

## CAMBIO POLÍTICO Y PODER JUDICIAL EN MÉXICO

Carlos BÁEZ SILVA\*

SUMARIO: I. *Breve introducción al antiguo régimen político mexicano.* II. *Democracia y elecciones.* III. *Transición y consolidación.* IV. *Democracia y Estado de derecho.* V. *Poder Judicial y régimen político en México.* VI. *Un Poder Judicial federal más independiente.* VII. *Un Poder Judicial más fuerte.* VIII. *Conclusión preliminar.*

### I. BREVE INTRODUCCIÓN AL ANTIGUO RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

Desde 1978 se ha vivido en México un proceso de cambio político que ha sido llamado, por algunos especialistas, “transición”; tal cambio ha consistido en la modificación de las estructuras y procesos políticos que habían caracterizado al régimen político mexicano desde los años cincuenta.

Desde el punto de vista estructural, las características fundamentales del “antiguo” régimen mexicano eran, de manera muy básica y esquemática: a) un presidencialismo exacerbado; b) un corporativismo de Estado, y c) un partido hegemónico; funcionalmente, el régimen se caracterizaba por una marcada facilidad de reforma de las instituciones jurídicas y por una aplicación discrecional de las normas jurídicas, en particular de la ley.

El presidencialismo exacerbado, una de las características estructurales del régimen político mexicano, consistía esencialmente en la preponderancia del presidente sobre los otros poderes del Estado, de forma tal que la división del poder entre distintos órganos del Estado (tanto hori-

\* Investigador en el Instituto de la Judicatura Federal.

zontal —ejecutivo, legislativo y judicial—, como vertical —gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos municipales—) parecía desaparecer. La causa de esta disminución o atenuación de la división del poder político entre los órganos del Estado radicaba en el control que el presidente ejercía, principalmente, sobre el Congreso. De este control sobre el poder legislativo federal se derivaba el control que el presidente ejercía sobre otros órganos.

Las condiciones necesarias de operación del presidencialismo exacerbado en México eran: 1) un régimen presidencial constitucionalmente instituido; 2) gobiernos unificados;<sup>1</sup> 3) una férrea disciplina de los miembros del partido hegemónico o dominante, y 4) el líder del partido hegemónico o dominante, cuyos miembros observaban un alto grado de disciplina, era el presidente de la república.<sup>2</sup>

Los gobiernos unificados, que presuponen la existencia de un partido hegemónico, así como el alto grado de disciplina de los miembros de tal partido, encuentran parte de su explicación en las condiciones de acceso al poder político, en el mecanismo de integración de los órganos de representación política del Estado. Así, la mecánica de la elección de ayuntamientos, gobernadores, diputados, senadores y presidente influía de forma tal que se generaba un monopolio del poder. Las elecciones políticas en el “antiguo” régimen mexicano se caracterizaban por un número reducido de partidos en competencia y la baja efectividad de los partidos de oposición.

## II. DEMOCRACIA Y ELECCIONES

“Desde el punto de vista lógico y normativo, las elecciones competitivas-pluralistas, según el modelo occidental, se presentan generalmente

<sup>1</sup> Por “gobiernos divididos” se entiende aquellas “situaciones en las que el partido del [presidente o gobernador] no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50% + 1 de los diputados) del congreso...”. Lujambio, Alonso, *El poder comparado. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 67.

<sup>2</sup> Weldon, Jeffrey, “The Political Sources of *presidencialismo* in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, p. 227; Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 42.

como criterio de la democracia”,<sup>3</sup> en virtud de que, según la teoría democrática liberal, “los líderes políticos en un país deben ser designados mediante elecciones”.<sup>4</sup> La democracia se puede definir como el “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y *bajo qué procedimientos*”;<sup>5</sup> tales reglas fundamentales son:<sup>6</sup>

1. Libertades de:

- asociación.
- expresión.
- voto.

2. Elegibilidad para el servicio público.

3. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchar por los votos.
4. Diversidad de fuentes de información.
5. Elecciones libre e imparciales.
6. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Las reglas anteriores pretenden promover, y de alguna manera garantizar: a) el debate público en torno a las decisiones colectivas, y b) la participación, o mejor dicho, el derecho a participar en la toma de las decisio-

<sup>3</sup> Hermet, Guy, “Introducción”, en Hermet, Guy *et al.*, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 9.

<sup>4</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y sistemas políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 13.

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 14.

<sup>6</sup> Dahl, Robert A., *La poliarquía: Participación y oposición*, México, REI, 1993, p. 15. Es necesario recordar que no hay “un conjunto único de instituciones o normas específicas que por sí mismo defina a la democracia, ni siquiera algunas tan destacadas como el voto mayoritario, la representación política, la soberanía legislativa o la elección de un poder ejecutivo por el voto popular... La forma específica que adopte la democracia en un determinado país es contingente, aunque... es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno de ciertos ‘procedimientos mínimos’ como elementos necesarios de la democracia política”. *Cfr.* O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 22.

nes colectivas, y por lo tanto, el derecho a participar en el debate en torno a las mismas. Si bien no es el único mecanismo, las elecciones de los representantes políticos de los ciudadanos se convierten en el principal medio a través del cual se genera y lleva a cabo el debate público y la participación. En el fondo de estas ideas subyace el presupuesto de la igualdad entre los individuos.

Por lo anterior es que de manera común se define a la democracia como el sistema político en el que “la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder [son] seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar”.<sup>7</sup> Resulta evidente, pues, que hay una relación inevitable entre democracia y elecciones, pero no cualquier tipo de elecciones, sino precisamente elecciones competitivas, las que se caracterizan por:<sup>8</sup>

1. Propuestas electorales libres y no sustitutivas de la decisión selectiva del electorado.
2. Competencia entre los candidatos y sus respectivos programas.
3. Igualdad de oportunidades en el ámbito de las candidaturas y las campañas electorales.
4. Libertad de elección “que se asegura por la emisión secreta del voto”.
5. Reglas adecuadas y equitativas que conviertan los votos en escaños.
6. Decisiones electorales limitadas por el tiempo a un solo periodo electoral.

Finalmente, cabe apuntar que no obstante que la democracia se caracteriza elementalmente por la discusión pública y el derecho de los individuos a participar en la toma de las decisiones colectivas (vinculantes), el resultado del procedimiento, es decir, el contenido de las decisiones tomadas es “contingente”. A esto es a lo que se denomina la “incertidumbre referencial”:

<sup>7</sup> Huntington, Samuel P., *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 20.

<sup>8</sup> Nohlen, *op. cit.*, nota 4, p. 12. Según la tipología de Nohlen, las elecciones se pueden presentar en diferentes sistemas de gobierno y cumplir diferentes funciones, de forma tal que a los sistemas autoritarios los caracterizan las elecciones semicompetitivas y a los sistemas totalitarios las elecciones no competitivas.

