

EL REZAGO EN LA SUPREMA CORTE DE MÉXICO

José Luis Soberanes Fernández *

SUMARIO: 1. *Antecedentes coloniales*, 2. *Antecedentes en el México Independiente*, 3. *Situación actual*: A) reformas orgánicas, B) Reformas al juicio de amparo.

1. *Antecedentes coloniales*

Aunque en su creación y primeros años, la Real Audiencia de México, contó con un presidente y cuatro magistrados, al poco tiempo alcanzó el número de ocho oidores y cuatro alcaldes del crimen, según se estipulaba en la Real Chancillería de Valladolid, modelo de la mexicana, de acuerdo a lo prescrito en sus primeras ordenanzas de 22 de abril de 1528.

Como es fácil de comprender, si el número de habitantes aumentaba, así como las complicaciones de la vida social, el número de pleitos aumentaba, de tal manera que al cabo de dos siglos ello se reflejaría en el rezago de causas pendientes de la Real Audiencia y Chancillería de México.

Por ello fue que el rey tomó medidas para terminar con dicho retraso en la resolución de expedientes por tres ocasiones durante el siglo XVIII: 1739, 1749 y 1776, las dos primeras con carácter interino y la última en forma definitiva.

En carta del virrey-arzobispo de la Nueva España, don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta, de 24 de mayo de 1736,¹ se planteaba al monarca español la necesidad de aumentar la planta de funcionarios de la Real Audiencia y Chancillería de México, pues el número de causas que conocía este superior tribunal excedía en mucho las posibili-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ *Cfr.*, El proemio de la Real Cédula de 13 de junio de 1739.

dades del despacho normal de las mismas, pues conservaba el número de magistrados que hacía doscientos años.

Así fue como el Real y Supremo Consejo de Indias, propuso a la corona, en consulta de 2 de febrero de 1737, que con carácter de provisional se crearan cuatro plazas de oidor y dos de alcalde del crimen para aumentar las existentes en la Audiencia de México; proposición que fue aprobada.

Posteriormente hubo que implementar esta medida, para que tuviera una mayor eficacia, por lo que el propio Real y Supremo Consejo de Indias acordó el 10 de abril de 1737, encargar a uno de sus fiscales, el licenciado Prudencio Antonio de Palacios, estudiara el asunto y propusiera alguna solución. Éste presentó sus conclusiones el 17 de febrero ante el mismo Consejo, el cual resolvió integrar una junta para que dictaminara sobre las proposiciones de Palacios, con tres de sus ministros (José Cornejo, José Carbajal y Antonio Álvarez de Abreu) y los otros dos fiscales; dictamen que salió favorable a lo propuesto por Palacios.

Así fue como la suprema autoridad indiana consultó al monarca en 25 de mayo de 1739, la aprobación del *Reglamento de las Salas Civiles y Criminales de la Real Audiencia de México para que con los ministros aumentados puedan con mas brevedad ebaquarse los pleytos atrasados de unas, y otras, y tener prompta decisión los corrientes*. Cuerpo legal que fue aprobado por el rey en la villa y corte de Madrid y promulgado por la Real Cédula expedida el 13 de julio de 1739 en Buen Retiro.²

Por último hay que hacer mención que este Reglamento fue abrogado por Real Cédula de 26 de abril de 1742.³

Respecto al contenido de la Real Cédula de 1739, tenemos que mencionar dos partes, una en que se aumentaba el número de ministros del tribunal y disponía una nueva organización, y otra en la que daban una serie de indicaciones o consejos para un mejor y más expedito despacho de los negocios.

Así tenemos que de 8 se aumentaron a 12 las plazas de oidores, las cuales ahora integrarían 4 salas civiles, en vez de las 2 de 5 magistrados que habían antes. Previéndose que para resolver aquellos asuntos de cierta gravedad, dificultad o entidad, se pudiera en alguna ocasión

² Cfr., Archivo General de la Nación (AGN) 59.

³ *Idem*, 62.

integrar 3 salas con 4 oidores cada una; también se aprovecharía el día en que faltara alguno para que los dos restantes pasaran a otras salas a resolver precisamente este tipo de asuntos. Ahora bien, en aquellos casos en que no hubiera ninguna falta, entonces el presidente podía designar algún ministro para que pasara a otra sala a resolver el negocio difícil, mientras que sus dos compañeros verían asuntos de trámite o de poca importancia (lo mismo podían hacer cuando se producía una falta y en las otras salas no tenían pendiente alguna causa de las anteriormente mencionadas).

