

# Art.105

# Art.105

## Veinte años no es nada

*La Suprema Corte y la justicia constitucional  
antes y después de la reforma  
judicial de 1994*

# Art.105



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

3

## **Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación**

PO  
I058.113  
A774a  
V.3

Veinte años no es nada : la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994 / compilador e introducción Camilo Emiliano Saavedra Herrera [esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.  
xxv, 595 páginas : tablas , gráficas, cuadros ; 24 cm.-- (Artículo 105 ; 3)

ISBN 978-607-552-054-4

1. Control constitucional – Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación – Ensayos – México 2. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Justicia constitucional – Reforma judicial – Aniversarios 3. Juicio de Amparo – Abogacía – 1940-1968 4. Independencia judicial 5. Federalismo mexicano I. Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, compilador, autor de introducción II. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , escritor de prólogo III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales IV. serie  
LC KGF2699

Primera edición: noviembre de 2018

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc  
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño estuvieron al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# Art.105

# Art.105

## Veinte años no es nada

*La Suprema Corte y la justicia constitucional  
antes y después de la reforma  
judicial de 1994*

Camilo Emiliano Saavedra Herrera  
*Compilador*



3

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

### **Segunda Sala**

Ministro Eduardo Medina Mora Icaza  
*Presidente*

Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Alberto Pérez Dayán

### **Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Doctor Roberto Lara Chagoyán  
*Director General*

## Contenido

Presentación .....	VII
<i>Ministro Luis María Aguilar Morales</i>	
Introducción.....	XI
<i>Camilo Emiliano Saavedra Herrera</i>	
La difusión mundial del control constitucional .....	1
<i>Tom Ginsburg</i>	
La judicialización de la política .....	33
<i>Ran Hirschl</i>	
El mosaico del control constitucional en América Latina.....	69
<i>Patricio Navia y Julio Ríos Figueroa</i>	
La Suprema Corte y la teoría constitucional.....	107
<i>José Ramón Cossío Díaz</i>	
Amparos y <i>abogángsters</i> . La justicia en México entre 1940 y 1968.....	167
<i>José Antonio Caballero</i>	

Independencia judicial. La política de la Suprema Corte en México.....	213
<i>Pilar Domingo</i>	
La reforma judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?.....	255
<i>Héctor Fix-Fierro</i>	
La reforma judicial como póliza de seguros. México en la década de 1990.....	329
<i>Jodi Finkel</i>	
La reforma judicial en México: ¿Seguro político o búsqueda de legitimidad?.....	365
<i>Silvia Inclán Oseguera</i>	
El surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002.....	397
<i>Julio Ríos Figueroa</i>	
A 25 años de la reforma judicial: el federalismo y la suprema corte de justicia desde 1994.....	427
<i>Susana Berruecos</i>	
<i>Legalistas vs. Interpretativistas: la Suprema Corte y la Transición Democrática en México</i> .....	469
<i>Arianna Sánchez, Beatriz Magaloni y Eric Magar</i>	
La implementación de políticas judiciales en la Ciudad de México y Mérida .....	517
<i>Jeffrey K. Staton</i>	
¿Más poder, más derechos? La Suprema Corte y la sociedad en México .....	549
<i>Karina Ansolabehere</i>	

## Presentación

La difusión del constitucionalismo es una de las transformaciones jurídicas más profundas del último siglo. En 1917, cuando nuestro país promulgó su actual Norma Fundamental, sólo una quinta parte de los 60 países que entonces conformaban la comunidad internacional contaba con una Constitución. A cien años de distancia el panorama es muy diferente. Hoy, los sistemas jurídicos de prácticamente cada uno de los doscientos países del mundo se articulan en torno a un ordenamiento al que se atribuye un carácter supremo.

Ciertamente, a lo largo de la más reciente centuria, las constituciones han adquirido de una trascendencia cada vez mayor para las sociedades de las que emanan y a las que rigen. Esa trascendencia ha derivado no sólo de su condición de pactos políticos y sociales sino también de la autoridad que han adquirido como normas jurídicas. En ello ha tenido mucho ver la transformación que las hizo ser ordenamientos no sólo enfocados a definir los principios y normas que determinan la organización política de los Estados, sino también en defender los que por antonomasia se reconocen derechos fundamentales.

Esta transformación de la naturaleza de las constituciones ha sido acompañada por una preocupación cada vez mayor por salvaguardar su supremacía. Aunque, como en México, el control de constitucionalidad echó raíces en diversas naciones raíces desde el siglo XIX, fueron

las innovaciones que introdujo la Constitución austriaca de 1920 las que dieron un impulso decisivo a su proliferación. A partir de entonces, la labor de los órganos de justicia constitucional ha sido cada vez más fundamental. No es difícil comprender entonces por qué la creación de Tribunales Constitucionales fue uno de los rasgos que acompañó a los procesos de transición a la democracia que ocurrieron en las últimas décadas del siglo XX.

Nuestro país no ha sido ajeno a estos cambios. Es de sobra conocido que uno de los objetivos primordiales de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 fue consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un órgano dedicado esencialmente a la resolución de asuntos de naturaleza constitucional. Han transcurrido más de dos décadas desde que, por virtud de esa reforma, se creó la figura de acción de inconstitucionalidad y se perfeccionó a la controversia constitucional. A lo largo de este periodo, la Suprema Corte, como el Tribunal Constitucional de México, ha conocido un muy vasto número de asuntos derivados de las innovaciones legislativas y los diferendos entre autoridades que trajo consigo nuestra cada vez más sólida democracia.

México no es el mismo que hace cien años cuando entró en vigor un nuevo orden constitucional o que hace 23, cuando comenzó a aplicarse la reforma judicial de 1994. Esto hace que hoy resulte fundamental profundizar en la comprensión de lo que ha acontecido desde que la Suprema Corte adquirió la responsabilidad de ser no sólo la máxima salvaguarda de la Norma Fundamental sino el garante último del federalismo y la división de poderes. Por esta razón, me congratula que el Centro de Estudios Constitucionales haya decidido dedicar una parte de su trabajo editorial al análisis de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales mediante la *Serie Artículo 105*. Y me congratula aún más que un número íntegro de esta serie haya sido dedicado a recuperar algunos de los trabajos que se han hecho cargo de analizar e interpretar las causas y consecuencias de la antes referida reforma.

Como ya se ha convertido en una tradición, el Centro de Estudios Constitucionales nos ofrece en esta obra una perspectiva multidisciplinaria a través de trabajos que hacen uso de las herramientas metodológicas de las ciencias sociales. Todos estos trabajos, además, aparecieron previamente en publicaciones nacionales e internacionales del mayor prestigio. Ello garantiza su rigor y calidad.



Hago votos porque este número se convierta en una referencia para todas las personas interesadas en conocer la historia contemporánea de nuestro más Alto Tribunal y, en especial, para quienes cursan estudios de educación superior que, según se me ha hecho saber, son las personas a las que va dirigida esta obra.

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*



## Introducción

**E**l año de 1994 fue especialmente crítico para México. A lo largo de él, ocurrieron diversos acontecimientos que marcaron la historia reciente del país. En el ámbito económico, la recesión que propició la política cambiaria instrumentada por el gobierno puso en entredicho la viabilidad del modelo neoliberal que se había adoptado diez años atrás. En el social, el levantamiento del Ejército Zapatista de la Liberación Nacional generó serias dudas sobre el éxito de las medidas que se había tomado en décadas previas para encauzar a la oposición por la vía electoral. Y en el político, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, y el triunfo por doceava ocasión consecutiva del Partido Revolucionario Institucional en la elección presidencial, minaron aún más la legitimidad del régimen presidencialista y de partido hegemónico que se había instalado en el país sesenta años antes. Como era previsible, el sistema judicial no quedó al margen de la crisis.

El 5 de diciembre de ese año, a cuatro días de su toma de posesión como Presidente de la República, Ernesto Zedillo presentó una iniciativa de reforma constitucional en la que propuso cambios estructurales en materia de justicia y seguridad pública. Dado que su partido ya no contaba con los legisladores necesarios para modificar por sí mismo la Constitución, la reforma tuvo que negociarse con la oposición. Pese a los ajustes que se hicieron a la propuesta original durante el proceso legislativo, la reforma se aprobó en un tiempo récord y estuvo lista para su promulgación antes de que concluyera el año. El decreto que se publicó el 31 de diciembre de

1994 en el Diario Oficial de la Federación modificó 27 de los 136 artículos de la Constitución e introdujo disposiciones relacionadas con la integración de los poderes judiciales de las entidades, la designación del titular de la Procuraduría General de la República, la creación del sistema nacional de seguridad pública y, de manera muy destacable, la organización y competencias del Poder Judicial de la Federación.

Los rasgos principales de la reforma en materia de justicia federal fueron, por un lado, la creación del Consejo de la Judicatura Federal como instancia encargada de la administración y vigilancia de los tribunales federales y, por el otro, el rediseño de la estructura y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para convertirla en un órgano más compacto e influyente, dedicado en esencia a la resolución de asuntos que involucraran la interpretación de la Constitución federal. Las modificaciones a su estructura e integración consistieron en la reducción de 26 a 11 en su número de integrantes, la definición de un nuevo método para su designación y de un periodo fijo —de 15 años— en el cargo. Estas modificaciones se complementaron con otras que ampliaron significativamente sus competencias en materia de control constitucional a través de la configuración de instrumentos semejantes a los que poseen los tribunales y cortes constitucionales de otros países.