...en una democracia los resultados del proceso político son, hasta cierto punto, indeterminados con respecto a las posiciones que los participantes ocupan en todas las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las instituciones políticas... El asunto es que en una democracia nadie puede estar seguro de que sus intereses acaben por triunfar.<sup>9</sup>

De esta forma, en un sistema de gobierno democrático nadie tiene certeza o seguridad, sino únicamente de la existencia y respeto a las reglas fundamentales de la discusión y la participación; los resultados del debate, la decisión tomada es, pues, contingente. Lo que no lo es, en cambio, es el conjunto de “reglas del juego”. Y una de éstas que viene ser “más fundamental” es la que consiste en la existencia de mecanismos e instituciones que garanticen la plena eficacia, el adecuado funcionamiento del resto de reglas fundamentales.

### III. TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Por transición se entiende, de manera generalizada, “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”,<sup>10</sup> por lo que la expresión “transición política” implica un cambio de régimen político. En tanto cambios políticos, las transiciones no están definidas de antemano y su rumbo varía. Sin embargo, desde finales de la década de los setenta los cambios de regímenes políticos se orientaron hacia la democracia. Este fenómeno político se denominó *democratización*, lo que consiste, básicamente, en que las normas y procedimientos que la democracia conlleva son: a) aplicados en situaciones regidas por “otros principios”; b) “ampliados de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones”; c) extendidos hasta abarcar “problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana”.<sup>11</sup>

Una transición política hacia la democracia, desde un régimen autoritario,<sup>12</sup> sería una secuencia de diferentes fases o procesos: crisis, caída,

<sup>9</sup> Przeworsky, Adam, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en Elster, Jon y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-CNCPAP, 1999, p. 91.

<sup>10</sup> O’Donnell, y Schmitter, *op. cit.*, nota 6, p. 19.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>12</sup> Por régimen autoritario se entiende aquel caracterizado por un “pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentali-

transición discontinua, instauración democrática y consolidación.<sup>13</sup> La consolidación viene a ser así la última etapa o fase del proceso de cambio de un régimen político hacia la democracia; la transición concluye, o bien, se consolida la democracia, cuando

...la “anormalidad” ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda.<sup>14</sup>

La consolidación democrática no es otra cosa que la rutinización<sup>15</sup> de los procedimientos y principios democráticos; la transición se completa cuando se ha alcanzado un acuerdo suficiente en torno a los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando quien gobierna lo hace debido a que es un resultado directo del voto libre y popular, cuando tal gobierno tiene realmente la autoridad real, fáctica, para generar nuevas políticas y cuando los órganos ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir su poder constitucional

dad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles”. *Cfr.* Linz, Juan J., “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en Fraga Iribarne, Manuel *et al.*, *La España de los años 70*, Madrid, Moneda y Crédito, vol. III, t. I, 1974, p. 1474. Según Przeworski, el “rasgo esencial de tales regímenes es que alguien tiene una capacidad efectiva de impedir ciertos resultados políticos que habrían sido sumamente adversos a sus intereses”. *Op. cit.*, nota 9, p. 89.

<sup>13</sup> Morlino, Leonardo, “Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia”, en Santamaría, Julián (ed.), *La transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1982, p. 97.

<sup>14</sup> O’Donnell y Schmitter, *op. cit.*, nota 6, p. 105.

<sup>15</sup> “In short, with consolidation, democracy becomes routinized and deeply internalized in social, institutional, and even psychological life, as well as in calculations for achieving success”. Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 5. (“En otras palabras, la consolidación de la democracia es, propiamente, la institucionalización de la misma, es decir, un proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos democráticos”.) *Cfr.* Huntington, Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 23.

con otros cuerpos u organizaciones.<sup>16</sup> En el momento en que “nadie puede intervenir para invertir los resultados del formal proceso democrático”, en el que ya no existe “algún apartado de poder capaz de alterar los resultados del proceso político institucionalizado”,<sup>17</sup> en ese momento puede decirse que la transición a la democracia se ha completado y que ésta se ha consolidado como la forma de gobierno de un país determinado.

#### IV. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Desde un punto de vista constitucional, la democracia se consolida cuando todos los actores políticos se habitúan al hecho de que los conflictos políticos son resueltos de acuerdo con las normas pre establecidas y que las violaciones a tales normas no son efectivas y además son costosas.<sup>18</sup> La consolidación democrática requiere del desarrollo de un hábito de obediencia a las normas jurídicas y a los procedimientos que regulan el *conflicto* democrático, el cual debe desarrollarse tanto entre los gobernados como entre, principalmente, los gobernantes.

El Estado de derecho es aquel en el que el ejercicio del poder está limitado y controlado por un conjunto de normas jurídicas que el propio Estado crea; un Estado constitucional de derecho será aquel en el cual el acceso al poder político y su ejercicio están regulados, limitados y controlados por normas jurídicas supremas (constitucionales), cuya finalidad no es ya únicamente el imperio de la ley, la división de poderes o el control sobre los actos de la administración, sino, de manera principal, la plena eficacia de los derechos fundamentales de los individuos, consagrados en las constituciones.<sup>19</sup> Y esos derechos fundamentales consagra-

16 Cfr. Linz, y Stepan, *op. cit.*, nota 15, p. 3.

17 Przeworski, *op. cit.*, nota 9, pp. 90 y 92.

18 “Constitutionally, a democratic regime is consolidated when governmental and nongovernmental forces alike, throughout the territory of the state, become subjected to, and habituated to, the resolution of conflict within the specific laws, procedures, and institutions sanctioned by the new democratic process” (“Constitucionalmente, un régimen democrático está consolidado cuando tanto las fuerzas gubernamentales como no gubernamentales, en todo el territorio del Estado, se sujetan y se habitúan a la resolución de los conflictos dentro de leyes, procedimientos e instituciones específicos, sancionados por el nuevo proceso democrático”). Linz, y Stepan, *op. cit.*, nota 15. p. 6.

19 “En un sentido fuerte o sustancial, la expresión Estado de derecho designa sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos son a) *conferidos* por la ley, b) ejercitados en las *formas* y con los procedimientos legalmente establecidos y, ade-

dos en las constituciones se identifican con las reglas fundamentales de la democracia.

De esta forma, la plena eficacia de los derechos fundamentales se convierte en un elemento indispensable de la democracia, en la cual se puede someter a discusión todo, excepto las reglas fundamentales, es decir, los derechos elementales de los individuos; para ello, la propia Constitución limita las decisiones mayoritarias: en virtud del principio de división de poderes se instituye un órgano o poder que puede revisar las decisiones de las asambleas y anularlas por considerarlas contrarias o violatorias de los derechos individuales consagrados en la Constitución. De esta forma el poder judicial deviene en el principal guardián tanto del Estado constitucional de derecho como de la democracia.<sup>20</sup>

Además de proteger los derechos fundamentales de los individuos, el poder judicial en una democracia se convierte en el árbitro de las controversias en torno al proceso de toma de las decisiones mayoritarias y todo lo que ello implica: plena vigencia del principio de legalidad en el proceso democrático, para dotar de certeza o predictibilidad a ciertos actos y conductas, con la finalidad de que los individuos puedan generar y mantener ciertas expectativas y conducirse en consecuencia. Así, la consolidación democrática implica la vigencia de un Estado constitucional de derecho, y éste requiere, como un elemento fundamental, de un Poder Judicial (tribunales de legalidad y tribunales de constitucionalidad) que garantice, por un lado, la plena eficacia de los derechos fundamentales de los individuos y, por el otro lado, la resolución de los conflictos políticos dentro de cauces jurídicos.

más, están “*sujetos a la ley* (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también a los *contenidos*. En este significado... son estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales”. Ferrajoli, Luigi, “*Pasado y futuro del Estado de Derecho*”, en Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002, p. 187.

