 4. Recursos humanos

¿Tiene el Poder Judicial en México los jueces que requiere para que rinda frutos la reforma judicial? No se trata aquí meramente de una cuestión de capacidades personales y profesionales de los jueces, ni hablamos de proponer simplemente un perfil ideal al que deban conformarse a través de la formación y la selección adecuadas. Resulta bastante evidente que las nuevas expectativas que la sociedad mexicana está dirigiendo a los tribunales requieren jueces que se conduzcan de una manera más accesible, abierta y responsable. Pero entonces la pregunta relevante es si la reforma judicial está generando los incentivos apropiados no sólo para la formación y selección de los jueces que se necesitan ahora, sino también para su adecuado desempeño dadas las restricciones organizacionales existentes. Antes de contestar esta pregunta, debemos echar una mirada a los perfiles personales y profesionales de los jueces federales. La Tabla 6 muestra el perfil profesional de los ministros de la Suprema Corte que han desarrollado una carrera judicial previa:

<sup>128</sup> Concha/Caballero (2001, 204 y s.).

Tabla 6  
Ministros de la Suprema Corte  
con carrera judicial previa en el Poder Judicial de la Federación  
1984, 1993 y 1996

	1984 (N=26)	1993 (N=25)	1996 (N=11)
<b>Carrera judicial</b>	16 (60%)	13 (52%)	8 (73%)
<b>Secretarios de la Suprema Corte</b>	14 (54%)	12 (48%)	8 (73%)
<b>Jueces de distrito</b>	8 (31%)	8 (32%)	7 (64%)
<b>Magistrados de circuito</b>	11 (42%)	10 (40%)	7 (64%)
<b>Antigüedad promedio</b>	27 años	27 años	24 años

FUENTE: elaboración propia con datos del *Diccionario biográfico del Gobierno Mexicano*, 1984, y de los *Directorios biográficos del Poder Judicial de la Federación* 1993 y 1996.

La Tabla 6 muestra que el componente “judicial” de la Suprema Corte, es decir, el número de sus integrantes que han realizado carrera en el Poder Judicial de la Federación, se ha mantenido inalterado en lo fundamental entre 1984 y 1996, a pesar de que en ese periodo se dieron dos reformas importantes (1984 y 1994) que trataron de dar a la Corte un perfil más claro como tribunal de constitucionalidad de acuerdo con el modelo europeo,<sup>129</sup> así como la casi total sustitución de los ministros en dos ocasiones durante el mismo periodo. Si ha cambiado en algo, el componente judicial no ha disminuido, sino que se ha acentuado después de la reforma de 1994. Pero, ¿por qué habríamos de esperar un cambio en el perfil profesional de los ministros en respuesta a la especialización de la competencia de la Corte en asuntos de constitucionalidad?

Los estudiosos del derecho han señalado varias razones, tanto políticas como institucionales, sobre por qué, en la tradición jurídica continental europea, los jueces ordinarios no están bien preparados para ejercer el control de la constitucionalidad. En la tradición continental, los jueces son servidores públicos de carrera que deben aplicar de manera estricta las leyes que aprueba el legislador. Tradicionalmente su papel se ha concebido de una manera neutral, apolítica y pasiva. Por tanto, se han establecido tribunales especiales para resolver las cuestiones de constitucionalidad, los que, de modo inevitable, poseen un fuerte componente político.<sup>130</sup>

Es cierto que México tiene una tradición de más de 150 años en la práctica del control judicial de la constitucionalidad a través del juicio de amparo. Sin embargo, a pesar del prestigio que posee el amparo como instrumento efectivo para la protección de los derechos constitucionales de las personas, ha sido y sigue siendo un recurso con limitaciones significativas. Diseñado originalmente como un recurso rápido y sencillo, el amparo se ha convertido en instrumento muy

<sup>129</sup> Cappelletti (1989, 136 y ss.).

<sup>130</sup> Cappelletti (1989, 138, 142 y ss.).

complejo y técnico que desempeña varias funciones, incluyendo la revisión de las sentencias de los jueces ordinarios (el llamado amparo judicial). De hecho, durante la mayor parte del siglo XX, la Suprema Corte enfrentó una “imposible tarea”, es decir, la de pronunciar la última palabra en los amparos judiciales, los que no implicaban una cuestión directa de constitucionalidad, sino solamente una interpretación o aplicación incorrectas de las leyes secundarias por el juez ordinario. Las enormes cargas de trabajo de la Corte tuvieron por consecuencia la elaboración de criterios de interpretación complejos y formalistas sobre los aspectos competenciales y procesales del amparo –con lo cual se intentó regular el acceso a este instrumento protector– descuidando, deliberadamente o no, el desarrollo de criterios suficientes sobre otras importantes cuestiones constitucionales.<sup>131</sup> Por ello, las reformas judiciales de 1987 y 1994 tuvieron en parte el propósito de reorientar la función de la Corte hacia el desarrollo de una jurisprudencia constitucional más activa. La pregunta es si los jueces entrenados en la resolución de las cuestiones estrechas, técnicas y formalistas del amparo están bien preparados para abordar otro tipo de cuestiones constitucionales.