Hasta ese momento, el control constitucional se había ejercido casi exclusivamente a través del juicio de amparo, un instrumento —formalmente— accesible a todas las personas pero cuyas sentencias producen efectos que aplican sólo a las partes involucradas en los litigios. El diseño que se estableció en 1994 fue significativamente distinto. Por un lado, con la creación de la acción de inconstitucionalidad se introdujo, por primera vez en la historia del país, una modalidad de control abstracto y concentrado de normas generales. Por el otro, el rediseño a la controversia constitucional —cuyos orígenes se remontan al siglo XIX— implicó crear una vía para dirimir los conflictos entre autoridades federales, de las entidades y municipales. Parece claro, entonces, que el fin último de la reforma de 1994 en materia de justicia constitucional fue robustecer a la Suprema Corte como guardián supremo de la Constitución federal y, de este modo, convertirla en el principal árbitro de los procesos de creación normativa, el federalismo y la división de poderes.

Con todo, las transformaciones que se han observado en las últimas dos décadas en la justicia constitucional no se explican solamente por las innovaciones que introdujo la reforma sino por los cambios políticos y sociales que sucedieron con posterioridad a su entrada en vigor.

Una forma de comprender la magnitud del cambio es prestando atención al número de asuntos que se presentaron antes y después de 1994. Entre la promulgación de la Constitución de 1917 y ese año, la Suprema Corte recibió únicamente 63 controversias constitucionales —54 de ellas antes de 1948—. <sup>1</sup> En cambio, en los casi 23 años que han transcurrido desde entonces se han promovido poco menos de tres mil controversias constitucionales y poco más de mil quinientas acciones de inconstitucionalidad. <sup>2</sup> A través de ellas, la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse sobre asuntos de gran trascendencia como la interrupción legal del embarazo, el matrimonio entre personas del mismo sexo, la regulación de las concesiones del espectro radioeléctrico, el veto presidencial, la regulación de los procesos electorales, el sistema de justicia penal, los alcances normativos de las constituciones locales, el desempeño de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, entre muchos otros.

Hoy, a diferencia de hace no muchos años, el lugar que ocupa la Suprema Corte en el espacio público es mucho más visible y protagónico que el que tenía de décadas atrás. Las expectativas sociales que en la actualidad existen respecto de sus funciones de resolución de conflictos e interpretación constitucional no tienen precedentes en la historia nacional. Algo similar ha ocurrido con la investigación académica en la que cada vez más convergen juristas y especialistas de otras disciplinas. <sup>3</sup> Así, si se tienen en cuenta las dimensiones del cambio, resulta no sólo oportuno sino indispensable hacer un alto en el camino para preguntarse cuáles son las interpretaciones que desde la academia se han planteado sobre él.

El objetivo de esta obra a cargo es, precisamente, contribuir a responder esta pregunta a través de la compilación de algunos de los trabajos más importantes que se han publicado durante las últimas dos décadas sobre las causas y consecuencias de la reforma judicial de 1994. Desde luego, la literatura en este tema es basta y se compone de estudios de muy diversa índole. Por ello, la selección de los textos puso énfasis en identificar a aquellos que hicieran posible, primero, ofrecer perspectivas desarrolladas conforme a los más altos estándares

<sup>1</sup> José Ramón Cossío Díaz, *La controversia constitucional*, Porrúa, México, 2008, p. 108.

<sup>2</sup> Este cálculo está basado en la información que registra el sistema de consulta "Sentencias y datos de expedientes" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que se puede acceder a través del enlace siguiente: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx> [fecha de consulta: 31 de octubre de 2018].

<sup>3</sup> Véanse por ejemplo la revisión de la literatura producida en los años recientes que se ofrecen, respectivamente, Pablo Mijangos y González y Julio Ríos Figueroa en los siguientes trabajos: Pablo Mijangos y González, *El nuevo pasado jurídico mexicano. Una revisión de la historiografía jurídica mexicana durante los últimos 20 años*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2011, Julio Ríos Figueroa, "Sociological studies on México", *Annual Review of Law and Social Science*, 2012, vol. 8, pp. 307-321.

académicos; segundo, ubicar la experiencia mexicana en el contexto internacional y comprenderla en su dimensión histórica; tercero, conocer no sólo los cambios constitucionales y legales sino los factores que los propiciaron y la forma en que se desplegaron en la práctica; y cuarto, ofrecer aproximaciones empíricas que resultaran de utilidad tanto para juristas y abogados en formación como para especialistas y personas cursando estudios en otras áreas del conocimiento como la historia, la sociología o la ciencia política.

Ciertamente, el segundo objetivo que persigue esta obra es convertirse en un insumo útil para la docencia, particularmente en cursos que tengan como propósito introducir o profundizar en la comprensión de las características e implicaciones del trabajo que realizan las instituciones de justicia constitucional. Cada uno de los 14 trabajos incluidos en esta compilación aparecieron originalmente en publicaciones del mayor prestigio nacional e internacional, todos ellos son producto de la reflexión de personas especializadas en la investigación de instituciones y procesos judiciales, y en conjunto ilustran el abanico de aproximaciones teóricas y metodológicas susceptibles de ser empleadas en el análisis de la justicia.

Los 14 textos se articulan en cuatro temas generales. El primero corresponde a trabajos que desde perspectivas comparadas permiten comprender la forma en que el caso mexicano se inserta en el contexto internacional. El segundo, a las investigaciones que desde enfoques históricos explican la trayectoria de la justicia constitucional en México y hacen posible dimensionar el cambio que implicó la reforma judicial de 1994. El tercero se refiere a estudios dedicados a identificar los factores que propiciaron que en ese momento histórico específico se realizara una transformación constitucional de tanta trascendencia. Finalmente, el cuarto reúne trabajos que ponen énfasis ya no en las causas sino en las consecuencias de la reforma en aspectos como el federalismo, la división de poderes y los derechos humanos.

A estas alturas, resulta claro para las personas que consultan esta obra el guiño que su título hace a la famosa canción de Carlos Gardel y Alfredo Le Pera. No se pretende con este título introducir un tono melancólico en la obra sino describir de manera sucinta las enseñanzas que puede dejar su lectura. Veinte años no son pocos si tiene en cuenta el profundo cambio que la reforma judicial de 1994 propició en el funcionamiento de la justicia constitucional. Sin embargo, parecen pocos cuando se considera el largo camino por el que se pasó antes de que ella sentara las bases de la profunda transformación de la organización, funcionamiento e impacto social y político del trabajo de la Suprema Corte en las últimas décadas.

En lo que resta de esta introducción se ofrece una descripción de cada uno de los textos que forman parte de esta obra. Para hacer más sencilla la consulta, la revisión de los textos se estructura a partir de los cuatro temas antes mencionados. Antes de dar paso a este ejercicio, es fundamental agradecer a las autoras, autores y editores originales haber permitido al Centro de Estudios Constitucionales incluir sus trabajos en esta compilación.

## La justicia constitucional en perspectiva comparada

En el primer trabajo que integra esta compilación, "La difusión mundial del control constitucional", Tom Ginsburg ofrece un balance del proceso a través del cual los tribunales de un número cada vez mayor de países han adquirido atribuciones de control constitucional. El autor plantea que este proceso data de hace más de dos siglos y ocurrió mediante tres oleadas: la primera se originó con la creación de la revisión judicial en los Estados Unidos; la segunda con la introducción de un tribunal constitucional en la Constitución austriaca de 1920; y la tercera estuvo vinculada a los procesos de transición a la democracia que ocurrieron en las últimas décadas del siglo XX. Para Ginsburg, la difusión del control constitucional fue una respuesta a la necesidad tanto de definir mecanismos institucionales para procesar los conflictos del federalismo y la división de poderes, como de construir vías para litigar violaciones a derechos humanos.

Conforme al autor, la adopción del control constitucional no ha sido un rasgo sólo de las democracias sino también de los regímenes autoritarios. En algunas naciones, la introducción de instrumentos más poderosos de control constitucional y el rediseño de los órganos a cargo de su ejercicio fueron resultado de una estrategia empleada por gobernantes autoritarios que buscó establecer tribunales *amigables* después de que pronosticaron la inminencia del cambio de régimen. La idoneidad de esta estrategia —a la que Ginsburg denomina *seguro político* (*insurance policy*) y a la que Ran Hirschl, el autor del segundo texto incluido en la obra, llama *preservación hegemónica*— para explicar la experiencia mexicana de 1994 es analizada en los trabajos de Finkel e Inclán, a los que más adelante se hará referencia.

En "La judicialización de la política", el objetivo de Ran Hirschl ya no es identificar los factores que impulsaron la difusión del control constitucional sino sus principales consecuencias e implicaciones. El autor plantea que el concepto "judicialización" se emplea para aludir a tres procesos interrelacionados: la proliferación del discurso, conceptos, reglas y procedimientos

jurídicos en la vida social y política; la expansión del ámbito de acción de Jueces y tribunales sobre asuntos de legislación y política pública; y la dependencia de los órganos judiciales para procesar los asuntos que dividen y definen a las comunidades políticas. La primera concepción es más abstracta y hace referencia más bien a lo que desde la sociología se ha definido como "juridificación", por ello Hirschl centra su reflexión en la segunda y tercera acepción.