<sup>20</sup> “En términos muy generales... podemos asociar la democracia con la asamblea elegida y el constitucionalismo con el Tribunal Supremo”. Elster y Slagstad, *op. cit.*, nota 9, p. 36. En este mismo sentido se manifiesta Lijphart cuando señala como un indicador de la democracia la existencia de procedimientos complicados de reforma a la constitución y la revisión judicial como “*explicit restraints on the legislative power of parliamentary majorities*”. Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, London, Yale University Press, 1999, p. 216.

## V. PODER JUDICIAL Y RÉGIMEN POLÍTICO EN MÉXICO

Arriba se señaló que las características estructurales del “antiguo” régimen mexicano eran: a) un presidencialismo exacerbado, b) un corporativismo de Estado y c) un partido hegemónico; y que desde el punto de vista funcional el régimen se caracterizaba por d) una marcada facilidad de reforma de las instituciones jurídicas, y por e) una aplicación discrecional de las normas jurídicas, en particular de la ley.

El presidencialismo mexicano, o sea, la preponderancia del presidente sobre los otros poderes del Estado, es decir, el hecho de que “el ejecutivo en México [haya] logrado anular la acción de las instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial”,<sup>21</sup> no sólo se resentía en el ámbito del Congreso de la Unión, sino que trascendía a otros órganos, inclusive, así se ha afirmado, al Poder Judicial federal. En tal órgano también se presentaba “otro caso de penetración en la composición y en el comportamiento de esta rama de gobierno”.<sup>22</sup> Sin embargo, no existen estudios de ciencia política lo suficientemente profundos en torno al papel que desempeñó el Poder Judicial federal, en particular la Suprema Corte de Justicia, en el sistema político mexicano previo al cambio reciente.

Es un lugar común afirmar que “el Poder Judicial no ha desempeñado sus funciones políticas esenciales en la división de poderes, ya que más que un poder autónomo y capaz de sujetar a los otros poderes bajo el imperio de la ley, ha quedado explícita o implícitamente subordinado al Poder Ejecutivo”.<sup>23</sup> Hasta la fecha no se han elaborado los estudios estadísticos y de análisis que sustenten esta afirmación, o bien, se han omitido consideraciones importantes.<sup>24</sup> Por ejemplo, se ha afirmado que “[l]a subordinación política del Poder Judicial federal se hace evidente, por ejemplo, en el hecho de que los tribunales federales tengan problemas

21 Casar, *op. cit.*, nota 2, p. 42.

22 *Ibidem*, p. 68.

23 CIDAC, *Reforma del sistema político mexicano, condición para la modernización. Alternativas para el futuro*, México, Diana, 1990, p. 158.

24 Incluso en su clásico libro, González Casanova concluye que “la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores”. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1998, p. 36.

para lograr la ejecución de sus sentencias, cuando los miembros del ejecutivo se niegan a cumplirlas".<sup>25</sup>

Y, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido, por su parte, que

...la experiencia ha demostrado que en muchos de los casos las autoridades responsables no cumplen, no porque esa sea su voluntad, sino porque en realidad desconocen con exactitud la manera de acatar en sus términos el fallo protector, sobre todo cuando se trata de autoridades administrativas que, por lo regular, no son doctas en materia de amparo.<sup>26</sup>

Lo anterior bien puede deberse al hecho de que

...se ha visto que en un alto porcentaje, las sentencias protectoras no son claras ni precisas, y en ocasiones son incongruentes, es decir, no establecen con precisión los actos que las autoridades responsables deben realizar para cumplir con ellas. Esto crea confusión e incertidumbre en las autoridades, pues no saben a ciencia cierta la forma de acatar tales sentencias.<sup>27</sup>

De esta forma, el máximo tribunal del país reconoce que las sentencias de amparo que dictan los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación no son acatadas por las autoridades responsables, en muchas ocasiones debido a la deficiente redacción de las mismas. Así, el problema de la inejecución de sentencias de amparo puede ilustrar la deficiente técnica jurídica de los juzgadores, pero no hace evidente la subordinación política del Poder Judicial federal al presidente de la República.

La preponderancia del presidente sobre el Poder Judicial federal implicaría una debilidad de éste. Se ha diagnosticado que los factores de esta debilidad institucional serían:<sup>28</sup>

25 Rubio, Luis *et al.*, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994, p. 64.

26 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, SCJN-Themis, 1999, p. 25.

27 *Idem*.

28 Fix-Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 176 y ss.

- La ausencia de una “teoría constitucional” de la Suprema Corte,<sup>29</sup> lo cual se debería, a su vez, a:
- La no utilización de los tribunales federales para resolver ciertos problemas.
- La evasión, por parte de los juzgadores federales, de cuestiones constitucionales que hubieran podido implicar un choque con otros poderes del Estado, para lo cual se echaba mano de la figura procesal del sobreseimiento.
- Una “comprensión política” de la Constitución, más que una comprensión normativa,<sup>30</sup> y
- La utilización constante del mecanismo de reforma a la Constitución en detrimento de la interpretación como instrumento de actualización del texto constitucional.
- Las sentencias de amparo que determinan la inconstitucionalidad de alguna norma general, como una ley, no tienen efectos generales, sino que se limitan “a dejar dichas leyes sin aplicación al caso concreto”;<sup>31</sup> en otras palabras, la famosa “fórmula” de Otero es un factor de debilidad del Poder Judicial federal.
- La organización y composición del propio Poder Judicial federal, lo que Fix Fierro denomina “contexto organizacional”.

Es preciso distinguir en este punto entre “reglas del juego” y jugadores; si se parte del hecho de que en el “antiguo” régimen político mexicano el Poder Judicial federal era un jugador más, éste se desempeñaba según las reglas que regían el juego, por lo que no es posible pedir un comportamiento diverso a un jugador que se conducía conforme a las reglas existentes; se omite sólo lo que se espera, lo que muy probablemente

<sup>29</sup> Una teoría constitucional de la Suprema Corte significa que, en términos generales, este órgano “cuenta con un pensamiento estructurado y continuado de la Constitución, de sus elementos componentes, de la jerarquía de sus normas, de sus criterios de interpretación y de las funciones que debe cumplir respecto de las normas inferiores, primordialmente”. Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, p. 82.

<sup>30</sup> Esto significa que la interpretación de la Constitución, “antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones en un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder”. Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 28, p. 178.

<sup>31</sup> CIDAC, *op. cit.*, nota 23, p. 161.

sucederá; no puede omitirse algo de lo que no se tenga alguna probabilidad de realización. Las reglas del juego rigen la conducta de los jugadores de forma tal que a partir del conocimiento de las reglas se pueden generar expectativas entre los jugadores.