Al analizar las resoluciones de la Suprema Corte posteriores a 1995 surge la impresión de que los ministros han tenido mayor éxito en reclamar más poder e independencia para la Corte y el Poder Judicial de la Federación que en el desarrollo de principios y criterios consistentes de interpretación constitucional. José Ramón Cossío ha observado agudamente que el empleo del concepto de “tribunal constitucional” se ha convertido en la justificación básica, pero un tanto hueca, de muchas de sus sentencias, especialmente en casos controvertidos. No es que dichas sentencias sean necesariamente incorrectas. Con seguridad, la mayoría son acertadas desde el punto de vista constitucional, pero los ministros parecen formular sus resoluciones más por intuición que con apoyo en una teoría constitucional sólida. El resultado es, en ocasiones, un conjunto desconcertante de resoluciones inconsistentes entre sí.

Por lo que se refiere al nombramiento de los jueces federales inferiores, quizá sea pronto para evaluar plenamente los efectos del sistema de concursos sobre sus perfiles profesionales y personales, en parte porque el nuevo sistema no ha sido empleado de manera consistente.<sup>132</sup> Después de 1994, y como consecuencia de la reforma de 1999, el Consejo de la Judicatura Federal ha introducido algunos cambios en el procedimiento de selección y nombramiento. En el año 2000 se inició un programa de formación para candidatos a los cargos de jueces de distrito y magistrados de circuito. Se trata de un programa intensivo que dura siete meses y que comprende más de mil horas de actividades de formación y entrenamiento, incluyendo una gran variedad de cursos y actividades prácticas. El programa de formación tiene, en lo esencial, una orientación teórica, porque se parte de la hipótesis de que los candidatos ya poseen un conocimiento desarrollado de los aspectos prácticos de la función judicial.<sup>133</sup> Sin duda se trata de un paso en dirección a hacer los cursos un requisito obligatorio para el nombramiento. El Consejo ha decidido que el exa-

---

<sup>131</sup> Como lo señala un ministro de la Suprema Corte, entonces magistrado de circuito: “... 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). Cossío (2002, 114 ff.) describe la teoría constitucional desarrollada por la Suprema Corte entre 1940 y 1994 como “minimalista”, queriendo decir con ello que la Corte redujo voluntariamente su propia capacidad de llevar a cabo un control constitucional efectivo.

<sup>132</sup> Señalando la “urgente necesidad” de nombrar jueces, el Consejo de la Judicatura Federal ha hecho algunos nombramientos con base en concursos de méritos, no de oposición.

<sup>133</sup> Báez Silva (2001, 38).

men de admisión al programa de formación sea equivalente a la primera etapa del concurso de oposición según lo establece la ley, siempre que el candidato concluya satisfactoriamente todos los cursos y actividades prácticas.<sup>134</sup>

Quizá el cambio más preocupante en relación con el nuevo sistema de nombramientos sea la gran movilidad interna que se ha producido como consecuencia del acelerado crecimiento del Poder Judicial federal. La Tabla 7 muestra el número de nuevos nombramientos de jueces y magistrados que ha hecho el Consejo entre febrero de 1995 y diciembre de 2001:

Tabla 7  
Nombramientos de jueces de distrito y magistrados de circuito  
(1995-2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Jueces de distrito	28	62	60	0	97	85	80	412
Magistrados de circuito	14	52	32	11	97	70	44	320

FUENTE: página Web del Consejo de la Judicatura Federal, <http://www.cjf.gob.mx>.

Excluyendo los once ministros de la Suprema Corte y los 22 magistrados electorales, a fines de 1995 había 472 plazas judiciales federales (176 jueces de distrito y 296 magistrados de circuito). A fines de 2001, este número se había elevado a 764 (252 jueces de distrito y 512 magistrados de circuito), un incremento del 61.6 por ciento. Durante el mismo periodo, sin embargo, se nombraron en total 412 jueces de distrito (163.5 por ciento de su número total a fines de 2001) y 320 magistrados de circuito (62.5 por ciento de su número total a fines del mismo año), ya fuera mediante concurso de oposición o a través de concurso de méritos, en razón de la urgencia de designar nuevos juzgadores.