La frontera entre la judicialización de la política ordinaria —la que corresponde al segundo proceso— y la "megapolítica" —la referente al tercero— es sutil y tiene que ver esencialmente con las características de lo que está en juego en los tribunales. Mientras que la primera se refiere más a una cuestión de cantidad y constancia, la segunda alude a la trascendencia de los temas sobre los que ahora los órganos judiciales tienen jurisdicción. Esto explica por qué Hirschl se preocupa más por explicar y describir la judicialización de lo que denomina "megapolítica". El autor identifica cuatro dimensiones de esta tercera categoría de judicialización: la expansión del escrutinio judicial sobre las prerrogativas centrales de los poderes ejecutivos y legislativos; la confirmación de los cambios de régimen; la supervisión de los procesos electorales; y la conformación de mecanismos de justicia transicional o restaurativa.

Igualmente, el trabajo plantea que la judicialización se explica por factores que se agrupan en tres categorías: diseño institucional, dentro de la que por ejemplo se inscribe la difusión del control constitucional que describe Ginsburg en el primer capítulo; determinantes políticos, entre los cuales ubica a los procesos de democratización y difusión de los derechos humanos; y de comportamiento judicial, donde destaca el activismo judicial o, en todo caso, el creciente interés de los Jueces por influir de manera más decisiva en la definición de políticas públicas y la confección de normas de aplicación general.

La perspectiva comparada es complementada por el estudio en el que Patricio Navia y Julio Ríos Figueroa analizan los rasgos principales de los órganos e instrumentos de control constitucional en América Latina. Con base en una distinción teórica entre los dos modelos históricos —estadunidense y europeo— los autores examinan los diseños institucionales de los 17 países de la región que en 2005 podían ser considerados democráticos. En consonancia con lo que plantean Ginsburg y Hirschl, destacan que la tendencia en la región ha sido establecer órganos de justicia constitucional con atribuciones más amplias, las cuales pueden advertirse prestando atención a tres cuestiones principales: el tipo de control o revisión (abstracto o concreto) que ejercen dichos órganos a través de los diferentes instrumentos de control constitucional



a su cargo; el momento en el que ocurre este control, es decir, antes (*a priori*) o después (*a posteriori*) de la emisión de una norma; y el grado de concentración de las competencias en esta materia (centralizadas o descentralizadas).

La distinción de estas tres características sirve a los autores para identificar cuatro modelos principales en América Latina: (1) concreto centralizado *a posteriori*, (2) abstracto centralizado *a posteriori*, (3) abstracto centralizado *a priori* y (4) abstracto centralizado *a posteriori*. Su análisis revela que, en contraste con Estados Unidos, Francia o Italia, los países de la región cuentan con más de un modelo. Por cuestiones históricas, el primero es el más común en los 17 países analizados y al cual se denomina regularmente *juicio de amparo* bajo la inspiración de la institución mexicana. En los años recientes, sin embargo, se han incorporado figuras que corresponden a los tres modelos restantes, tal y como ocurrió en México a raíz de la ya mencionada reforma judicial de 1994.

## **La Suprema Corte y la justicia constitucional durante el siglo XX**

Los tres trabajos descritos hasta ahora sirven para ubicar el caso de México en el contexto internacional pero no para comprenderlo con detalle. Por ello, esta obra recurre a cuatro trabajos cuya lectura conjunta hace posible acercarse al caso de México desde una perspectiva diacrónica y, de este modo, profundizar en el análisis de las causas de la reforma judicial de 1994. El estudio de José Ramón Cossío Díaz sobre la teoría constitucional subyacente en las modificaciones que se realizaron al diseño de la Suprema Corte durante el siglo XX es el primero de ellos. En este trabajo, publicado originalmente en 2001, se analizan los debates del Congreso Constituyente sobre los cambios que debían hacerse a la Suprema Corte para hacer frente a las deficiencias que se observaron en el siglo XIX. Con base en ese análisis, el autor plantea que la Suprema Corte se diseñó en 1917 como un órgano dedicado primordialmente a la protección de los derechos individuales. No obstante, los cambios en el sistema político propiciaron que, en las tres décadas posteriores, se modificara ese diseño original para facilitar la incorporación al tribunal de personas afines al líder político del momento (Álvaro Obregón) o a un proyecto político determinado (el socialista, de Lázaro Cárdenas, por ejemplo).

A partir de la década de los cincuenta la política dejó de ser el motor principal de los cambios y pasó a serlo la propia operación del sistema de justicia. En concreto, entre 1951 y 1982,

las modificaciones al diseño de la Suprema Corte buscaron que el tribunal abatiera el rezago que cargaba desde finales del siglo XIX y cuyo peso se incrementó a mediados del XX. Con todo, en el contexto de la liberalización económica y la democratización de los ochenta la política volvió a ser un factor determinante. Según lo explica Cossío Díaz, las reformas realizadas a partir de 1987 se inscriben en un proceso que buscó generar un nuevo entendimiento de la Constitución. En este proceso, la reforma de 1994 cobra particular relevancia porque consolidó a la Suprema Corte como un órgano ya no sólo dedicado a la protección de derechos individuales sino a la resolución de conflictos propios del federalismo y la división de poderes.

La estrecha relación entre justicia y política que caracterizó la trayectoria del diseño del sistema justicia durante buena parte del siglo XX es una de las enseñanzas principales del texto de Cossío. Por la forma en que se dio esta relación, los estudios emprendidos por especialistas de disciplinas distintas al derecho, se han enfocado en explorar cómo las características del régimen posrevolucionario incidieron en el desempeño de la Suprema Corte. Pilar Domingo profundiza en esta cuestión, a partir de una reflexión teórica sobre la independencia judicial. Con base en ella examina de qué forma y en qué medida las reformas constitucionales realizadas durante la vigencia del régimen de partido hegemónico minaron la independencia de la Suprema Corte.

En "Independencia judicial. La política de la Suprema Corte de Justicia en México" se presta intención especial a los tres aspectos centrales que, a su juicio de su autora, favorecen la independencia efectiva de los órganos de justicia constitucional: nombramiento, autonomía financiera y los poderes de control constitucional. En cuanto al primero, señala que el diseño del procedimiento de designación de Ministros en un contexto de gran centralización del poder permitió a los presidentes mexicanos incidir profundamente en la integración de la Suprema Corte. Ello se complementó con una asignación de recursos limitada y salarios comparativamente bajos para los juzgadores. Finalmente, la imposibilidad de que las sentencias de amparo produjeran efectos generales fue el componente que terminó por propiciar la subordinación de la Suprema Corte a la política y que, a su vez, la llevó a desempeñar un papel esencialmente de legitimación del régimen.

En este trabajo, que originalmente apareció en 2000, se advierten dos de los rasgos que distinguen a buena parte de los estudios que desde la ciencia política se han desarrollado sobre la Suprema Corte en los últimos años: la caracterización de ese tribunal como un órgano

plenamente sometido por el poder político y las grandes esperanzas que se depositaron en la reforma judicial de 1994 en los años posteriores a su entrada en vigor. Como en su momento lo hicieron los trabajos de González Casanova y Schwarz, ambos ampliamente citados en los textos que integran esta obra, la investigación de José Antonio Caballero analiza desde una perspectiva más sofisticada esta cuestión.

A partir de una revisión histórica, basada en fuentes primarias y secundarias, el autor plantea que en el periodo 1940-1968, el Poder Judicial de la Federación vivió un proceso de consolidación, el cual se inscribe a su vez en el proceso de fortalecimiento del Estado que emergió de la Revolución. Durante este periodo, las autoridades judiciales se convirtieron en cauces efectivos para la resolución del conflicto social. A juicio del autor, el Congreso Constituyente diseñó un sistema de justicia que buscó que los tribunales se encargaran de resolver asuntos de la vida privada y el sistema político de los relacionados con la vida pública. Con todo, la pasividad de las instituciones judiciales frente a la política fue en realidad una fachada pues los tribunales tuvieron a su cargo asuntos de gran trascendencia para el proyecto revolucionario, así como otros que les permitieron desempeñar un papel fundamental en el sistema político, aunque no protagónico.

La investigación de Fix-Fierro complementa la revisión histórica a partir de una aproximación que busca identificar los factores estructurales —no coyunturales— que propiciaron la reforma judicial de 1994. Para el autor, esa reforma confirió más poder, autoridad y visibilidad a los tribunales federales, en especial a la Suprema Corte. En su opinión, ello resultó solamente de consideraciones estratégicas del nuevo gobierno sino de un proceso de amplia transformación social, económica, política y jurídica. En el plano social, la transformación estuvo vinculada a la urbanización que el país vivió durante el siglo XX; en el económico al cambio de un modelo mixto hacia uno predominante de mercado; en el político a la modificación del sistema electoral y de representación política; y en el jurídico a una creciente importancia de la ley y las instituciones jurisdiccionales como fuentes del orden social.

A partir de evidencia basada en fuentes originales y registros administrativos, Fix-Fierro destaca la contribución de la reforma en materia independencia judicial, la cual derivó de la introducción de un método de designación menos permeable a la política, de la formalización de la carrera judicial y la asignación de mayores recursos financieros. En el mismo sentido, señala que la reforma sentó las bases para fomentar una mayor responsabilidad de los funcionarios

judiciales, particularmente de Ministros, Magistrados y Jueces. Ello, al menos a la luz de la información disponible en 2003, año que se publicó este estudio, la reforma no había producido resultados significativos en las percepciones sociales acerca del funcionamiento del sistema de justicia.