¿Es que el Poder Judicial federal omitió desempeñar “sus funciones políticas esenciales en la división de poderes”? Por supuesto que no; el Poder Judicial federal actuó conforme a las reglas que regían su conducta o desempeño en el “antiguo” régimen político mexicano. En ese sentido, la afirmación de Fix-Fierro es relevante: el Poder Judicial federal era una institución más bien débil del régimen político, y como tal se desempeñó. Véanse los factores de esa debilidad institucional:

- Los tribunales federales no fueron utilizados para resolver ciertos problemas, debido, principalmente, a que se reconocía que “la fuente de autoridad capaz de resolver el problema de fondo se encontraba en otra parte”;<sup>32</sup> el ejemplo más claro de esta manifestación de debilidad institucional es el hecho de que, no obstante que las controversias constitucionales ya existían desde 1917, como mecanismo de solución de conflictos entre órganos u órdenes jurídicos del Estado mexicano, las mismas no eran utilizadas, sino que se recurría a otros mecanismos de “solución de conflictos”, tales como la declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa, a cargo del Senado de la República a instancia del presidente, y el nombramiento de un nuevo gobernador que convocara a elecciones, o la propia facultad del Senado para resolver “cuestiones políticas”.
- La comprensión política, más que normativa, de la Constitución por parte de los integrantes del Poder Judicial federal tiene su fuente en “el modo como se enseñaba y se reproducía el conocimiento jurídico”;<sup>33</sup> y ello ocurría a partir de una representación eminentemente política de la Constitución como resultado de una revolución popular, de donde se sigue que los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, así como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercieron sus funciones jurisdiccionales a partir de la formación jurídica que recibieron; nuestros juzgadores

<sup>32</sup> Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 28, p. 177.

<sup>33</sup> Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 39.

federales impartían justicia dentro de los parámetros de su educación profesional. Por tanto, este factor de debilidad está fuera del control del Poder Judicial federal y responde a la formación profesional de todos los abogados del país.

- Resulta evidente que el uso constante del mecanismo de reforma a la Constitución es un elemento de la debilidad institucional que escapa totalmente a la intervención del Poder Judicial federal.
- La “fórmula Otero”, que no es sino el principio procesal universalmente reconocido de la relatividad de las sentencias, está establecida precisamente en la Constitución y forma parte de la tradición jurídica nacional; aunque es evidente que, al combinarse con la obligatoriedad tan precaria de la jurisprudencia, forma parte de los obstáculos al efectivo acceso a la justicia; este factor de debilidad del Poder Judicial federal escapa a su control.
- La capacidad del Poder Judicial de la Federación para “hacer frente a las demandas de justicia de la población”,<sup>34</sup> es decir, el problema organizacional del mismo, puede encontrar una explicación en el abandono presupuestal al que se le condenó por varias décadas, y la escasa importancia que representaba este poder en el presupuesto federal responde al hecho de que no se le consideraba un jugador importante dentro del régimen.

Como se aprecia, todos los factores de debilidad arriba revisados son ajenos al Poder Judicial federal, por lo que a éste no se le puede reclamar sino el desempeño de sus funciones conforme a las reglas mencionadas; y ello generaba un círculo perverso: el Poder Judicial federal no crecía (en tamaño y atribuciones), porque los otros jugadores no lo consideraban importante dentro del juego, y, a la vez, carecía de importancia, porque no crecía. El contexto era la causa fundamental de la debilidad institucional del Poder Judicial federal, por lo que los factores de dicha debilidad sólo se habrían podido modificar si el conjunto de circunstancias que rodeaban a tal poder (el régimen político) se modificaban a su vez.

A lo largo de los últimos quince años el Poder Judicial federal ha sido objeto de múltiples reformas que han atenuado paulatinamente los factores de debilidad institucional; ello presupone que, por una parte, el contexto, es decir, el régimen político ha cambiado y que, por otra parte, los

<sup>34</sup> Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 23, p. 183.

jugadores (los otros poderes) le han dado cada vez mayor importancia al judicial. Esto significaría que las alteraciones del régimen político han generado la necesidad de contar con un nuevo árbitro que resuelva conflictos que antes no existían o que antes se resolvían por otras vías.

Así, para un análisis adecuado del Poder Judicial federal dentro del proceso de cambio político y consolidación democrática, es necesario distinguir dos situaciones o mecánicas diferentes: por un lado, la conformación de un Poder Judicial federal más independiente, y, por el otro, la intervención de éste, mediante sus decisiones, en la estructuración del nuevo régimen político. En otras palabras, es conveniente vislumbrar al Poder Judicial federal como objeto del cambio tanto como sujeto del mismo.

Por un lado, si se observa al Poder Judicial federal como objeto del cambio, la atención se debiera centrar en los factores de la debilidad del mismo, pues resultan ser éstos, precisamente, los que atienden a las relaciones de este poder con otros poderes del Estado, con grupos o individuos, así como a las relaciones que, dentro del Poder Judicial federal, se establecen entre diferentes los juegadores de distintos órganos jurisdiccionales. Por otro lado, visto como sujeto del cambio, el Poder Judicial federal debiera ser analizado en lo relativo al comportamiento de la institución y sus efectos en el régimen político.

## VI. UN PODER JUDICIAL FEDERAL MÁS INDEPENDIENTE

“El término ‘independencia’ es usado, generalmente, para caracterizar la relación entre el poder judicial y otras instituciones u órganos. Un juez independiente es aquel que no está bajo la influencia o el control de alguien más”;<sup>35</sup> para alcanzar la independencia judicial se han establecido las llamadas garantías judiciales, mismas que pueden ser definidas como el

...conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador, y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables.

<sup>35</sup> Fiss, Owen, “The Right Degree of Independence”, en Stotzky, Irving P. (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1993, p. 55.

Al establecer el derecho fundamental de todo gobernado a “ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley...”.<sup>36</sup>

La independencia judicial puede ser concebida como la ausencia de vinculaciones institucionales o no institucionales que determinen el sentido de las decisiones de los órganos jurisdiccionales; en el plano interno esto se entiende como ausencia de vinculaciones que faciliten que las decisiones de órganos jurisdiccionales sean determinadas por alguna superioridad jerárquica.<sup>37</sup> Es un principio “dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus titulares, por supuesto, al margen de presiones de los otros poderes, de las partes o grupos sociales, individuos, y también de los propios miembros del Poder Judicial”.<sup>38</sup>

La independencia judicial se plasma en el diseño institucional a través de disposiciones o normas relativas a la selección, nombramiento, adscripción, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los juzgadores.<sup>39</sup>

Si tanto la independencia como la imparcialidad judiciales están condicionadas por el diseño institucional y se manifiestan plenamente en el ejercicio que los juzgadores realizan de la función jurisdiccional, es posible hablar de independencia e imparcialidad estructurales y de independencia e imparcialidad funcionales.