Hasta ahora, los magistrados de circuito han provenido exclusivamente de las filas de los jueces de distrito. La necesidad constante de nombrar magistrados de circuito ha tenido por efecto una reducción en los requisitos de experiencia promedio de los candidatos. En uno de los concursos, por ejemplo, los candidatos a magistrados de circuito requerían tener al menos un año de experiencia como jueces de distrito. Sin embargo, el problema se agrava porque en la actualidad hay muchos más magistrados de circuito que jueces de distrito (aproximadamente el doble), lo que significa, en última instancia, que no hay selección real para convertirse en magistrado de circuito. En consecuencia, el proceso de selección de los jueces de distrito se ha hecho todavía más urgente y frecuente. Esta situación se confirma por el hecho de que a comienzos del 2000, el Consejo de la Judicatura Federal convocó a un concurso de oposición libre, abierto a candidatos externos al Poder Judicial federal, para ocupar 50 plazas de jueces de distrito, pero solamente fueron designados tres aspirantes externos.

Como sucede en el caso de los ministros de la Suprema Corte, resulta conveniente buscar elementos adicionales que nos permitan identificar el nivel de cambio o de continuidad en el proceso de nombramiento y las actitudes de los jueces federales. Por fortuna, contamos con algunos

<sup>134</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo general 24/2001, que fija las bases para el décimo concurso interno de oposición para la designación de magistrados de circuito, y el Acuerdo general 25/2001, que fija las bases para el quinto concurso interno de oposición para la designación de jueces de distrito, ambos del 25 de abril de 2001, consultables en <http://www.cjf.gob.mx>.

datos interesantes que pueden resultar de utilidad en este sentido. La Tabla 8 muestra datos sobre los perfiles personales y profesionales de los jueces de distrito en 1984 y en 2002:

**Tabla 8**  
Perfiles personales y profesionales de los jueces de distrito

(1984 y 2002)

	<b>1984</b> (N=97)	<b>2002</b> (N=257)
<b>Lugar de nacimiento</b>	20 entidades	28 entidades
<i>Distrito Federal</i>	16 (16.5%)	67 (26%)
<b>Mujeres</b>	6 (6.6%)	59 (23%)
<b>Adscripción en lugar de nacimiento</b>	20 (20.6%)	46 (17.9%)
<b>Edad</b>	44.8 años	42.3 años
<i>AL INGRESO EN EL PJJ</i>	29.4 años	26.8 años
<i>AL NOMBRAMIENTO COMO JUEZ</i>	40.4 años	39.8 años
<b>Ocupación del padre</b>		(N=162)
<i>Jurista</i>	11.3%	13.3%
<i>Profesionista (todos)</i>	22.3%	26.0%
<i>Comerciante</i>	28.7%	21.8%
<i>Servidor público/empleado</i>	17.0%	26.0%
<i>Trabajador, artesano</i>	10.6%	15.2%
<i>Campesino</i>	13.8%	9.0%
<i>Empresario</i>	5.3%	1.2%
<i>Otro</i>	2.1%	0.6%
<b>Estudios de derecho</b>		
<i>Número de escuelas</i>	21	42
<i>Egresados de escuelas públicas</i>	90 (95.7%)	224 (87.8%)
<i>Egresados de la UNAM</i>	33 (35.1%)	70 (27.5%)
<b>Antigüedad</b>		
<i>En el PJJ</i>	15.1 años	15.2 años
<i>Al nombramiento como juez</i>	10.7 años	12.2 años
<i>En el cargo</i>	4.4 años	2.4 años
<i>En la adscripción actual</i>	3.0 años	n.d.
<b>Carrera judicial</b>		
<i>Oficial judicial</i>	14 (14.4%)	83 (32.3%)
<i>Actuario</i>	41 (42.3%)	152 (59.1%)
<i>Secretario en juzgado distrito</i>	49 (50.5%)	166 (64.6%)
<i>Secretario en tribunal circuito</i>	58 (59.8%)	225 (87.5%)
<i>Secretario en la Suprema Corte</i>	78 (80.4%)	63 (24.5%)
<b>Ejercicio profesional fuera del PJJ</b>	56 (57.7%)	137 (53.3%)
<i>Abogados</i>	25 (25.8%)	34 (13.2%)

FUENTE: Consejo de la Judicatura Federal, página Web: <<http://www.cjf.gob.mx>>, visitada en mayo y junio de 2002; *Diccionario biográfico del gobierno mexicano* 1984; *Directorios biográficos del Poder Judicial de la Federación* 1989, 1993 y 1996.