Por otro lado, el autor plantea que las consecuencias de la reforma no han sido del todo positivas en cuanto a eficiencia, acceso y recursos humanos. En referencia al primer aspecto, destaca que el significativo incremento del número de órganos federales de justicia federal que ocurrió en las últimas tres décadas del siglo XX no logró agilizar la resolución de asuntos que se someten a su jurisdicción sino, en todo caso, mantener las cosas como estaban. Asimismo, señala que el acceso ha sido un tema secundario en la valoración y modificaciones que se han hecho al sistema de justicia federal, lo cual lo explica que no se observen variaciones sustantivas. Finalmente, en cuanto a los recursos humanos, plantea que ha habido cambios incipientes en la procedencia profesional, edad y origen de los titulares de los órganos jurisdiccionales, los cuales han redundado en la permanencia de una concepción formalista de la función judicial.

## **La coyuntura de 1994**

Las investigaciones que se concentran en la trayectoria del diseño institucional o en la interpretación del papel que desempeñó la justicia federal en el régimen de partido hegemónico hacen posible comprender la importancia que tuvieron factores estructurales o de largo alcance en la ejecución de una reforma tan ambiciosa como lo fue la de 1994. Estos estudios, sin embargo, no exploran de manera suficiente las cuestiones concretas que motivaron a actores específicos promoverla y realizarla en un aquel momento histórico. Los trabajos de Jodi Finkel y Silvia Inclán profundizan en esta cuestión ofreciendo cada uno su propia interpretación sobre las motivaciones de la reforma.

En sintonía con la visión de Ginsburg y Hirschl sobre el rediseño de la justicia constitucional como seguro político o preservación de la hegemonía, Finkel señala que el objetivo fundamental de la reforma de 1994 fue proteger al partido dominante de un escenario de derrota electoral. Con base en entrevistas y otras fuentes, se plantea que Ernesto Zedillo utilizó el poder del que todavía disponía el poder ejecutivo para promover con éxito una reforma que amplió las facultades de control constitucional pero no a un grado que supusiera un riesgo para su partido.

Desde su perspectiva, lejos de buscar configurar un árbitro efectivo de los procesos políticos, la creación de la acción de inconstitucionalidad y la modificación de la controversia constitucional sentaron las bases para una nueva Suprema Corte contuviera la cada vez mayor influencia de los partidos de oposición.

El texto de Silvia Inclán, también sustentado en entrevistas y fuentes secundarias, disputa la hipótesis planteada por Finkel. Para ella, la reforma no fue un seguro político sino una estrategia del nuevo gobierno para construir su legitimidad en el contexto complejo que el país vivió en 1994. Este contexto fue lo que propició que la nueva administración propusiera iniciativas para estimular la confianza tanto de los mercados como de la sociedad. La autora considera que el Presidente Zedillo y los líderes de su partido no podían en ese momento pronosticar la derrota electoral que ocurrió seis años después. Pese al complejo escenario que se vivía en aquel momento, el PRI conservó la Presidencia de la República y el control de ambas cámaras del Congreso de la Unión. El trabajo argumenta, por tanto, que la reforma fue resultado de un contexto en el que se generaron los incentivos adecuados para que, primero, se prometiera y diseñara la reforma durante la campaña electoral; segundo, se buscara que el Presidente no estuviera asociado a una Suprema Corte desacreditada; y tercero, se evitara erosionar la figura presidencial con la preservación de facultades extralegales.

## **La Suprema Corte después de la reforma**

Una vez que se ha trazado el camino que condujo a la reforma, hace falta conocer cuáles han sido sus resultados e implicaciones. Para ello, se recurre a cinco trabajos empíricos que han buscado identificar los factores que inciden en la toma de decisiones al interior de la Suprema Corte y en los efectos que producen sus sentencias. El primero de ellos, desarrollado a partir de un enfoque estratégico del comportamiento judicial, Julio Ríos Figueroa observa que el sentido de las decisiones de la Suprema Corte se ha transformado conforme han cambiado los niveles de fragmentación política en el país. Con base en un análisis de poco más de 250 sentencias relacionadas de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en el que se hace uso de herramientas de estadística descriptiva e inferencial, el autor observa un aumento significativo en la probabilidad de que la Suprema Corte toma de decisiones desfavorables para actos de filiación priista. Este aumento está asociado al incremento en la fragmentación política que provocó, primero, el surgimiento de un gobierno dividido en 1997, y después, la alternancia de la Presidencia en el año 2000.

En sintonía con el planteamiento de Ríos Figueroa, Susana Berruecos identifica también un cambio en el desempeño de la Suprema Corte a raíz de la entrada en vigor de la reforma de 1994. A partir de una muestra de más de quinientas controversias constitucionales, destaca el papel preponderante de los municipios como fuente de litigio. Ello, según se plantea, lo explica la materialización del pluralismo en triunfos en las contiendas por los ayuntamientos. Pero Berruecos no sólo presta atención a la separación vertical del poder que se asocia al federalismo, sino también a la división de poderes en el ámbito federal. A este respecto, la autora subraya que la alternancia en el ejecutivo hizo posible por primera vez en la historia reciente de México que la Cámara de Diputados impugnara decisiones del poder ejecutivo también mediante la facultad que la Constitución le otorga para promover controversias constitucionales.

La investigación sobre los factores que moldean el sentido de las decisiones judiciales no se ha constreñido a lo político. El estudio de Arianna Sánchez Galindo, Beatriz Magaloni y Eric Magar presta atención a este tipo de factores pero también al peso de la filosofía judicial de los Jueces constitucionales. Al igual que Ríos Figueroa y Berruecos, los autores ofrecen una aproximación cuantitativa a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en este caso a partir de una muestra de casi 1,400 sentencias emitidas en el periodo de 1995-2007. El estudio también parte de un enfoque estratégico con base en el cual se subraya la influencia de la filiación política de los litigantes en el sentido de las resoluciones.

Con todo, su contribución más notable es que ofrece un análisis basado no en la toma colectiva de decisiones sino en votos individuales. Así, mediante técnicas de la estadística bayesiana aplicadas a los asuntos que resolvieron de manera no unánime, los autores identifican dos dimensiones principales en torno a las que se articulan las votaciones de los Ministros. La primera se refiere a la tradicional distinción izquierda-derecha y la segunda a lo que en el texto se denomina *legalismo* e *interpretativismo*. Según se plantea, el sentido de las votaciones está condicionado por la filosofía judicial de cada integrante del tribunal. Mientras que para algunos Ministros es más importante lo que explícitamente señalan las leyes, otros tienden a buscar expandir la jurisdicción de la Corte a partir de interpretaciones más amplias.

Hasta ahora se ha mostrado la indisoluble relación entre justicia y política implícita en el ejercicio del control constitucional. Los trabajos de Ríos Figueroa y Berruecos, como el de Sánchez, Magaloni y Magar, ilustran la forma en que este vínculo se da en el momento en que se toman las decisiones. Sin embargo, estas investigaciones no permiten saber lo que ocurre una

vez que se emiten las sentencias o cuando estas tienen que ver con asuntos relacionados con derechos humanos. Los dos trabajos finales de esta compilación se ocupan respectivamente de estas cuestiones.

Jeffrey K. Staton examina las condiciones que hacen posible que las sentencias se acaten. Para ello, recurre a dos estudios de caso, el primero relacionado con una controversia constitucional —la 26/99— en la que la Suprema Corte instruyó al Presidente de la República ordenar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregar a la Cámara de Diputados información financiera del extinto Banco Unión, institución que había sido intervenida por el Gobierno federal a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro —el Fobaproa— y desde las que se habían transferido fondos a la campaña del propio Presidente Zedillo. El segundo está vinculado a tres acciones de inconstitucionalidad que presentaron tres partidos políticos distintos en las que se impugnó un decreto del gobernador de Yucatán que había buscado establecer una autoridad electoral a modo.

En el primer caso la decisión de la Suprema Corte fue cumplida de inmediato pero no así en el segundo. La información que en su momento difundieron los medios de comunicación fue determinante para que esto ocurriera de este modo. En ello tuvo que ver también el estado de la opinión pública respecto de estos conflictos y las orientaciones estratégicas de los actores involucrados. Mientras que el Presidente Zedillo hubiera tenido que enfrentar costos importantes al desafiar a la Suprema Corte, el gobernador de Yucatán pudo hacerlo porque tenía un apoyo considerable de la ciudadanía de su estado. Una vez más, la relación entre política y justicia es palpable en este estudio, sólo que ahora es observada a partir de la implementación de las decisiones y no de las características de las formas en que ellas se toman.

Una conclusión común en todos los últimos trabajos descritos es que la Suprema Corte se ha vuelto un órgano más visible y con mayor autoridad. Pero ¿esa renovada visibilidad y autoridad se ha traducido en una mayor protección a los derechos humanos? La investigación de Karina Ansolabehere se hace cargo de ofrecer una respuesta a esta pregunta. La autora plantea que el diseño institucional que estableció la reforma judicial de 1994 estuvo enfocado a dotar a la Suprema Corte de los elementos institucionales necesarios para arbitrar el conflicto político y no a configurarla como un tribunal dedicado a la protección de derechos de humanos. Con todo, la transformación del papel político de la Corte propició un incremento gradual del número de litigios relacionados con derechos, los cuales estuvieron particularmente a la libertad de expresión y al derecho de asociación.

Según lo apunta Ansolabehere, los cambios en el diseño institucional, al alterar las relaciones de los tribunales con otros poderes, modificaron también las relaciones entre los órganos judiciales y la sociedad. El estudio subraya la heterogeneidad de los marcos interpretativos empleados por la Suprema Corte que en algunos casos tienden a ampliar derechos y en otros a restringirlos. Desde la perspectiva de la autora, las conclusiones derivadas del análisis del caso de México, al menos hasta 2010 (año en que se publicó el trabajo), hacen posible cuestionar la conexión que en la teoría de la democracia se ha observado que existe entre consolidación democrática e independencia judicial, así como entre democracia y constitucionalización de los derechos.