Igualmente en la sala del crimen se aumentó la planta de alcaldes de 4 a 6, y en vez de una sola sala de 4 magistrados, se establecieron 2 con 3 magistrados cada una. Disponiendo que en los juicios de gravedad, entidad o dificultad, se procediera como en las salas civiles en los mismos casos.

Respecto a los consejos prácticos, que el monarca daba en el propio Reglamento, hay que mencionar la necesidad que les señalaba de que todos los magistrados procuraran asistir siempre y no se excusaran por realizar encargos o comisiones ya que si ello fuera motivo para dejar de cumplir, era preferible renunciar al encargo o comisión. Tratándose de alguna causa realmente importante el presidente del tribunal —virrey o en su ausencia el oidor decano— calificarían la excusa. Se les pedía mucha puntualidad, que cumplieran exactamente con las 3 horas de audiencia matutina, evitando el distraerse firmando expedientes y dejando la tarde para las votaciones y el Juzgado de Provincia (tratándose de alcaldes del crimen). Inclusive llega a pedirles una hora extra de trabajo cuando fuera necesario, como sería el caso de cuaresma en que tenían sermón.

Se prohibía a los oidores el que conocieran asuntos en primera instancia, pues como correctamente indica el Reglamento, muchas veces las partes se conforman con la sentencia de primera instancia y no había necesidad de alzarla a la Audiencia.

Faculta al fiscal de lo criminal para que cuando el de lo civil tuviera mucho trabajo, le ayudara, siempre y cuando aquél no tuviera muchos dictámenes pendientes.

Como apuntamos anteriormente, el Reglamento de 1739 tuvo una corta vida, lo que se debió a la eficacia del mismo. Pero parece ser que no duró mucho esa situación de desahogo en la Real Audiencia de México, pues en 1749, el rey de España se vio precisado a volver a tomar medidas para ese superior tribunal.

En efecto, el 19 de noviembre de 1749, en San Lorenzo el Real, el monarca español firmaba una Real Cédula dirigida al virrey de Nueva España, en cuyo proemio se decía: ⁴

Por varios expedientes que por mi Secretaria de estado y del despacho universal de Indias, y por mi consejo y camara de ellas se han recibido causados, y seguidos unos, y determinados otros por las Audiencias de ese Reyno de Nueva España, me ha informado que la lentitud con que se procede en esos tribunales al despacho de los negocios, pleitos y otros incidentes que ocurren en ellos con daño de la causa pública, perjuicio y atraso de las partes y muchas veces con conocido detrimento de mi erario.

Para solucionar este problema, el rey dispuso las siguientes medidas:

a) Vuelve a insistir en la importancia que tiene la puntualidad y la asiduidad de los señores ministros, para el buen cumplimiento de su misión. Correspondiendo al virrey, en su calidad de presidente del tribunal y en su ausencia al oidor decano, excusar a estos funcionarios de su asistencia al foro.

b) Establece la obligación que tenían los relatores de dar cuenta mensualmente de las causas pendientes de resolución en la Audiencia y las ya resueltas. Asimismo, el tribunal debería informar de estas mismas cuestiones al virrey cada cuatro meses.

De esta manera, el virrey podría verificar el rezago judicial y tomar medidas para aliviarlo, las cuales podrían llegar —esta Cédula lo facultaba a ello— a la separación del cargo de quien resultare responsable, en forma temporal o definitiva; e inclusive remitirlo a la metrópoli bajo partida de registro (es decir en calidad de detenido hasta que la corte determinara el castigo procedente).

c) Se recomienda no cobrar, por costas judiciales, más allá de lo prevenido en los aranceles.

Al hablar de los magistrados, lo hacen en términos generales, excepción hecha a los fiscales, a quienes en forma especial les hace las recomendaciones. Seguramente estos funcionarios no estaban trabajando con la debida diligencia.