La tabla muestra cambios importantes entre 1984 y 2002. Los jueces de distrito en 2002 son, en promedio, más jóvenes al ingresar al Poder Judicial y al momento de su designación. Su antigüedad en el cargo de juez es más reducida que en 1984, como consecuencia de la urgente necesidad de nombrar magistrados de circuito a la que hemos hecho referencia. El número de mujeres ha aumentado, pero se encuentra lejos todavía del porcentaje de mujeres que existe ac-

tualmente en las escuelas y facultades de derecho, el cual era de cerca de 50 por ciento en el año 2000. Un cambio importante se refiere a la carrera judicial mismo. Una proporción más alta de los jueces en el 2002 han pasado por los diferentes cargos judiciales y, en contraste con los de 1984, en su mayoría *no* han sido secretarios en la Suprema Corte de Justicia. Para efectos prácticos, esto puede significar una reducción de la influencia de la Corte en los candidatos seleccionados. Como era de esperarse, por otro lado, en la actualidad hay más jueces que provienen de las escuelas de derecho privadas, y su número se incrementará con seguridad en el futuro. Aún así, dicho porcentaje sigue siendo muy reducido, comparado con el número de estudiantes matriculados en universidades privadas, que ya es del 30 por ciento. En general, los cambios señalados indican que el Poder Judicial de la Federación se está haciendo más plural y diverso.

A pesar de todos estos cambios,<sup>135</sup> el grado de continuidad entre 1984 y 2002 es notable también en otros sentidos. Por ejemplo, los jueces de distrito en 2002 no tienen, en promedio, menos experiencia y antigüedad antes de su designación que los jueces de 1984, a pesar de la creciente movilidad interna.

Un interesante estudio empírico realizado recientemente en el Instituto de la Judicatura Federal<sup>136</sup> ofrece también un cuadro mixto de cambio y continuidad en las actitudes judiciales. Utilizando dos modelos de la función judicial, una definida en términos tradicionales y otra con elementos contemporáneos, el estudio analiza las respuestas a un cuestionario de 120 secretarios. Las preguntas se diseñaron con el propósito de identificar las actitudes y opiniones con las que más estarían de acuerdo los miembros del Poder Judicial federal, no los secretarios mismos. El estudio muestra claramente que el nuevo peso y la nueva visibilidad del Poder Judicial ha tenido ya un impacto significativo en la conciencia de sus miembros, pero que las concepciones de justicia que representan todavía están impregnadas por ideas más tradicionales. De este modo, las actitudes judiciales parecen encontrarse en un estado de transición entre los dos paradigmas apuntados.

Por lo que se refiere a los poderes judiciales de las entidades federativas, todos ellos (con excepción de cuatro) han establecido sus propios centros e institutos de formación y capacitación judicial.<sup>137</sup> En algunos estados, los cursos en dichos centros e institutos son obligatorios como requisito para acceder al cargo de juez. Varios estados han firmado convenios de cooperación con las facultades de derecho locales. Una modalidad de cooperación implica la participación de los jueces y funcionarios judiciales en programas de maestría y otros de posgrado organizados por las universidades locales y otras instituciones de educación superior.<sup>138</sup>

La carrera judicial como nuevo sistema para la selección y nombramiento de los jueces tiene una lado positivo visible: hace al poder judicial más abierto, más meritocrático, más inde-

---

<sup>135</sup> Estos cambios se pueden detectar ya en el primero concurso de oposición interno para el nombramiento de jueces de distrito realizado en 1996. Primeramente, el concurso dio oportunidad de concursar a muchos secretarios, especialmente de provincia, que conforme al sistema anterior quizá nunca la hubieran tenido, ya fuera porque no laboraban en la Suprema Corte o porque no tenían vínculos con los ministros. Sin embargo, de los 62 jueces designados en esa oportunidad, solamente diez (16 por ciento) eran secretarios en la Corte. El concurso favoreció también a los secretarios de órganos mixtos, es decir, no especializados, pues los exámenes se refieren a todas las materias jurídicas. Lo anterior se desprende de un informe estadístico interno del Instituto de la Judicatura Federal.

<sup>136</sup> González Placencia (2002).

<sup>137</sup> Concha/Caballero (2001, 10, 277).

<sup>138</sup> Concha/Caballero (2001, 10, 277).

pendiente y responsable. Al mismo tiempo, resulta dudoso que los programas de formación y capacitación puedan tener éxito pleno en el fomento de una nueva mentalidad entre los jueces y de una reflexión profunda sobre el papel de la función judicial en la sociedad. Estos programas se encuentran en sus inicios, y en este sentido apenas han comenzado a incorporar nuevas ideas y nuevos métodos diseñados específicamente para las necesidades de la judicatura.<sup>139</sup> Los programas de formación que meramente reproducen los métodos tradicionales de la enseñanza del derecho difícilmente contribuirán al surgimiento de una mentalidad judicial distinta.