Este muy breve recuento de los trabajos que forman parte de esta obra deja en claro que la reforma judicial de 1994 fue un acontecimiento que derivó de un proceso de largo aliento, el cual no fue exclusivo de México ni se explica sólo por cuestiones coyunturales. El balance que nos ofrecen los trabajos Ginsburg, Hirschl y de Navia y Ríos Figueroa sobre el diseño y difusión del control constitucional y la judicialización revelan que lo ocurrido en el país antes y después de la reforma se inscribe en procesos de orden global. Las reflexiones de Cossío, Domingo, Caballero y Fix-Fierro ayudan a comprender las causas estructurales de la reforma. Y, aunque ponen énfasis en aspectos diferentes, los argumentos de Finkel e Inclán coinciden en destacar el peso que la incertidumbre tuvo en la decisión de rediseñar en 1994 a la justicia constitucional. Finalmente, los hallazgos de los trabajos de Ríos Figueroa y Berruecos, el de Sánchez, Magaloni y Magar y los de Staton y Ansolabehere, ponen en claro las profundas consecuencias del cambio político en la labor de la Suprema Corte y del trabajo de ese tribunal en los propios procesos políticos.

Como se dijo en la introducción, han pasado casi 23 años desde que la reforma judicial de 1994 sentó las bases que propiciaron un cambio profundo en el funcionamiento e impacto político de la justicia constitucional. El rediseño del sistema de justicia, sin embargo, no quedó ahí. Entre 1994 y 2018 se han efectuado diversas reformas que han repercutido en la organización y competencias de los órganos del sistema justicia y también en el entendimiento de la Constitución. De entre estas reformas destacan las que se realizaron en junio de 2011 en materia de amparo y derechos humanos pues a través de ellas se buscó no sólo ampliar el catálogo de derechos reconocidos por Estado mexicano —mediante la consolidación del vínculo del sistema jurídico nacional con el derecho internacional de los derechos humanos—, sino también



ensanchar las rutas de acceso para su protección judicial y robustecer los efectos de las decisiones de los tribunales.

Ciertamente, en las dos décadas más recientes la literatura sobre las instituciones de justicia se ha vuelto cada vez más profunda y diversa. En esta literatura, sin embargo, son todavía muy pocos los trabajos empíricos que se hayan propuesto analizar las causas y consecuencias de las reformas de amparo y derechos humanos en la justicia constitucional, o que se hayan enfocado en explorar el vínculo entre dichas reformas, los dramáticos niveles de violencia que provocó la "guerra contra el crimen organizado", la militarización de la seguridad pública —cuyas primeras semillas las sembró, por cierto, la creación de sistema nacional de seguridad pública que ordenó la reforma judicial de 1994— y el trabajo de los tribunales. Ojalá esta situación cambie en los próximos años, tal y como ocurrió en los años posteriores a 1994. Y ojalá que esta obra resulte del interés de las personas que se tomen el tiempo de consultarla.

Camilo Emiliano Saavedra Herrera  
*Investigador jurisprudencial*  
*Centro de Estudios Constitucionales*



# **La difusión mundial del control constitucional\***

---

Tom Ginsburg\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del trabajo que con el título "The Global Spread of Constitutional Review", apareció en Keith. E. Whittington, R. Daniel Kelemen y Gregory A. Caldeira (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 81-98. La traducción al español estuvo a cargo de Víctor Altamirano. La misma se publica con autorización del autor y el editor.

\*\* Profesor Leo Spitz de Derecho Internacional y Profesor de Ciencia Política, Universidad de Chicago.

**E**l control constitucional, el poder de las Cortes para derogar legislaciones y acciones administrativas incompatibles con la Constitución, es una innovación del orden constitucional estadounidense que se ha convertido en la norma para la escritura de constituciones democráticas. Mientras que antes de la Primera Guerra Mundial sólo un pequeño puñado de constituciones incluía provisiones para el control constitucional, al momento de escribir esto 158 de 191 sistemas constitucionales incluyen alguna provisión formal de control constitucional.<sup>1</sup> Algunos sistemas políticos, como el de Estados Unidos, han desarrollado un control constitucional fuerte incluso sin un mandato textual explícito. ¿Cómo es que esta institución, cuyos fundamentos democráticos suelen cuestionarse con tanta frecuencia en su lugar de nacimiento, se convirtió en una norma de la escritura de constituciones democráticas?

La difusión del control constitucional tiene cimientos conceptuales e institucionales. El control constitucional se asocia en la mente popular con lo que se ha descrito como la idea más importante del siglo XX, los derechos humanos.<sup>2</sup> Sin embargo, los politólogos que observan

---

<sup>1</sup> Setenta y nueve constituciones escritas habían designado organismos llamados cortes o consejos constitucionales. Otras 60 tenían provisiones explícitas para la revisión judicial por parte de cortes ordinarias o de la suprema corte. Por último, una cantidad reducida de constituciones (China, Vietnam y Burma) permitían que la legislatura misma revisara la constitución. Estos datos provienen del *University of Illinois Comparative Constitutions Project*, disponible en <http://netfiles.uiuc.edu/zelkins/constitutions>.

<sup>2</sup> Cfr. Louis Henkin, *The Age of Rights*, Columbia University Press, Nueva York, 1990.

el control constitucional han hecho énfasis en que su origen fue una necesidad funcional para la resolución de disputas. El presente capítulo rastrea su difusión y evalúa las diversas explicaciones políticas para el establecimiento, desarrollo y la propagación de esta institución, a la vez que pone énfasis en el reforzamiento mutuo entre ideas e instituciones. El presente capítulo también sugiere líneas para la investigación futura en el floreciente campo de los estudios constitucionales comparados.

## 1. Tres oleadas

### a. La fundadora

Aunque su origen suele situarse en la famosa decisión de John Marshall en el caso *Marbury vs. Madison* (1803), la práctica de la revisión judicial era bien conocida en los gobiernos coloniales previos.<sup>3</sup> Varias ideas distintas que se unieron al momento de la Revolución de las Trece Colonias apuntalaron esta práctica. Una idea crucial de trasfondo se basó en las nociones judeocristianas sobre la ley superior.<sup>4</sup> Si un sistema normativo divide las reglas en ley superior e inferior, entonces existe una necesidad inherente de limitar las leyes inferiores para que no entren en conflicto con los principios superiores. Otra idea crucial fue la noción de Locke sobre el gobierno como un contrato social, de tal forma que los ciudadanos concibieran al gobierno como un portador de deberes y a ellos mismos como portadores de derechos. Si el gobierno fuese un contrato con sus ciudadanos, entonces los ciudadanos deberían ser capaces de hacer valer ese contrato. Lo anterior parecía aún más natural cuando el contrato se materializaba en una Constitución escrita, una de las innovaciones de la fundación de Estados Unidos. Estas tres ideas de la ley superior, el contrato social y la Constitución escrita contribuyeron a la noción de la supremacía constitucional en el entorno estadounidense temprano.

No obstante, aceptar simplemente que la Constitución es suprema no establece en sí mismo un mecanismo preciso para asegurar en la práctica su supremacía. Aquí los Jueces se basaron en un legado institucional diferente al de la tradición legal angloestadunidense, pues

<sup>3</sup> Cfr. Sylvia Snowiss, *Judicial Review and the Law of the Constitution*, Yale University Press, New Haven, 1990; Jack Rakove, *Original Meanings*, Vintage, Nueva York, 1997; William Michael Treanor, "Judicial Review before *Marbury*", *Stanford Law Review*, vol. 58, 2005, pp. 455-562.

<sup>4</sup> Cfr. Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Bobbs-Merrill, Nueva York, 1989.

los Jueces del derecho anglosajón habían establecido una larga tradición de autonomía institucional en Inglaterra. Por sí misma, la autonomía no es supremacía. De hecho, la opinión de *lord Coke* en el caso de *Bonham*,<sup>5</sup> llamando a los Jueces a anular leyes que se oponían al derecho anglosajón y a la razón, no se siguió durante la ascendencia del Parlamento en la Gran Bretaña del siglo XVII. Sin embargo, los jóvenes abogados estadounidenses, quienes naturalmente sentían menos respeto por la noción de supremacía parlamentaria *británica*, acogieron las ideas de derecho natural que encarnaba la opinión de Coke. La larga tradición de la autonomía institucional y los matices del derecho natural en las resoluciones en el derecho anglosajón dieron a los Jueces un recurso para convertirse en guardianes de una legalidad más elevada en el Estados Unidos recientemente independizado.

Así, la revisión judicial se originó como una expresión de la tradición del derecho natural angloestadunidense en una época de derecho positivo. Ésta no habría podido surgir —o al menos no lo hizo— de la misma manera en las tradiciones político-jurídicas islámica, china y romana. La tradición islámica puso un gran énfasis en las restricciones enraizadas en la religión del derecho natural sobre los mandatarios del momento, pero carecía de una teoría general de la legislación<sup>6</sup> y, de esta forma, evitó el problema de la ley inferior que entraba en conflicto con el derecho divino. La tradición china, por otro lado, tuvo una teoría de la legislación pero ninguna idea de restricciones institucionales sobre el emperador, el cual se encontraba en el centro de su sistema cosmológico.<sup>7</sup>

El recuento anterior explica los cimientos ideológicos necesarios para el control constitucional, pero no los detalles particulares de su surgimiento a finales del siglo XVIII. Un conjunto de explicaciones políticas sobre el origen del control constitucional pone énfasis en la teoría de juegos, particularmente en las restricciones estratégicas que enfrentaron Marshall y Jefferson en el contexto de *Marbury*.<sup>8</sup> Al decidir si ordenar a Jefferson que entregara un nombramiento que no quería hacer, Marshall se enfrentó a la incertidumbre en torno a las perspectivas de

<sup>5</sup> 8 Coke Reports, 114, 1609-1610.