Desde el punto de vista estructural, la independencia del Poder Judicial federal ha sido una constante en el derecho constitucional mexicano, aunque con infortunios (los cambios constitucionales en el mecanismo de nombramiento de los ministros, la duración en el cargo, la destitución por observar “mala conducta”, entre otros). No obstante éstos, se puede concluir que

...si bien el Ejecutivo —o el sistema político— pudo ejercer una fuerte influencia sobre la composición de la Suprema Corte, tal influencia no

<sup>36</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981, p. 52.

<sup>37</sup> Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, p. 17.

<sup>38</sup> Cárdenas, Jaime F., “El Poder Judicial en transición”, en Merino, Mauricio (ed.), *La ciencia política en México*, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 96.

<sup>39</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 36, p. 53; Cárdenas, *op. cit.*, nota 38, p. 100.

parece haber sido tan grande que haya impedido un grado significativo de independencia de la Corte ni que ésta pudiera adquirir alguna fuerza y autoridad propias.<sup>40</sup>

En 1994 se practicaron reformas a la Constitución con el objetivo de reforzar la independencia del Poder Judicial federal. Los ejes de estas reformas fueron, desde el punto de vista estructural u organizacional, básicamente, la creación un órgano de administración de juzgados y tribunales y el establecimiento de la carrera judicial.

Por una parte se creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano integrante del Poder Judicial de la Federación para que se hiciera cargo de la administración, vigilancia y disciplina de ese Poder, con excepción de la Suprema Corte y, posteriormente, del Tribunal Electoral; de forma tal que a ese órgano le corresponde, desde entonces, la determinación del número, división por circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito. Así se pretendió descargar a la Suprema Corte de Justicia de estas actividades, de forma tal que se le perfiló como un tribunal especializado en cuestiones constitucionales, un tribunal constitucional, aunque sin perder del todo su naturaleza de tribunal de casación.

Por otra parte, se estableció la carrera judicial, entendida ésta como

...el tránsito de etapas o escalones progresivos que pueden recorrer los jueces profesionales (con título o licencia para ejercer las profesiones jurídicas o el especial para el desempeño de la judicatura...) abarcando un período preliminar (cursos en la escuela judicial dada la condición propia de los conocimientos y experiencias de la función de juzgamiento), el ingreso (no por designación favoritista, sino por reconocimiento de los méritos subjetivos del aspirante), las promociones (obtenidas por fiel cumplimiento de los quehaceres judiciales) y el retiro reglamentario.<sup>41</sup>

Las modificaciones anteriores fueron acompañadas, o generaron a su vez, de otras modificaciones que apuntalaron la independencia de los juzgadores del Poder Judicial de la Federación.

<sup>40</sup> Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 28, p. 191.

<sup>41</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Carrera judicial”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1997, p. 420.

### 1. *Nombramiento*

La Suprema Corte se integra desde entonces con once ministros, en lugar de veintiuno, nombrados, cada uno, por la Cámara de Senadores de entre una terna propuesta por el presidente de la República; de esta forma se invierte el mecanismo anterior. Además, debe tomarse en cuenta que al existir una mayor pluralidad política en la integración del Senado, los nombramientos de ministros están sujetos a un mayor escrutinio.

#### MECANISMO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS DE LA SCJN

<i>Hasta 1994</i>	<i>Después de 1994</i>
Los nombramientos de los ministros los hacía el presidente de la República y eran posteriormente sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.	El presidente de la República somete una terna a la consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra, por su parte, por personas nombradas tanto por el poder legislativo (2), por el Poder Ejecutivo (1), como por la Suprema Corte (4), por lo que es innegable su conformación plural. La propia Constitución señala que los consejeros de la judicatura federal no representan a quienes los designan. Le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal seleccionar, nombrar, adscribir, readscribir y, en su caso, destituir a los juzgadores federales, lo que se lleva cabo atendiendo a normas claras y precisas, por lo que este órgano se convierte en el principal guardián de la independencia judicial.

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal mediante concursos oposición, ya sean libres, cerrados, o de méritos. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son, por su parte, nombrados también por el Senado de la República, pero de entre una terna que para cada vacante presenta el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**MECANISMO DE NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS  
Y JUECES FEDERALES**

<i>Hasta 1994</i>	<i>Después de 1994</i>
<p>Facultad exclusiva del Pleno de la SCJN; Proceso de nombramiento no regulado; En la práctica acontecía que los ministros efectuaban las propuestas, respetando el turno resultante del sorteo que al efecto se hubiese celebrado. Hecha la presentación del candidato, el Pleno votaba y decidía el nombramiento; Duración en el cargo: 6 años, al cabo de los cuales si se ratificaba o promovía se adquiría inamovilidad.</p>	<p>El ingreso y promoción a las categorías de juez y magistrado se realiza a través de concurso interno de oposición o concurso de oposición libre; Los concursos son organizados por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto de la Judicatura Federal, órgano auxiliar de éste; Duración en el cargo: 6 años al cabo de los cuales si se ratifica o promueve se adquiere inamovilidad.</p>

FUENTE: Cossío, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Porrúa, 1992, p. 105, y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 1995.

Si en algún momento de la historia política de México se supuso que el mecanismo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, que a su vez nombraban a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, daba una preeminencia insana al presidente de la República, tal suposición debiera ser totalmente abandonada, pues, como se observa, la injerencia del poder ejecutivo en la integración de los órganos del Poder Judicial (Suprema Corte, Tribunal Electoral, tribunales de circuito, juzgados de distrito y Consejo de la Judicatura Federal) se ha reducido a su mínima expresión.

Ahora le corresponde a la Cámara de Senadores una responsabilidad mayor en un mecanismo en el que participan varios actores (presidente de la República y Pleno de la Suprema Corte). De esta forma se presenta una manifestación evidente de lo que ha caracterizado a la transición política en México: un ejercicio cada vez más compartido del poder político.

## 2. *Estabilidad y responsabilidad*

A partir de 1994, los ministros de la Suprema Corte dejan de ser nombrados para un periodo indefinido (hay que recordar que permanecían en sus cargos “mientras observaran buena conducta”, hasta la edad de retiro forzoso, que era de 70 años) y se especifica que permanecerán quince años en el cargo y se les sustituirá de manera escalonada. Los consejeros de la judicatura son nombrados todos, a excepción del presidente del Consejo que lo es también de la Suprema Corte, para un periodo de cinco años. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral duran diez años en sus cargos, en tanto que los magistrados de circuito y los jueces de distrito son nombrados para un primer periodo de seis años, al cabo del cual, si son ratificados o, en el caso de los jueces, promovidos, adquieren inamovilidad en su puesto. El periodo específico del encargo es un elemento que dota de certeza al individuo que lo ocupa, estando perfectamente bien señaladas las diferentes causales de las diferentes responsabilidades.

Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y los consejeros de la judicatura federal sólo pueden ser separados de su cargo mediante juicio político o declaración de procedencia. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito son sujetos, también, de juicio político; además estos últimos pueden ser destituidos de su cargo por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el procedimiento previsto para fincarles la responsabilidad administrativa que corresponda por la comisión de alguna conducta tipificada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 131) o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## VII. UN PODER JUDICIAL MÁS FUERTE

La mecánica del cambio político en México, ese movimiento hacia la democracia como forma de gobierno, se ha caracterizado por la construcción del “andamiaje necesario para que el voto sea la fuente del poder público, y, la competencia política pacífica y pública, sea la base de la representación nacional”<sup>42</sup> Así, el meollo de la transición política en Mé-

<sup>42</sup> Woldenberg, José, “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM–Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 31.

xico ha consistido en el paso de elecciones semicompetitivas a elecciones plenamente competitivas.<sup>43</sup> Asegurar el respeto irrestricto a la voluntad general expresada en los comicios se convirtió en la meta del cambio político. En la construcción de ese andamiaje necesario el Poder Judicial federal ha tenido una participación importante.

Tal participación ha sido resultado de la necesidad de crear instituciones que sean confiables para todos los participantes en el juego democrático: partidos políticos, presidente, congreso, estados, municipios, ciudadanos. De esta forma, si la construcción del andamiaje necesario para la transición política en México requirió (o requiere) de la intervención del Poder Judicial federal, ello presupone que éste tiene la capacidad y los recursos necesarios para convertirse en un constructor de la democracia mexicana; y esto, a su vez, supuso la necesaria construcción de un Poder Judicial independiente y fuerte. Así, el fortalecimiento del Poder Judicial federal y el cambio político en México se sobreponen hasta convertirse, aparentemente, en un solo proceso.

Hablar de un Poder Judicial federal más fuerte implica hablar, por un lado, de su expansión, tanto de su competencia como de su crecimiento físico, puesto que al ampliar las materias de las que pueden conocer los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial federal, un número cada vez mayor de problemas, que antes no lo hacían, se resuelven en sus cauces; y al crear más órganos jurisdiccionales la probabilidad de resolver más problemas aumenta. Lo anterior, lejos de debilitar a la institución, la fortalece.

### *1. Las cuestiones electorales*

A lo largo de todo el siglo XX el Poder Judicial federal se mostró reacio a conocer de conflictos o problemas que, si bien tenían un claro sentido normativo, podían ser clasificadas como “cuestiones políticas”: derechos políticos de los ciudadanos y el denominado “contencioso electoral”. La transición política mexicana se caracterizará, también, por el cambio de actitud del Poder Judicial respecto a tales cuestiones.

<sup>43</sup> “La transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas”. Lujambio, *op. cit.*, nota 1, p. 21.

La calificación de las elecciones<sup>44</sup> de los diputados, senadores y presidente de la República y la facultad de resolver sobre las impugnaciones o conflictos que sobre las mismas se planteaban correspondió, hasta 1987, a órganos políticos que, consecuentemente, tomaban sus decisiones bajo criterios políticos: las cámaras federales calificaban por sí mismas la elección de sus miembros y, posteriormente, la de diputados calificaba la elección presidencial. A partir de 1987 se comienza a generar una transición en este sentido, que fue de la autocalificación (de la elección de diputados y senadores), la heterocalificación por órgano político (de la elección presidencial) y lo contencioso electoral de carácter mixto,<sup>45</sup> a la heterocalificación por órgano autónomo y contencioso electoral plenamente jurisdiccional.

Como se recordará, en aquel año se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal como “tribunal especial de mera anulación, cuyas resoluciones no tenían definitividad en la práctica, pues podían ser revisadas en el Colegio Electoral de las cámaras de Diputados y Senadores”.<sup>46</sup> En 1990 se instituye el Tribunal Federal Electoral, siguiendo el mismo esquema que su antecedente, y hasta 1993 se le define constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”; en el mismo año se abandona el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, aunque permanece la heterocalificación por órgano político de la elección presidencial.

Finalmente en 1996 se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado de éste y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, “con la única salvedad de la acción de

<sup>44</sup> “El acto por medio del cual se declara la validez del resultado de la elección, después del recuento de votos, se denomina ‘calificación’... La calificación puede producirse sin impugnaciones, en cuyo caso generalmente se realiza por una autoridad administrativa que puede ser centralizada, descentralizada o autónoma. En el caso en que el resultado electoral sea controvertido, generalmente se tramita un proceso contencioso electoral cuya finalidad es resolver si se anula o no el resultado impugnado”. Voz “Calificación de elecciones”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. II, p. 19.

<sup>45</sup> “La naturaleza mixta del sistema en este periodo [1987 a 1996] residía en que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección; es decir, la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *El sistema mexicano de justicia electoral: proceso electoral federal 1999-2000*, México, TEPJF, 2000, p. 31.

<sup>46</sup> *Enciclopedia*, op. cit., nota 44, t. II, p. 20.

inconstitucionalidad en contra de leyes electorales cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.<sup>47</sup> En ese año también se modifica la Constitución en el sentido de otorgar a este nuevo órgano la facultad de calificar la elección presidencial, por lo que lo contencioso electoral federal se torna totalmente jurisdiccional.

En 1996 se crea también el sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuya finalidad es garantizar tanto que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad como dotar de definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Para ello se han instituido los recursos de: 1) revisión, 2) apelación y 3) reconsideración, así como los siguientes juicios: a) de inconformidad, b) para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, c) de revisión constitucional electoral y d) para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos.<sup>48</sup>

De acuerdo con las estadísticas del propio Tribunal Electoral, son los tribunales electorales locales contra los que, como tipo de autoridad responsable o “demandada”, se presentan más recursos desde 1996 hasta 2002 (1,900 asuntos) y le sigue el Consejo General del IFE (352); el tipo de asuntos que más se ha recibido en ese tribunal, en el mismo periodo, es el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano (10,067), lo que bien puede ser una muestra clara de que la necesidad de contar con mecanismos eficientes de protección de los derechos fundamentales, como es el caso.

## *2. Las controversias entre órganos del Estado*

En 1994 se instituyeron un par de mecanismos para garantizar la regularidad constitucional federal: la controversia constitucional y la acción abstracta de inconstitucionalidad; es innegable el trasfondo político que motivó esta reforma constitucional, puesto que tales instrumentos procesales han servido para encauzar por una vía estrictamente jurisdiccional (la justicia constitucional) problemas derivados de la explosión de pluralidad política que comenzó a vivir México a partir de 1988.

<sup>47</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, nota 45, p. 34.

<sup>48</sup> Para una exposición detallada de estos procedimientos, véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, TEPJF, 1999.

La controversia constitucional existía ya en el texto original de la actual Constitución, y tenía por objeto esencial garantizar el equilibrio entre las facultades de las autoridades federales y las facultades de las autoridades de los estados; sin embargo su utilización, es decir, la resolución de conflictos entre la Federación y los estados por la Suprema Corte, resultó por demás intrascendente, “ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y por órganos de carácter político”.<sup>49</sup>

Se ha sostenido que cuando existía una controversia entre la Federación y un estado (es decir, entre el presidente y un gobernador), la misma se resolvía mediante la utilización del recurso de la “desaparición de poderes”, facultad que corresponde al Senado de la República. Sin embargo, durante el tiempo de la vigencia del texto original del artículo 105 (es decir, entre 1917 y 1994) se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, 1 entre estados, 12 entre municipios y estados y 1 entre un municipio y un estado,<sup>50</sup> mientras que, según González Oropeza,<sup>51</sup> entre 1917 y 1976 se declaró, en forma efectiva, la desaparición de poderes en alguna entidad federativa en 47 ocasiones. Entre 1917 y 1994 se promovieron 0.71 controversias por año, en cambio entre 1995 y 2000 se promovieron 43.8 controversias por año, mientras que desde 1976 no se ha declarado la desaparición de poderes en ninguna entidad federativa.