Más allá de la formación y la capacitación judiciales, el obstáculo más importante para el surgimiento de la nueva mentalidad se encuentra en los incentivos que existen para que los jueces tomen resoluciones que no “solucionan” los conflictos. Tales incentivos derivan, como ya se dijo repetidamente, de las cargas de trabajo, las rutinas internas y el comportamiento de los abogados.

#### IV. ¿HACIA DÓNDE VA LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO?

A partir de lo que se ha explicado en los apartados previos, debería resultar bastante evidente que el proceso de la reforma judicial en México no ha sido, principalmente, el resultado de presiones externas o de la intervención de instituciones internacionales, las cuales, de hecho, no han desempeñado un papel significativo hasta ahora. Por el contrario, se ha tratado de mostrar que sus raíces son más profundas. Esto es, al mismo tiempo, una fuente de fortaleza y de debilidad de la reforma misma.

Es una fuente de debilidad en la medida que el proceso de reforma no ha procedido sobre la base de un análisis empírico riguroso, ni se ha beneficiado de un enfoque sistemático. En un cierto sentido, ha sido un proceso aleatorio que se deriva de otras transformaciones. Por tanto, ha carecido de un impulso dirigido por un grupo definido de estrategias e interesados en la reforma. Sin embargo, la idea central detrás de la iniciativa de diciembre de 1994 del presidente Zedillo fue, y sigue siendo, correcta en lo esencial, es decir, que el proceso de cambio político y económico requiere una segunda ola de reformas que tengan por objetivo lograr la consolidación institucional a través del derecho.<sup>140</sup> Esta es la razón por la cual el concepto de “Estado de derecho” apareció de manera tan prominente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,<sup>141</sup> y aunque no aparece de manera destacada en el Plan del nuevo gobierno, no hay duda de que el apego a la legalidad es la única fuente sólida de legitimidad, una vez que la legitimidad revolucionaria, y los beneficios que permitió dispensar durante mucho tiempo, han quedado, según parece, definitivamente enterrados.

La reforma judicial de 1994 pretendía ser un primer paso en esta dirección, pero la crisis financiera de 1995 reorientó los impulsos reformistas del nuevo gobierno hacia metas más urgentes. No obstante, como hemos visto, dicha reforma inició una nueva dinámica en otras partes. A largo plazo, su impacto será más profundo y duradero de lo que parece a primera vista. Si es cierto que la reforma judicial en México responde de algún modo a las demandas y expectativas sociales, y no sólo a los intereses de las elites académica, política y jurídica, entonces podemos te-

---

<sup>139</sup> Cfr. Concha/Caballero (2001, 278).

<sup>140</sup> Véase también CIDAC (1994, cap. 1).

<sup>141</sup> SHCP (1995, cap. 2).

ner certidumbre de que el proceso de reforma continuará, aunque a su propio ritmo y según su propia lógica.

¿Qué falta por hacer? ¿Cuál es la probabilidad de que se haga? En relación con la primera pregunta, no es difícil proponer una lista de asignaturas pendientes para la reforma:

- Acceso a la justicia
- Rendición de cuentas y transparencia
- Reforma procesal, incluyendo medios alternativos
- Enseñanza del derecho, incluyendo la formación judicial
- Profesión jurídica

Las dos últimas asignaturas ameritan un breve examen, porque por lo regular no forman parte de la actual discusión sobre la reforma judicial. No obstante, fácilmente se puede argumentar que ambas tienen consecuencias importantes para ella.

En México, la enseñanza del derecho sigue siendo muy tradicional. En términos generales, se ha estancado, reproduciendo modelos teórico-jurídicos del siglo XIX. La mayoría de los profesores no actualiza sus conocimientos y rara vez están familiarizados con los métodos de enseñanza más modernos. Según diversos observadores, la enseñanza del derecho era bastante satisfactoria hasta los años sesenta y principios de los setenta, cuando la matrícula en las universidades públicas empezó a crecer de manera masiva, lo que se tradujo en un marcado declive en la calidad de la enseñanza.<sup>142</sup>

¿Hasta qué punto las deficiencias de la enseñanza del derecho afectan el desempeño del poder judicial? No lo sabemos a ciencia cierta, pero podemos suponer que si no se superan esas deficiencias, dicha enseñanza difícilmente aportará algo a la construcción de una judicatura más abierta y responsable. En el mejor de los casos, la institución judicial misma tendrá que utilizar sus instrumentos internos de formación y capacitación como medio para homogeneizar el nivel de conocimientos de sus servidores y tratar de reemplazar los modelos jurídicos caducos absorbidos por los estudiantes durante su paso por la escuela de derecho. Por tanto, hay razones sólidas para creer que la reforma judicial (y en general un Estado de derecho moderno de tipo occidental) tienen mucho que ganar de una reforma a la educación jurídica. Pero esto es más fácil de decir que de hacer.