<sup>6</sup> Martin Shapiro, *Courts*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.

<sup>7</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

<sup>8</sup> Robert L. Clinton, *Marbury v. Madison and Judicial Review*, University of Kansas Press, Lawrence, 1989, pp. 31-42; Robert L. Clinton, "Game Theory, Legal History, and the Origins of Judicial Review. A Revisionist Analysis of *Marbury v. Madison*", *American Journal of Political Science*, vol. 38, 1994, pp. 285-302; Lee Epstein y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, CQ Press, Washington, D.C., 1998, pp. 151-153.

obediencia. Jefferson también enfrentó incertidumbre en torno a las reacciones que otros actores políticos tendrían ante las diversas respuestas posibles a Marshall. Esto estableció una situación de teoría de juegos en la que fácilmente pudo haber resultados alternativos. Marshall pudo no haberse arrogado el poder del control constitucional o hacer que naciera muerto al ordenar una acción que generara el desacato presidencial. En su lugar, la decisión de Marshall de negarse a ordenar la entrega del funesto nombramiento de Marbury y de establecer en su lugar el control constitucional, encajó con la lógica estratégica de la situación, estableciendo así un nuevo equilibrio institucional.

De alguna manera, Graber disputa que se atribuya al caso *Marbury* esa centralidad. A partir de un enfoque político más gradualista del control constitucional, argumenta que no fue sino hasta que se eligió a Madison como presidente, quien era más moderado que Jefferson, cuando Marshall pudo emitir las decisiones esenciales que fortalecieron a la corte. La explicación de Graber pone énfasis en el contexto y las interacciones históricas de largo plazo entre las diversas ramas del gobierno en el establecimiento de la práctica del control constitucional, y no sólo en un gran caso único.

Otro conjunto de explicaciones pone énfasis en la lógica federal del control constitucional en los primeros años de Estados Unidos.<sup>9</sup> Existen dos razones básicas o complementariedades que conectan el federalismo y el control constitucional. En primer lugar, cuando existen dos órganos o niveles con diferentes atribuciones para legislar, pueden surgir conflictos por la jurisdicción que corresponde a cada uno de ellos. Un tercer organismo neutral puede servir a ambos niveles del gobierno resolviendo las disputas conforme surgen.<sup>10</sup> En efecto, los sistemas federales parecen requerir de algún tipo de mecanismo para la resolución de disputas sobre las jurisdicciones; el gran número de sistemas federales con alguna forma de control constitucional ilustra la afinidad del control constitucional con el federalismo. Esta dimensión de la lógica federalista tiene un carácter estructural y funcionalista pues subraya la necesidad de

<sup>9</sup> Martin Shapiro, "Federalism, the Race to the Bottom and the Regulation-Averse Entrepreneur", en Harry Scheiber (coord.), *North American and Comparative Federalism*, Institute of Governmental Studies Press, Berkeley, 1992; Martin Shapiro, "The Success of Judicial Review", en Sally Kenney, William Reisinger y John Reitz (coords.), *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*, Macmillan, Londres, 1999, pp. 193-219; Jack Rakove, *Original Meanings*, op. cit.; Bruce Ackerman, "The Rise of World Constitutionalism", *Virginia Law Review*, vol. 83, 1997, pp. 771-797.

<sup>10</sup> Martin Shapiro, *Courts*, op. cit.



ocuparse de las inevitables disputas que se presentan en los países con estructuras políticas complejas y órganos legislativos múltiples.

La segunda complementariedad entre el federalismo y el control constitucional se relaciona con el libre comercio.<sup>11</sup> En un sistema de libre comercio con múltiples órganos legislativos, los estados se enfrentan a un dilema de acción colectiva relacionado con sus respectivos poderes para legislar. Hay una amenaza de que cada estado establezca barreras proteccionistas. Si todos los estados lo hacen, entonces el libre comercio no será libre en absoluto. De este modo, los estados tienen el problema de comprometerse con un sistema de libre comercio por su cuenta. Una constitución escrita que establece un organismo neutral, en la forma de un tribunal con poderes para evaluar la legislación estatal, puede ayudar a hacer que los compromisos de los estados con el libre comercio sean más creíbles.<sup>12</sup> De hecho, la historia temprana de la Suprema Corte de Estados Unidos ilustra esta lógica pues se enfocó en consolidar el poder nacional.

Estas explicaciones funcionalistas (teoría de juegos, federalismo) se pueden usar para desarrollar una teoría de la difusión del control constitucional. Se puede suponer que la lógica que se presentó en el caso fundacional —el de Estados Unidos— pudo de alguna manera haber tenido que ver con lo que ocurrió en los casos posteriores. Fuera de Estados Unidos, el control constitucional rara vez existió y menos aún se utilizó antes de la Segunda Guerra Mundial. La Suprema Corte de Noruega tuvo esa facultad pero evitó utilizarla.<sup>13</sup> Portugal introdujo el control constitucional en 1909.<sup>14</sup> De hecho, los primeros sistemas que contaron con él son todos federales y de derecho anglosajón: Estados Unidos, Canadá y Australia.<sup>15</sup> México desarrolló una modalidad de control constitucional, el amparo, restringido a casos individuales. No obstante,

<sup>11</sup> Martin Shapiro, "Federalism, the Race to the Bottom...", art. cit.

<sup>12</sup> Yingyi Qian y Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, 1997, pp. 83-92.

<sup>13</sup> R. Slagstad, "The Breakthrough of Judicial Review in the Norwegian System", en Elvind Smith (coords.), *Constitutional Justice under Old Constitutions*, Kluwer Law International, La Haya, 1995; Carsten Smith, "Judicial Review of Parliamentary Legislation. Norway as a European Pioneer", *Public Law*, vol. 45, 2000, pp. 595-606.

<sup>14</sup> Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005, p. 10.

<sup>15</sup> En el ejemplo canadiense una buena parte de las primeras revisiones judiciales las hizo el Consejo Privado en Londres. Vid. Jenna Bednar et al., "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001, pp. 246-249.

algunas veces, en sus inicios, los asuntos de amparo estuvieron vinculados a las relaciones entre el gobierno federal y los estados.<sup>16</sup>

Las afinidades entre control constitucional, federalismo y libre comercio pueden tener cierta fuerza para explicar las dinámicas que se presentaron más allá del caso fundacional (en especial las del caso de la Unión Europea, que pertenece a la segunda oleada). La explicación federalista sugiere que una razón de que el control constitucional fuese relativamente limitado antes del siglo XX fue que hubo relativamente pocos sistemas federales. No obstante, su adopción después de la segunda Guerra Mundial en muchos países sin federalismo ni problemas internos de compromiso con el libre comercio sugiere que, en el mejor de los casos, estas dinámicas pudieron ser condiciones suficientes pero no necesarias para su establecimiento.

## b. La segunda ola

La segunda ola de revisión judicial inició propiamente con el desarrollo del modelo de control constitucional de Hans Kelsen, originalmente incluido en la Constitución austriaca de 1920. Este modelo descansaba sobre una fuerte orientación teórica de los Jueces como subordinados del Parlamento. Por lo tanto, la interpretación constitucional necesitaba realizarla un organismo especialmente designado fuera del poder judicial ordinario. Esto llevó a la creación de un Tribunal Constitucional dedicado a salvaguardar el orden constitucional. El caso austriaco parece encajar con la lógica federalista pues, en su formulación original, el Tribunal Constitucional sólo tenía jurisdicción para resolver disputas judiciales entre diferentes niveles del gobierno.

Este modelo se convirtió en la base de los tribunales constitucionales posteriores a la segunda Guerra Mundial en Europa. Aunque muchos afirman erróneamente que la mayoría de los países europeos han creado tribunales especializados en el control constitucional, en realidad son sólo cinco los siguieron el modelo de Kelsen en Europa Occidental: Austria, Alemania, España, Italia y Portugal. No es un accidente que se trate de países posfascistas: la explicación convencional ubica el origen de estos acontecimientos en una conciencia de la posguerra sobre los derechos humanos y el derecho natural como limitaciones al poder de las legislaturas.<sup>17</sup> Estos tribunales fueron adoptados al mismo tiempo en que fueron creadas constituciones con

<sup>16</sup> Richard Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, University of Texas Press, Austin, 1971, p. 36.

<sup>17</sup> Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the...*, *op. cit.*

extensas disposiciones en materia de derechos, por lo cual el control constitucional comenzó a asociarse con la protección de derechos.

La creación de tribunales especializados en el control constitucional hizo mucho sentido tanto en las nuevas democracias, donde el poder judicial ordinario tiene un estatus o una capacidad bajas, como en contextos posfascistas y, más tarde, en poscomunistas. Esto contrasta con el caso fundacional del Estados Unidos de principios del siglo XIX, cuando John Marshall pudo basarse en la legitimidad de las cortes ordinarias de la tradición del derecho anglosajón para explicar por qué era simplemente natural que las cortes tuvieran la facultad de ignorar las leyes que contradecían los requisitos constitucionales.<sup>18</sup>

Al exterior de Europa, la ola de descolonización y reconstrucción constitucional llevó a otros países a adoptar el control constitucional. La nueva democracia india adoptó un modelo en que la Suprema Corte adquirió una facultad de revisión cuidadosamente circunscrita. La Constitución de Japón, elaborada por Estados Unidos, también incluyó disposiciones de control constitucional basadas en el modelo estadounidense. En éstos y otros casos, el control constitucional se propagó a nuevas democracias en las que la tradición de reconocer derechos estaba relativamente subdesarrollada.