En la parte dispositiva, termina diciendo:

Para todo lo referido (sin embargo que os asiste por los elevados

⁴ *Idem*, 67.

cargos de Virrey Gobernador y Capitán General de esas Provincias que os tengo conferidos la suficiente facultad) os doy y concedo, como a vuestros sucesores, a mayor abundamiento toda la más plena, amplia y absoluta, sino que por persona alguna de que cualquiera clase, o condición que sea, ni por las Audiencias, ni otro Ministro mio se pueda ni intente poner réplica, impedimento ni embarazo alguno en su uso.

Evidentemente la reforma más importante a la judicatura indiana fue la de 1776, la cual estuvo contenida en la Real Cédula dada en Madrid el 6 de abril de 1776; contenía los decretos de 26 de febrero y 11 de marzo del mismo año. El primero de ellos se refería al Consejo de Indias, donde se aumentaban cuatro ministros togados y se organizaban tres salas, una de justicia y dos de gobierno. El segundo trataba del aumento de ministros en las audiencias indianas; en todas se creaba el puesto de regente, además de los siguientes magistrados: en México y Lima dos oidores y un alcalde del crimen, disponiéndose que un oidor presidiera la sala del crimen en calidad de gobernador; en Guadalajara, Santo Domingo y Quito dos oidores más; y en Filipinas, Guatemala, Charcas, Chile y Santa Fe un oidor más, aparte del ya mencionado regente que se creó para todas.⁵

De esta forma, la Real Audiencia y Chancillería de México se integró con un presidente (el virrey de la Nueva España), un regente, diez oidores, cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, aparte de los empleados subalternos.

Continuando con dos salas de justicia, integradas cada una con cinco oidores y una sala del crimen, compuesta con alcaldes y presidida por el oidor de más reciente designación.

Esta idea de constituir así la sala del crimen ya había sido considerada por el virrey de Nueva España, marqués de las Amarillas, en carta de 27 de mayo de 1757; por propuesta que fuera rechazada por la metrópoli en Real Orden de 23 de febrero de 1758.⁶

Por Real Orden de 27 de abril de 1788 se expidió el *Reglamento de plazas y sueldos de ministros de las audiencias de América e Islas Filipinas*, en que se mandaba volver a los 8 oidores y alcaldes del crimen

⁵ Cfr., nuestro trabajo: "La reforma judicial de 1776 en México", *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, número 2, 1977, pp. 237-255, Madrid, España.

⁶ Cfr., AGN, Reales Cédulas 66.

que la Audiencia de México tenía antes, conservándose el cargo de regente de la misma audiencia.⁷

Preveniéndose que este Reglamento fuese aplicándose paulatinamente, a medida que se produjesen las vacantes; sin embargo, en México, se continuó como antes hasta 1821 y realmente nunca se aplicó esa Real Orden en lo tocante al número de magistrados.

2. *Antecedentes en el México Independiente*

Desde que México alcanzó su independencia en 1821, hasta 1823, siguió funcionando la Audiencia,⁸ ya que fue entonces cuando se creó el Tribunal Supremo mexicano, mismo que vino a ser sustituido por la Suprema Corte de Justicia al año siguiente.

La historia de la Suprema Corte mexicana durante el siglo XIX puede ser dividida en dos periodos cercenados por la década de los 50, en virtud de dos razones fundamentales: la creación del juicio de amparo⁹ así como la erección del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En efecto, ya que desde su creación en 1824, la Suprema Corte vino a hacer las veces de tribunal superior de la capital, pues aunque era el máximo tribunal del país, sus funciones como tal eran más bien de tipo administrativas que jurisdiccionales. Por ello, al crearse el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales se le descargó de mucho trabajo. Por otro lado, al surgir el juicio de amparo, dicho alto tribunal vino a conocer de todas las causas de la justicia constitucional e inclusive con el tiempo vino a convertirse en tribunal nacional de casación.

Durante la primera etapa del siglo XIX la Corte se constituyó con 11 ministros, integrando 3 salas, aparte del fiscal. En la Constitución de 1857 se le agregaron 4 ministros supernumerarios y desaparecieron las salas, funcionando únicamente en pleno. Por reformas constitucionales de 22 de mayo de 1900, dicha Suprema Corte se reorganizó con 15 ministros numerarios, los cuales podían integrar pleno o salas, desapareciendo la clase de supernumerarios.

⁷ El problema era que todas las plazas estaban ocupadas, entonces este Reglamento se aplicaría en la medida en que fueran vacando las plazas, sin embargo ello no se llevó a cabo, parece ser que se olvidó el Reglamento.