Tómese en cuenta, por ejemplo, que la de derecho es la carrera más cursada por los estudiantes mexicanos (unos 190 mil en el año 2000, por encima de contaduría y administración de empresas).<sup>143</sup> El número de escuelas de derecho, especialmente las pequeñas escuelas privadas, ha explotado durante los años noventa.<sup>144</sup> Si bien dichas escuelas requieren algún tipo de reconocimiento oficial a fin de poder expedir títulos profesionales, en la realidad no hay control sobre los contenidos y la calidad de la enseñanza que ofrecen. No hay nada equivalente a un examen de

---

<sup>142</sup> López Ayllón/Fix Fierro (2000).

<sup>143</sup> Datos tomados de la página Web de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), <<http://www.anuies.mx>>, visitada en marzo de 2002.

<sup>144</sup> López Ayllón/Fix Fierro (2000).

la barra, de modo que un título universitario (y en ocasiones ni eso) basta para tener acceso a la profesión.

En cambio, resulta más sencillo alegar la necesidad de la reforma de la profesión jurídica en relación con la reforma judicial, porque el comportamiento de los abogados tiene un impacto directo en el desempeño judicial. Los jueces mexicanos se quejan de que los abogados son, en ocasiones, el principal obstáculo para el adecuado funcionamiento de los tribunales. En este sentido mencionan sobre todo su falta de capacidad profesional y muchas de sus prácticas cuestionables, como el uso de la prensa para ejercer presión sobre los juzgadores. Así, por ejemplo, una mayoría de los jueces civiles y penales entrevistados para el estudio de Concha y Caballero pensaba que la formación y el desempeño de los abogados era “regular” o “malo”, sobre todo en la materia penal.<sup>145</sup>

¿Cuál es la razón de la que la educación y la profesión jurídicas se hayan dejado de lado en las profundos cambios introducidos en los sistemas jurídico y judicial en las dos últimas décadas? ¿Por qué la reforma de la enseñanza y del ejercicio profesional del derecho están ausentes de la agenda pública? Una respuesta posible podría encontrarse en el carácter autónomo o privado de ambas. Como ya se dijo, las escuelas de derecho, ya sea que pertenezcan a universidades públicas o privadas, tienen que cumplir con algunos requisitos no muy exigentes para obtener reconocimiento oficial y el derecho de expedir títulos profesionales. Pero aparte de estos requisitos, gozan de un amplio grado de autonomía para decidir el tipo y la calidad de la enseñanza que impartirán. Por su parte, la profesión jurídica, o al menos los abogados postulantes, no constituyen una profesión altamente regulada, ni por el gobierno ni por las asociaciones profesionales. Más aún, debido a su posición menos visible, los abogados parecen haber logrado desviar la atención respecto de su desempeño profesional. Si el caso se pierde, el “delincuente” sale libre o el “inocente” va a la cárcel, la impresión que se crea, sobre todo por obra de los medios de comunicación, es que el juez es el culpable. Finalmente, el carácter fragmentario y no sistemático de muchas de las reformas han puesto efectivamente a la educación y a la profesión jurídicas fuera de sus objetivos más inmediatos y urgentes.

Las circunstancias arriba mencionadas, así como la trayectoria seguida por la reforma judicial misma hasta ahora, tienen consecuencias importantes en la respuesta que se dé a la cuestión del futuro de la reforma. El nuevo paisaje político, en el que ningún partido tiene una mayoría en el Congreso (y ello no se modificará en un futuro próximo), así como el hecho de que el Poder Judicial mismo se ha convertido en un actor importante, permiten aseverar que no hay una alta probabilidad de que se realicen nuevamente cambios radicales como los de la reforma de 1994.<sup>146</sup> Por lo tanto, más bien son de preverse cambios pequeños, paulatinos, dependiendo de las circunstancias prevalecientes. Por ejemplo, ha habido propuestas ocasiones para introducir la colegiación obligatoria de los abogados como medio para controlar su conducta y desempeño. Si por alguna razón esta propuesta se convirtiera en un tema destacado de la agenda pública, es posible que tal cambio no provocara tanta resistencia, considerando que las organización profesio-

---

<sup>145</sup> Concha/Caballero (2001, 188, 215 y ss.).