Los niveles de actividad de estas instituciones de la segunda ola variaron, pero muchos tribunales emergieron como fuerzas importantes en sus sociedades. Con el tiempo, la Suprema Corte de India transformó su esquema constitucional original para expandir ampliamente su poder.<sup>19</sup> Volcansek ha hecho énfasis en el papel que ha desempeñado la Suprema Corte de Italia en la invalidación, uno a uno, de fragmentos de las legislación fascista, manteniendo así la ficción legitimadora de que los italianos habían ganado la guerra.<sup>20</sup> Alemania demostró ser un terreno excepcionalmente fértil para el control constitucional, al combinar un sistema federal con el anhelo de derechos posterior al fascismo. El Tribunal Constitucional alemán es, al parecer, el tribunal más influyente en cuanto a su estructura institucional y jurisprudencia, con excepción del Estados Unidos.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Martin Shapiro, "The Success of...", art. cit., p. 211.

<sup>19</sup> Upendra Baxi, *The Indian Supreme Court and Politics*, Eastern Book Company, Lucknow, 1980.

<sup>20</sup> Mary Volcansek, "Political Power and Judicial Review in Italy", *Comparative Political Studies*, vol. 26, 1994, pp. 491-509.

<sup>21</sup> Bruce Ackerman, *The Future of the Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1992; Donald Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2a. ed., Duke University Press, Durham, 2001; Georg Vanberg, *The Politics of...*, art. cit.

En Francia, Charles de Gaulle desarrolló por su cuenta un modelo de control constitucional distinto. Ante la frustración que le causó el ineficaz parlamento de la Cuarta República, De Gaulle se arrogó la prerrogativa de establecer una esfera separada para que el ejecutivo produjera legislación. La Constitución de De Gaulle creó un nuevo órgano, el *Conseil Constitutionnel*, al cual confirió la facultad abstracta de revisar las leyes antes de su promulgación.<sup>22</sup> Temiendo que la legislatura se entrometiera en el ejecutivo, De Gaulle permitió al Consejo conocer de impugnaciones a las leyes antes de que entraran en vigor. Su meta no era tanto la protección de derechos sino el mantenimiento de poderes divididos y separados. El acceso al control constitucional se limitó al ejecutivo, los líderes de la legislatura y funcionarios específicos. La institución fue diseñada entonces para constreñir a la legislatura en nombre del ejecutivo en vez de en el de los ciudadanos directamente. Como en los primeros casos federalistas, el control constitucional fue una respuesta funcionalista a la división de poderes, sólo que en este caso fue a la división horizontal, no vertical. Tanto la división de poderes horizontal como la vertical formaron parte del establecimiento y la expansión del control supranacional en la Unión Europea.<sup>23</sup>

Los tribunales, incluso en sistemas en los que no existe una autorización explícita para el ejercicio del control constitucional, han podido en algunos casos repetir la maniobra de Marshall en *Marbury* y adjudicarse ellos mismos el poder de revisar las leyes. Aquí, Israel es el ejemplo paradigmático pues las reivindicaciones de su tribunal fueron en última instancia bendecidas a través de la aprobación de las Leyes Fundamentales en las que explícitamente se autorizó el control constitucional.<sup>24</sup> El *Conseil* francés interpretó la Declaración de los Derechos del Hombre, incorporado al preámbulo de la Constitución, como un conjunto de derechos que se podía hacer valer judicialmente, expandiendo en gran medida sus bases para el control constitucional.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.

<sup>23</sup> Ran Hirschl, "Preserving Hegemony? The Political Origins of the European Constitution", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, 2005, pp. 269-291; R. Daniel Kelemen, *The Rules of Federalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2004; Alec Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2004; Lisa Conant, *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, Cornell University Press, Ithaca, 2002; *vid.* Karen Alter, "The European Court of Justice and European Legal Integration: An Exceptional Story or Harbinger of the Future", en Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen y Gregory A. Caldeira (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 229-228.

<sup>24</sup> G. Jacobsohn, *Apple of Gold. Constitutionalism in Israel and the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1993; Ran Hirschl, "Preserving Hegemony? The Political Origins of the European Constitution", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, 2005, pp. 269-291.

<sup>25</sup> Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.

Éstos son los casos de la segunda oleada que, en líneas generales, fueron exitosos y que, por lo general, involucraron a países que eran democráticos e industrializados (siendo India una excepción destacada de la segunda condición). En contextos políticos más inestables y autoritarios, los tribunales estuvieron más constreñidos. Uno de los patrones fue que las cortes cayeran bajo sus propias espadas, a lo que Helmke ha llamado la lógica de la "defección estratégica" contra las élites políticas.<sup>26</sup> La defección estratégica está motivada por el deseo de los actores judiciales de mantener su capital institucional cuando creen que puede ocurrir un cambio de régimen. Al desafiar abiertamente a las élites en el desenlace del autoritarismo, los tribunales y Jueces se arriesgan a que les impongan costos a corto plazo a cambio de conseguir legitimidad a mediano plazo. Una dinámica similar se puede observar en Pakistán,<sup>27</sup> Indonesia<sup>28</sup> y quizá pueda explicar también acontecimientos recientes en Egipto.<sup>29</sup> Esta jugada mantiene el capital institucional del poder judicial después del eventual regreso de la democracia y puede, por sí misma, adelantar la democracia, ya que los Jueces pueden indicar a otros actores que el final de un régimen se acerca, proporcionando a los opositores al régimen recursos institucionales a través de la decisión que los apoyan y que hacen que la independencia judicial sea un tema político en torno al cual organizarse.

Estas diversas dinámicas institucionales son importantes para entender y evaluar el éxito general del control constitucional. La difusión durante la posguerra del movimiento por los derechos humanos, con su apego a las modalidades judiciales para su protección, implicó que el control constitucional fuese visto como un bastión importante contra el gobierno arbitrario. Los tribunales pudieron basarse en esta legitimidad para restringir al Estado. No hay duda de que el desempeño real del control constitucional varió en función de las circunstancias políticas locales. No obstante, las cortes exitosas fueron emuladas y se convirtieron en un ideal al que otros países aspiraron.

<sup>26</sup> Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection. Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, 2002, pp. 291-303; Gretchen Helmke, *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

<sup>27</sup> Paula Newberg, *Judging the State. Courts and Constitutional Politics in Pakistan*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

<sup>28</sup> David Bourchier, "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude. Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia", en Kanishka Jayasuriya (coord.), *Law, Capitalism, and Power in Asia. The Rule of Law and Legal Institutions*, Routledge, Nueva York, 1999.

<sup>29</sup> Tamir Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power. Law, Politics and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007.

### c. La tercera ola

La tercera ola de democratización,<sup>30</sup> en particular la caída del muro de Berlín, coincidió con una nueva ola de redacción constitucional. Ésta llevó a la creación de un nuevo conjunto de tribunales constitucionales. De hecho, todas las constituciones postsoviéticas contienen alguna provisión relacionada con la creación de un tribunal constitucional, a excepción de Estonia que adoptó el modelo estadounidense.<sup>31</sup> En otras regiones, en países de África y Asia, desde Mali hasta Corea, también se crearon nuevos tribunales o se fortaleció a los antiguos.<sup>32</sup> El resultado es la situación actual en que la gran mayoría de las Constituciones incluyen alguna disposición de control constitucional, ya sea a cargo de un tribunal especialmente designado para ejercer el control constitucional o de un tribunal ordinario.

Evidentemente, la historia de los derechos fue parte importante de la difusión de esta institución en los países del bloque postsoviético. Ahí, los Jueces fueron inmediatamente identificados con la limitación al gobierno y la protección de derechos. De hecho, la legitimidad inherente al poder judicial constitucional era tal que, en la Sudáfrica posterior al *apartheid*, se confió a la Corte Constitucional la autoridad para aprobar el borrador de la Constitución final y cuando ésta lo rechazó no provocó una reacción negativa importante. El control constitucional fue visto como una restricción inherente y valiosa a la democracia, de manera que la llamada dificultad contra mayoritaria apenas si llegó a plantearse.

Un último punto que vale la pena señalar es la difusión del control semi constitucional en el sistema internacional. Cuando un tribunal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la conformidad de las medidas legislativas o administrativas nacionales con el capítulo 11, o cuando un tribunal de arbitraje *ad hoc* hace lo mismo de conformidad con el Tratado Bilateral de Inversión, lo que hacen es evaluar la acción gubernamental y la legislación para que tenga conformidad con una ley superior. A diferencia de los mecanismos tradicionales de Estado a Estado del derecho público internacional, esta revisión la hacen después de que un

<sup>30</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

<sup>31</sup> Shannon Ishiyama-Smithey y John Ishiyama, "Judicious Choices. Designing Courts in Post-Communist Politics", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 33, 2000, pp. 166-182; Shannon Ishiyama-Smithey y John Ishiyama, "Judicial Activism in Post-Communist Politics", *Law and Society Review*, vol. 36, 2002, pp. 719-741; Herman Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 2000.