De lo anterior, y del análisis de la historia política reciente, sólo se puede concluir que la desaparición de poderes se convirtió en un mecanismo muy eficiente, no tanto para resolver controversias entre la Federación y un estado, sino para disuadir a los gobernadores a no enfrentarse a la Federación.

Las controversias constitucionales son “procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,<sup>52</sup> que tienen como objeto fundamental solucionar conflictos que, con motivo

<sup>49</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1998, p. 74.

<sup>50</sup> Cossío, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998, p. 8.

<sup>51</sup> González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987, p. 253.

<sup>52</sup> Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 61.

de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales (“actos no legislativos”) se susciten entre:<sup>53</sup> 1) distintos órdenes jurídicos, 2) órganos de distintos órdenes jurídicos, o 3) órganos del mismo orden jurídico.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, al presentarse cada vez con mayor frecuencia gobiernos municipales de oposición y el fenómeno de los “gobiernos divididos” en las entidades federativas, lo que antes de 1988 era más bien infrecuente, los conflictos entre órganos comenzaron a hacerse cada vez más comunes. “Una hipótesis no comprobada pero razonable es que detrás de la gran mayoría, si no en todas, las controversias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno hay un conflicto entre fuerzas políticas (partidos) diferentes sobre recursos y facultades”.<sup>54</sup>

Así, puede decirse que el pluralismo político en los órganos de gobierno originó una modificación en los mecanismos de solución de conflictos entre los mismos, y se le dotó a la Suprema Corte de un renovado papel de árbitro en las disputas del poder político.

ESTADÍSTICA, POR PROMOVENTE, DE LAS CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES 1994-31 DE OCTUBRE DE 2000

<i>Mpio.</i> vs. <i>Mpio.</i>	<i>Mpio.</i> vs. <i>Edo.</i>	<i>Mpio.</i> vs. <i>Fed.</i>	<i>Edo.</i> vs. <i>Edo.</i>	<i>Edo.</i> vs. <i>Mpio.</i>	<i>Edo.</i> vs. <i>Fed.</i>	<i>Edo.</i> vs. <i>D. F.</i>	<i>D. F.</i> vs. <i>Fed.</i>
1 0.4%	160 73.0%	8 3.6%	21 9.5%	6 2.7%	10 4.5%	1 0.4%	5 2.2%

<i>Fed.</i> vs. <i>D. F.</i>	<i>Fed.</i> vs. <i>Mpio.</i>	<i>Fed.</i> vs. <i>Edo.</i>	<i>Poder Legislativo</i> vs. <i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Otros*</i>	<i>Total</i>
1 0.4%	1 0.4%	1 0.4%	1 0.4%	3 1.3%	219

\* Controversias constitucionales promovidas por particulares o partidos políticos que no están legitimados para interponerlas.

FUENTE: Sánchez Cordero, *op. cit.*, p. 361.

<sup>53</sup> Cossío, *op. cit.*, nota 50, p. 12.

<sup>54</sup> Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 28, p. 212.

Por otra parte, la acción abstracta de inconstitucionalidad puede ser definida como un procedimiento que se instaura ante la Suprema Corte por “determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente como de interés para la sociedad”,<sup>55</sup> mediante los cuales tal tribunal examinará, en abstracto, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con la finalidad de “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental”.<sup>56</sup>

Así, una tercera parte de una legislatura estatal o de alguna de las cámaras federales o el procurador general de la República pueden impugnar, ante la Corte, la contradicción entre una norma general secundaria y la Constitución federal; de igual forma lo pueden hacer los partidos políticos con registro ante el IFE, pero sólo pueden impugnar leyes electorales, federales o locales, y los partidos políticos locales respecto de las leyes electorales locales.

Del cuadro (A) se desprenden hechos interesantes: mediante este mecanismo se impugnaron, mayoritariamente, leyes electorales; de las leyes impugnadas, resultaron, sobre todo, las locales las que más continuamente se han sometido a examen. Es revelador el hecho de que el órgano de revisión de constitucionalidad se muestra homogéneo en sus votaciones. Los datos indican que, en promedio, se presentaron 15.6 acciones de inconstitucionalidad por año, lo que, en comparación con el número de controversias constitucionales, es poco; esto seguramente responde al tipo de conflicto que resuelven estos dos instrumentos.

Según el cuadro (B), ha sido el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el partido que ha promovido más acciones de inconstitucionalidad, seguido del Partido del Trabajo (PT). Esto hay que destacarlo, porque fue el PRD el partido que más duramente cuestionó la imparcialidad de los árbitros electorales, sin olvidar que, al menos durante el sexenio del presidente Salinas, fue el partido más radical en sus posturas hacia las instituciones del Estado. El hecho de que sea este partido el que con mayor frecuencia recurra a los mecanismos institucionalizados de control de la constitucionalidad de las leyes electorales indica un creciente grado de confianza de este actor hacia los órganos del Estado, alejándose cada vez más de su papel de oposición *antisistema* y adoptando el de oposición “leal”.

<sup>55</sup> Cossío, *op. cit.*, nota 50, p. 20.

<sup>56</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 49, p. 87.

**CUADRO (A). ESTADÍSTICA DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS  
DESDE 1995 HASTA EL 31 DE OCTUBRE DE 2000**

<i>Materia</i>		<i>Leyes</i>			<i>Resolución</i>				<i>Votación</i>		
Electoral	Otras	DF	Edos.	Fed.	Fundadas	Infundadas	Improcedentes, sobreseimientos o deshechamientos	Pendientes	Una.	May.	Mix.
54	24	5	66	7	14	21	23	20	38	8	5
69.2%	30.7%	6.4%	84.6%	78.9%	17.9%	26.9%	29.4%	25.6%	74.5%	15.6%	9.8%

FUENTE: Sánchez Cordero, *op. cit.*, p. 359.

**CUADRO (B). ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL DE ACUERDO AL ÓRGANO  
O PARTIDO QUE LAS PROMUEVE**

PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia por la Democracia	PSN	PAS	PARM	Partidos estatales	Del Centro Democrático	Foro Democrático	Minorías legislativas
7 12.9%	3 5.5%	12 22.2%	6 11.1%	5 9.2%	4 7.4%	1 1.8%	5 9.2%	1 1.8%	3 5.5%	1 1.8%	1 1.8%	5 9.25%

FUENTE: Sánchez Cordero, *op. cit.*, p. 359.