<sup>146</sup> Según notas de prensa, miembros distinguidos del Partido Acción Nacional estaban preparando una iniciativa para introducir cambios importantes en la composición y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal que seguramente producirían fuertes resistencias internas. Pero rápidamente se desmintió esta versión. Véase *Milenio Diario*, 12 de marzo de 2002. Sin embargo, en el Congreso hay al menos una iniciativa de miembros de ese partido que propone cambios al Poder Judicial de la Federación.

nal no es fuerte y de que los buenos abogados podrían sentir la tentación de querer librarse de la competencia desleal. Pero dada la falta de planeación y discusión, no hay certeza tampoco de que un cambio semejante remediara adecuadamente algunos de los más graves problemas de la profesión.

A final de cuentas, lo que están en juego es menos el éxito de la reforma judicial, como quiera que se formule, que una redefinición del papel de los tribunales en la sociedad. Es la sociedad la que, en última instancia, determinará hasta dónde debe llegar la reforma judicial y, sobre todo, cuáles inversiones en este proyecto son las que habrán de rendir las mayores ganancias.<sup>147</sup> Difícilmente podemos dudar de que, en el largo plazo, la sociedad habrá de obtener más o menos lo que espera. Es sólo la situación presente la que parece tan ambigua y contradictoria.

Si bien la sociedad mexicana exige y espera justicia sustantiva, real, no solamente formal, los incentivos que enfrentan jueces y abogados no se han modificado en lo fundamental y no favorecen, al menos por ahora, que se logre tal justicia. La sociedad exige y espera también que los tribunales se conviertan en “guardianes de las promesas democráticas”,<sup>148</sup> pero al mismo tiempo les niega su confianza y apoyo, según indican las encuestas. ¿Es esto un motivo para el pesimismo? Ciertamente no. Recientemente hemos experimentado otros cambios, como el fin pacífico del régimen del PRI, lo que hace diez o veinte años parecía casi imposible, y en poco tiempo hemos llegado a darlo por sentado. ¿Por qué habría de ser distinta la reforma judicial?

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BÁEZ SILVA, Carlos. 2001. “El entrenamiento práctico en el Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial: el caso de las prácticas de elaboración de proyectos y de dación de cuenta”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 9, 27-57.
- BLANCO, José y José RANGEL. 1996. *Las generaciones cambian. Un estudio sobre el desempeño académico de la UNAM*. México, UNAM.
- CAPPELLETTI, Mauro. 1989. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford, Clarendon Press.
- CAROTHERS, Thomas. 1998. “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs* 77(2), March-April, 95-106.
- CARPIZO, Jorge. 2000. “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones constitucionales*, 2, 209-218.
- CIDAC. 1994. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. Héctor FIX FIERRO, ed. México, CIDAC-Cal y arena.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y José Antonio CABALLERO JUÁREZ. 2001. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. México, UNAM-National Center for State Courts.

---

<sup>147</sup> Por ejemplo, es bastante obvio que un peso invertido en el mejoramiento de los poderes judiciales locales pueden traducirse en mayores “ganancias” que el mismo peso invertido en los tribunales federales. Sin embargo, la decisión de invertir en los primeros o en los segundos no es de carácter puramente económico.

<sup>148</sup> Garapon (1997).

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón. 1992. *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, UNAM-Porrúa.
- . 1996. *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. México, UNAM.
- . 2001. “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, VIII(1), 61-115.
- . 2002. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México, Distribuciones Fontamara.
- y Josefina CORTÉS CAMPOS. 2002. “La inconstitucionalidad del reglamento de energía eléctrica (y las inconsistencias de la sentencia que la declara)”, *Este País*, 136, julio, 28-36.
- DE GRAMMONT, Hubert C. (2001): *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*. México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Plaza y Valdés.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. 1998. *El ejercicio de las facultades presidenciales*. México, UNAM-Porrúa.
- DÍAZ ROMERO, Juan. 1997. “Después de la reforma constitucional”. *La toga y la palabra*. México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 31-40.
- EISENSTADT, Todd. 1999. “La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)”, en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. J. de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, ed. México, UNAM-IFE-TEPJF-UQRoo-PNUD, 983-1050.
- FINKEL, Jodi. 1997. *The Politics of Mexico's 1994 Judicial Reform*. Paper presented at the LASA Conference in Guadalajara, Mexico, April 16-19.
- FIX-FIERRO, Héctor. 1998. “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years”, *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, Spring 1998, 1-21.
- . 1999a. “Poder Judicial”, in *Transiciones y diseños institucionales*. María del Refugio GONZÁLEZ and Sergio LÓPEZ AYLLÓN, eds. México, UNAM, 167-221.
- . 1999b. “El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional”, *Diálogo y Debate de Cultura Política* 2(7), enero-marzo, 123-161.
- y Sergio LÓPEZ AYLLÓN. 2001a. “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, VIII(2), 347-393.
- y Sergio LÓPEZ AYLLÓN. 2001b. “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*. VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS, eds. México, UNAM, 111-142.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Héctor FIX-FIERRO. 1996. *El Consejo de la Judicatura*. México, UNAM.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón COSSÍO DÍAZ. 1996. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México, FCE.
- GARAPON, Antoine. 1997. *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel ESCRIVÁ DE ROMANÍ y pról. de José Juan TOHARIA, s.l., Ediciones Flor del Viento.

- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. 1999. “La zaga de los derechos políticos en México”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Gonzalo MOCTEZUMA BARRAGÁN, ed. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 35-53.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. 2002. “La judicatura federal mexicana frente al Estado constitucional de derecho”, *Juez. Cuadernos de investigación*, México, 1, primer semestre, 51-83.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. 1991. *Problemas fundamentales del amparo mexicano*. Guadalajara, ITESO.
- HAMMERGREN, Linn. 1998. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder, Westview Press.
- HARVARD LAW REVIEW. 1995. Note: “Liberalismo contra democracia: Recent Judicial Reform in Mexico”, *Harvard Law Review*, vol. 108, 1919.
- IRONS, Peter. 2000. *A People’s History of the Supreme Court*. New York, Penguin Books.
- KESSEL, Georgina. 1995. “Liberalización comercial y crecimiento económico”, en *México a la hora del cambio*. Luis RUBIO y Arturo FERNÁNDEZ, eds. México, CIDAC-Cal y arena, 163-191.
- LÓPEZ -AYLLÓN, Sergio. 1995. “Notes on Mexican Legal Culture”, *Social & Legal Studies* 4(4), 477-492.
- , 1997. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*. México, UNAM.
- y Héctor FIX-FIERRO. 2000. “‘¡Tan cerca, tan lejos!’ Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, núm. 97, enero-abril, 155-267.
- MADRAZO, Jorge. 1993. *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*. México, FCE.
- MAGALONI, Ana Laura y Layda NEGRETE. 2000. “Desafueros del poder. La política de decidir sin resolver”, *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León* 2(2), enero-abril, 54-68.
- MAGALONI, Beatriz y Arianna SÁNCHEZ. 2001. *Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30-September 2.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, Cal y arena.
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 1994. *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*. México, PAN.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. 1994. *Plataforma electoral*. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. 1994. *Plataforma electoral 1994-2000. Certidumbre, responsabilidad y cambio para México*. México, Fundación Cambio XXI.
- PÁSARA, Luis. 2002. “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, *Política y Gobierno*, México, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, 361-402.

- PRILLAMAN, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, Conn., Praeger.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2000. *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época)*. 2ª ed. México, PJF-Miguel Ángel Porrúa.
- RAMSEYER, J. Mark. 1994. "The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies* 23, June, 721-747.
- SÁENZ ARROYO, José (ed.). 1988. *La renovación nacional a través del derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*. México, Porrúa.
- SALES SARRAPY, Carlos. 1995. "La reforma económica", in *México a la hora del cambio*. Luis RUBIO y Arturo FERNÁNDEZ, eds. México, CIDAC-Cal y arena, 87-133.
- SARRE, Miguel y Antonio LÓPEZ UGALDE. 2002. *Administración de justicia en México. Indicadores en materia mercantil e hipotecaria*. México, ITAM-Gaxiola Moraila y Asociados, S.C. (publicado como anexo especial a la revista *Este País*, 138, agosto).
- SCHATZ, Sara. 1998. "A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule: The Mexican Case (1994-1997)", *International Journal of the Sociology of Law*, 26, 217-244.
- SCHWARZ, Carl. 1977. "Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y México", trad. de Fausto E. RODRÍGUEZ, *Anuario Jurídico 2-1975*, México, UNAM, pp. 142-219. (trad. de "Judges Under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", *California Western International Law Journal* 3, 260)
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 1995. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2001. *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, SCJN.
- . 2002. *Respuesta al informe del relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados (mayo 2002)*. México, Poder Judicial de la Federación.
- TAYLOR, Michael C. (1997): "Why No Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, 27, Winter, 141-166.
- VARGAS, Jorge A. 1995. "The Rebirth of the Supreme Court of Mexico: An Appraisal of President Zedillo's Judicial Reform of 1995", *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 11, 295.
- VOZ Y VOTO. 1996. "Entre abogados te veas", *Voz y Voto*, 41, julio, 23-27
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo. 2002. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. México, UNAM.
- ZAMORA, Stephen. 1993. "The Americanization of Mexican Law: Non-Trade Issues in the North American Free Trade Agreement", *Law and Policy in International Business* 24(2), 391-459.
- ZEDILLO, Ernesto. 1994. *Las políticas del bienestar*. México, PRI (Documentos).
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo. 1999. "La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México", *Estudios agrarios* 11, 9-49.