⁸ En virtud de lo dispuesto en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.

⁹ Fundamentalmente por que en la actualidad el 99% de asuntos que conoce el Poder Judicial Federal son precisamente juicios de amparo.

La Constitución federal de 1917, dispuso en su artículo 94 que la Corte se integrará con 11 ministros y que funcionara únicamente en pleno. Por reformas de 20 de agosto de 1928 se aumentó la planta de ministros a 16 y se dispuso que trabajaran en pleno o en salas, creándose 3 de éstas —en materia administrativa, penal y civil— de 5 ministros cada una ya que el presidente no integraba sala. Posteriormente, el 15 de diciembre de 1934 se agregaron 5 ministros y una sala (en materia laboral). Así estuvieron las cosas hasta llegar a la reforma de 1951 que creó 5 plazas de ministro supernumerario, mismo que suplirían a los numerarios en sus ausencias temporales y que integrarían provisionalmente una Sala Auxiliar; se crearon además los tribunales colegiados de circuito para ayudar a la Corte con ciertos asuntos.

3. Situación actual

A) Reformas orgánicas

A mitad del siglo xx el gobierno mexicano se ve nuevamente precisado a resolver el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia, para lo cual podía optar por una de dos soluciones: aumentar el número de magistrados de dicho tribunal o reducir el número de expedientes a resolver por el mismo. Como era tan agobiante el problema, se siguieron ambas soluciones, creando, con carácter provisional, la Sala Auxiliar de la propia Suprema Corte y quitándole competencia para conocer de ciertos asuntos, volviendo a crear los tribunales colegiados de circuito como apuntábamos en el párrafo anterior.¹⁰

En efecto, por decreto publicado el 19 de febrero de 1951 en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tomando dos direcciones fundamentales:

a) Se dividió al país en 5 circuitos de amparo, poniendo al frente de cada uno de ellos un tribunal colegiado, a los cuales se les dio competencia para conocer y resolver los juicios de amparo enderezados contra sentencias judiciales por errores *in procedendo*, así como los

¹⁰ Recuérdese que éstos existieron durante el siglo xx.

recursos de revisión y algunos de queja, en contra de resoluciones de jueces de distrito en los juicios de amparo de doble instancia.¹¹

b) Asimismo, el segundo artículo transitorio disponía que los 5 ministros supernumerarios de la Suprema Corte integrarían una Sala Auxiliar para conocer y resolver los amparos directos en materia civil que fijara el Pleno de la propia Corte y por el tiempo que el mismo alto tribunal estipulara. De esta suerte, por acuerdo de 10 de junio de 1952, se le fijó un plazo de 2 años para este efecto, mismo que fue prorrogado por 5 meses más en acuerdo de 11 de mayo de 1954. Posteriormente, el Congreso de la Unión, en decreto de 6 de noviembre del mismo año, volvió a prorrogar dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 1951.

A continuación podemos ver, que por decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1955, se aumentó un tribunal colegiado en el primer circuito, correspondiente a la ciudad de México, de tal suerte que pasaron a ser dos.

El artículo 97 constitucional, así como el 12 fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, facultan a la Suprema Corte para crear tribunales supernumerarios, con carácter temporal para ayudar a descargar del exceso de trabajo a algún órgano judicial federal. De esta forma, el Pleno de dicha Suprema Corte acordó crear un tribunal colegiado supernumerario adscrito al cuarto circuito, cuya residencia era la ciudad de Guadalajara.

Las necesidades de nuestra creciente sociedad desbordaron muy pronto estas medidas y para aliviar el rezago de nuestra Suprema Corte, se tuvieron que tomar nuevas y radicales medidas para resolver este problema, en 1968.

En efecto, las reformas publicadas el 30 de abril de 1968 se abocaron nuevamente a la cuestión del rezago en la Corte y tribunales colegiados, dando las bases que actualmente rigen la organización del Poder Judicial Federal.

En esta ocasión se establecieron los instrumentos para resolver el mencionado rezago a plazo más largo y de forma más expedita, modificando el sistema de reparto de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito, abandonando la distinción de errores *in procedendo* y errores *in iudicando* por la competencia en razón de la cuantía. De esta forma quedó establecido:

¹¹ Es decir cuando el amparo funciona como casación.