ESTADÍSTICA DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD  
 FALLADAS HASTA EL 10. DE AGOSTO DE 2000,  
 PROMOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN  
 Y POR LOS INTEGRANTES MINORITARIOS DE LAS LEGISLATURAS  
 FEDERAL O LOCALES

<i>Promoventes</i>	<i>Fundadas</i>	<i>Infundadas</i>	<i>Improcedentes***</i>
Integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales.*	5 38.46%	4 30.76%	4 30.76%
Partidos Políticos de oposición.**	8 22.85%	15 42.85%	12 34.28%

\* Los integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales se refieren al equivalente al 33% de los diputados que componen la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el 33% de los miembros de la Cámara de Senadores o el 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, es decir, se refieren al número de legisladores que se requiere para poder impugnar un ordenamiento que se considere contrario a la carta magna.

\*\* Los Partidos Políticos de oposición son todos aquellos que no alcanzan a tener mayoría en los distintos órganos legislativos federal o locales; pero que promueven con la legitimación que les otorga su registro federal o estatal.

\*\*\* No se consideran los desechamientos.

FUENTE: Sánchez Cordero, *op. cit.*, p. 359.

### 3. *El crecimiento del Poder Judicial federal*

Hasta noviembre de 2002 existían 165 tribunales colegiados, 63 tribunales unitarios y 264 juzgados de distrito repartidos en 28 circuitos judiciales federales, lo que da un total de 492 órganos jurisdiccionales federales en funciones.

Según Fix-Fierro,<sup>57</sup> en 1970 existía un juzgado de distrito por cada 876,822 habitantes; en 1980, uno por cada 751,088 habitantes; para 1990 existía un juzgado por cada 556,504 habitantes; para 2000 existía un juzgado por cada 386,838 habitantes. A primera vista pareciera que el incremento de juzgados ha acercado la justicia a los individuos, pero es necesario señalar que en 1930 existía un juzgado por cada 359,841

<sup>57</sup> *Op. cit.*, nota 28, p. 183.

habitantes, por lo que en realidad únicamente se ha logrado alcanzar una relación entre habitantes y juzgados similar a la que existió en el primer tercio del siglo pasado, cuando México era un país totalmente distinto al actual.<sup>58</sup>

Como se aprecia de los datos anteriores, aunque en el 2002 hubo un crecimiento menor, el Poder Judicial de la Federación ha experimentado un incremento acelerado de sus órganos jurisdiccionales, esencialmente tribunales de circuito y juzgados de distrito; en 1995 existían 47 tribunales unitarios, 83 colegiados, ambos de circuito, y 176 juzgados de distrito; en 2002 había 63 tribunales unitarios de circuito, 165 tribunales colegiados de circuito y 264 juzgados de distrito, lo que indica un crecimiento del 34% respecto de los TU, del 98.79% respecto de los TC y del 50% respecto de los JD. Este crecimiento de los órganos jurisdiccionales federales comenzó a manifestarse a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, aunque su aceleración se presentó, precisamente, en el periodo que se reporta, entre 1995 y 2002.

A finales de 1995, el presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal informaba que

...[e]l creciente número de demandas para resolver los conflictos entre particulares y los que surgen entre éstos y las autoridades, ha elevado considerablemente el ingreso de asuntos en los juzgados de Distrito y en los tribunales de Circuito de la República, y *a fin de satisfacer el imperativo constitucional de una justicia pronta y expedita mediante el acceso fácil a los encargados de impartirla, se han tomado las medidas adecuadas para acercar los tribunales en cuanto es posible a los núcleos humanos que lo requieren.*<sup>59</sup>

En 1999, el entonces nuevo presidente señalaba que

...[p]ara cumplir con el mandato constitucional de administrar pronta y cumplida justicia, además de las designaciones necesarias, *se ha establecido una dinámica importante de creación de nuevos órganos, toda*

<sup>58</sup> Para los datos de 1930 y de 1970 a 1990, véase Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 28, p. 83; para los datos del 2002, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe de labores 2001*, México, SCJN; 2001, y *Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI.

<sup>59</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe de labores 1995*, México, SCJN, 1995, p. LXVII.

vez que el buen funcionamiento de la justicia depende de su correcta organización.<sup>60</sup>

Como se nota claramente, el crecimiento se manifiesta, sobre todo, en los tribunales colegiados de circuito, órganos que funcionan como cortes de casación,<sup>61</sup> descargando en buena medida de esta tarea a la Suprema Corte. Este hecho responde, entre otras causas, al diseño procesal del amparo mexicano, una de cuyas vertientes (precisamente como recurso de casación, o denominado amparo en negocios judiciales) facilita que los juicios ordinarios (tramitados en juzgados y tribunales locales) sean conocidos por los tribunales federales.

El crecimiento del Poder Judicial federal ha sido motivado por la intención de “acercar la justicia al ciudadano”, por un lado, y por el otro, la pretensión de abatir el rezago judicial. No obstante las buenas intenciones, se debe mencionar que al aumento vertiginoso en el número de órganos jurisdiccionales no es, ni por mucho, la solución más eficiente a los problemas señalados. Sería conveniente pensar, más bien, en una reforma procesal integral que tornara menos formalista la impartición de justicia, en particular la de amparo, y además sería conveniente la introducción de esquemas judiciales a nivel local (cortes constitucionales, por ejemplo) que evitaran la sobrecarga de los tribunales federales (lo que a su vez redundaría en el fortalecimiento del “federalismo judicial”). Finalmente, en lo que toca a la gestión interna del rezago judicial, bien pudieran innovarse sistemas “inteligentes” de flujos de expedientes que facilitaran su tramitación.

### VIII. CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Le llamo así debido a que el presente es un adelanto de un trabajo mayor que está por concluirse y en el que se analizarán algunas decisiones del Poder Judicial de la Federación, relacionadas con aspectos característicos del antiguo régimen político mexicano, tales como las declaraciones de inconstitucionalidad de la asociación forzosa de comerciantes, de la cláusula de exclusión por separación, de la sindicación única en las dependencias públicas, entre otras, por sólo mencionar a las decisiones que

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>61</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 49, p. 30.

tocan al corporativismo. Así, la que aquí se presenta no puede ser sino una conclusión parcial, puesto que se centra, únicamente, en el diseño y organización del nuevo árbitro: el Poder Judicial federal.

Se puede afirmar que el Poder Judicial de la Federación ha sido objeto de una serie de modificaciones en su estructura y organización debido al cambio político operado en los otros poderes del Estado mexicano, de forma tal que ante la explosión del pluralismo político, la necesidad de contar con un Poder Judicial más independiente y fuerte ha sido cada vez mayor. El Poder Judicial ha cambiado, inclusive, a pesar de sí mismo, y está destinado a convertirse (o de hecho lo es ya) en un importante actor dentro del sistema político que se está configurando.

En México, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países que han transitado hacia una democracia, el rol del Poder Judicial no se ha definido por procesos penales a dictadores, represores o militares; el papel del Poder Judicial ha estado marcado por la construcción de un Estado de derecho, especialmente en las áreas donde más se ha necesitado: elecciones y derechos fundamentales. Aún le falta mucho terreno que cultivar al Poder Judicial. Sin embargo, el cambio apenas ha comenzado.