Los tribunales colegiados de circuitos serían competentes para conocer:

a) Juicios de amparo directo contra sentencias, o laudos en materia laboral, cuya cuantía no excediera: a) en materia penal, solamente la local y en aquellos delitos que no alcancen libertad bajo caución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 fracción I de la Constitución federal; b) en materia administrativa local o federal cuya cuantía no exceda de 500,000 pesos ésta será determinada (excepto si la Corte juzga que es de importancia trascendente para los intereses de la nación; c) en materia civil inferior a los 100,000 pesos, siempre y cuando no se trate de acciones del estado civil (posteriormente, en 1975, también se exceptuaron las de la materia familiar); d) en materia laboral local siempre que no se trate de un conflicto de orden colectivo.

b) La segunda instancia de los juicios de amparo indirecto, es decir en vía de recurso de revisión, en materia administrativa en las mismas circunstancias que la letra b) del párrafo anterior.

Junto con estos cambios a la organización judicial, hubo también reformas sustanciales en cuanto al procedimiento del juicio de amparo, en particular por lo que se refiere al sobreseimiento por inactividad procesal.

Por reformas de 10 de febrero de 1971 se crearon 2 circuitos de amparo¹² y un tribunal más dentro del primer circuito. En el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1975 apareció la modificación de la competencia de la Suprema Corte de Justicia con respecto a los amparos directos contra sentencias definitivas en materia civil por razón de la cuantía, subiendo el criterio de 100,000 a 300,000 pesos. Para esto, el día 8 de abril de 1975 el Pleno de la Corte había creado un tribunal colegiado supernumerario adscrito al tercer circuito de amparo, residente en Guadalajara, Jalisco. Hizo lo propio el 28 de junio de 1977 con respecto al segundo circuito de amparo, cuya cabecera es la ciudad de Toluca.

En reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 30 de diciembre de 1977 se volvió a subir la cuantía en materia civil de 300,000 a 600,000 pesos¹³ en tratándose de la Corte, se crearon 2 circuitos de amparo,¹⁴ 2 tribunales más en el primer circuito y los tri-

¹² En San Luis Potosí y Villahermosa.

¹³ Acababa de pasar la devaluación del peso mexicano, pasó a valer casi la mitad.

¹⁴ En Morelia y Mazatlán.

bunales supernumerarios de Toluca y Guadalajara se convierten en numerarios, situación que prevalece hasta la actualidad.

En resumen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con 26 ministros, 21 numerarios y 5 supernumerarios, que aparte del Pleno integran 5 salas —numerarias y una auxiliar— así mismo el país está dividido en 12 circuitos de amparo, al frente de los cuales hay un tribunal colegiado, excepto en el primero, segundo y tercer circuitos en donde hay 9, 2 y 2 tribunales respectivamente.

B) Reformas al juicio de amparo

Si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene algunas otras funciones jurisdiccionales de naturaleza constitucional,¹⁵ como ya quedó apuntado, la principal es el conocimiento del juicio de amparo. Por ello, al tratar lo relativo al funcionamiento de ese alto tribunal, se tiene que considerar todo lo que concierne al juicio de amparo.

Para ayudar a resolver el rezago no sólo de la Corte sino de todos los tribunales de amparo se reglamentó, dentro de ese proceso, el llamado sobreseimiento por inactividad procesal. En efecto, la reforma de 19 de febrero de 1951, adicionó el artículo 74 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, creando la fracción V en el sentido de que procedía el sobreseimiento cuando no se efectuará en materia civil y administrativa, ningún acto procesal o promoción durante 180 días consecutivos, excepto si se tratase de un amparo contra leyes.

Posteriormente, en reforma de 30 de abril de 1968, se volvió a reformar dicha fracción en lo tocante a dos dudas técnicas que había, ya que no estaba clara la idea de caducidad de la instancia y que si dicho término comprendía sólo los días hábiles o cualesquiera. De esta suerte, se dispuso que el término fuese de 300 días naturales y que tratándose de amparos en revisión se produciría la caducidad de la instancia únicamente, y no de todo el juicio.

¹⁵ Por ejemplo las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, el proceso investigatorio que menciona el artículo 97, párrafo tercero de la propia Constitución y el recientemente creado recurso de reclamación en el proceso electoral.