<sup>32</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies...*, *op. cit.*

actor lo solicita en forma directa. Estos tribunales se enfrentan a presiones de grupos de interés que buscan un *amicus curiae*. Cuando encuentran violaciones a un tratado, regularmente producen una orden para modificar la legislación o la acción administrativa, o bien, amenazan con costos de imposición externa. Si bien no cuentan con la autoridad para anular la legislación, tampoco, como una cuestión formal, la tienen ciertas supremas cortes que ejercen el control constitucional. Estos desarrollos pueden anunciar una cuarta ola, aunque es muy pronto para decir cuán robustas serán estas prácticas de cara a afectaciones legítimas.

En resumen, el control constitucional ha evolucionado de una institución principalmente dirigida a hacer valer disposiciones estructurales de las constituciones, como el federalismo, a identificarse de forma cercana con los derechos y la democracia. Ha servido para ayudar a propagar valores liberales y democráticos a las nuevas culturas constitucionales. Este sorprendente éxito institucional exige una explicación. A continuación se consideran varias explicaciones políticas de la difusión del control constitucional.

## 2. Explicaciones de la proliferación institucional

### a. El federalismo y los derechos

Podemos definir las teorías tradicionales de la difusión del control constitucional como de carácter institucional-funcional o conceptuales. Por supuesto, las diversas teorías difícilmente se excluyen entre sí. En algunos casos, claramente se fortalecen unas a otras, como en el icónico caso alemán que involucra tanto la lógica del federalismo como la de los derechos. Es probable que la explicación política definitiva del control constitucional tenga elementos tanto conceptuales como institucionales.<sup>33</sup>

Las explicaciones conceptuales del desarrollo temprano de la revisión judicial debieron tratar de resolver el hecho de que el caso fundacional no puso mucho énfasis en los derechos en su primer siglo de existencia. Shapiro discute lo que llama la teoría del "Estado de derecho" (*Rule of Law*) y sugiere que el control constitucional prosperará en países con una fuerte lealtad

<sup>33</sup> Vid. también John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, 2002, pp. 55-61.

hacia la neutralidad judicial.<sup>34</sup> El control constitucional es más probable en culturas en que los Jueces se asocian con el ideal liberal del gobierno limitado. Dado que la tradición del derecho anglosajón puso énfasis en esta idea, las colonias inglesas se mostraron particularmente receptivas al control constitucional.

Si bien las hipótesis del federalismo y el Estado de derecho parecen muy poderosas en el caso fundacional de Estados Unidos y sus parientes en el derecho anglosajón, como Australia, ninguna de estas explicaciones pareciera del todo adecuada si se toma en cuenta que el control constitucional se adoptó como una norma en otros países después de la segunda Guerra Mundial. Entonces voltear hacia una segunda explicación conceptual, la "hipótesis de los derechos",<sup>35</sup> misma que se enfoca en la creciente preocupación nacional e internacional por los derechos individuales. La ideología de los derechos, evidente en economías industriales avanzadas desde la segunda Guerra Mundial y manifiesta en instrumentos internacionales de derechos humanos, se ha esparcido globalmente. La propagación de la cultura y la ideología de los derechos, acompañada de estructuras de apoyo,<sup>36</sup> conduce a una mayor demanda de constitucionalización. La larga vinculación de las cortes con la protección de los derechos individuales ha provocado que el control constitucional sea la institución a la que se recurre para proteger estos intereses cruciales. En esta explicación el control constitucional es una variable dependiente que tiene a la demanda de derechos como la variable independiente clave.

Una versión previa y formalista de esta hipótesis sugirió que la Constitución escrita era un factor decisivo. Es decir, el control constitucional sería mayor en países que tenían provisiones escritas de derechos en la Constitución (como India y Estados Unidos) que en países con Constituciones no escritas (como Inglaterra). En un estudio sobre Europa Oriental, Ishiyama-Smithey e Ishiyama no encontraron una relación positiva entre derechos formales y control constitucional, lo que sugiere que una cultura de los derechos es un fenómeno más informal e ideológico.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Martin Shapiro, "The Success of Judicial Review", art. cit.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>36</sup> Charles Epp, *The Rights Revolution*, University of Chicago Press, Chicago, 1998 [*La revolución de los derechos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013].

<sup>37</sup> Shannon Ishiyama Smithey y John Ishiyama, "Judicial Activism...", art. cit.



Shapiro ubica el crecimiento de la ideología de derechos en una complejidad creciente de los procesos gubernamentales.<sup>38</sup> La demanda de control constitucional nace de condiciones comunes a las sociedades industriales avanzadas, a saber, la desconfianza de las burocracias ubicuas y esenciales técnicas. Los ciudadanos exigen protección de todo tipo de daños, lo cual conlleva la delegación de un poder inmenso a expertos gubernamentales no elegidos. Es natural que los ciudadanos teman al poder gubernamental sin frenos. De acuerdo con Shapiro, los Jueces se convierten en guardianes usuales del interés público al demandar razones para la acción administrativa y legislativa, al hacer valer los derechos de participación, así como al asegurar la transparencia. En ocasiones, estas restricciones impuestas judicialmente se enmarcan en términos constitucionales.

Shapiro considera lo anterior como una tendencia sólida que desata, aunque no de manera inevitable, una dialéctica. Si las cortes tienen éxito generan mayores demandas para constreñir al gobierno, lo cual hace que, inevitablemente, se involucren profundamente en la creación de políticas. Shapiro se muestra profundamente escéptico ante la posibilidad de que las cortes se limiten a sí mismas al nivel "adecuado" de control constitucional. Las cortes que hacen políticas en cambio pueden generar una respuesta negativa de los actores legislativo y ejecutivo que cobran a los Jueces no elegidos el exceder sus mandatos. Existe un tipo de gramática para la contestación constitucional, pero también hay dinámicas de limitación y restricción que operan a lo largo del tiempo.<sup>39</sup> Sin embargo, los factores que las impulsan son culturales e ideológicos.

### **b. Más allá de los derechos: las razones nacionales detrás del control constitucional**

Sin importar cuán poderoso pueda ser el papel que los derechos desempeñan en la creación de demandas de control constitucional, por sí sola la ideología de los derechos no puede explicar los patrones de difusión institucional que observamos. La hipótesis de los derechos es una teoría del lado de la demanda que plantea la revisión judicial como una respuesta institucional a fuerzas sociales. Sin embargo, existen problemas de evidencia con esta explicación. El nivel de la demanda de "derechos" es difícil de evaluar entre países. Además, las cortes desempeñan

<sup>38</sup> Martin Shapiro, "The Globalization of Judicial Review", en Harry Scheiber (coord.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Westview, Boulder, 1996; Martin Shapiro, "The Success of Judicial Review", art. cit.

<sup>39</sup> Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review...*, op. cit.

un papel importante en *generar* la demanda de derechos con sus fallos. Separar la demanda del suministro judicial de derechos es difícil.

Las teorías sobre la demanda suelen, además, estar sub-especificadas. No explican la variación en el diseño institucional del control constitucional ni los diferentes niveles de activismo de las cortes; tienen problemas lidiando con formas de control constitucional, como la francesa, en que los individuos no tienen acceso a exigir la protección de sus derechos, y no pueden explicar el momento particular de la adopción del control constitucional.<sup>40</sup>

Un enfoque institucionalista resulta más útil para evaluar la forma y la sustancia de la variación. El institucionalismo asume que las instituciones "importan" y que la variedad de estructuras institucionales no es azarosa.<sup>41</sup> El análisis político debe explicar tanto la existencia como la operación del control constitucional y no asumirlas. Un conjunto reciente de teorías arraiga el control constitucional en razones políticas *nacionales*, lo que a su vez sugiere una recompensa teórica en cuanto al poder explicativo si se considera la variación.

La historia institucional básica comienza con la fragmentación política.<sup>42</sup> Como ilustró la discusión en torno a las oleadas de control constitucional, varias explicaciones del surgimiento de ésta se basan en la fragmentación vertical del poder (como en gobiernos federalistas) y horizontal (como en sistemas presidenciales como el de Estados Unidos y Francia). La fragmentación política crea el potencial de conflicto entre instituciones diferentes y, por tanto, exige que un tercero resuelva las disputas.<sup>43</sup> Como eso es lo que hacen las cortes, ellas son un lugar lógico al que voltear cuando las disputas se relacionan con la asignación del poder de legislación.

La fragmentación también crea el potencial de un punto muerto político pues los jugadores con veto institucional dificultan que la política salga del *statu quo*. Cuando el sistema político no puede generar leyes debido a que se encuentra en un punto muerto, quienes buscan defender

<sup>40</sup> Ran Hirschl, "The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization. Lessons from Four Constitutional Revolutions", *Law and Social Inquiry*, vol. 25, 2000, pp. 99-100.

<sup>41</sup> James March y Johan Olsen, "The New Institutionalism and Organizational Factor in Public Life", *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749; Howard Gillman y Cornell Clayton (coords.), *The Supreme Court in American Politics*, University of Kansas Press, Lawrence, 1999.

<sup>42</sup> John Ferejohn, "Judicializing Politics...", art. cit.

<sup>43</sup> Martin Shapiro, *Courts*, op. cit.

intereses particulares se volcarán hacia las cortes para obtener dichas leyes. El control constitucional es una forma particularmente arraigada de legislación que puede usarse en estos casos.

En años recientes se ha complementado esta historia institucional básica. Con base en una teoría de la independencia judicial que planteó Ramseyer,<sup>44</sup> Ginsburg argumenta que la propagación de la democracia es un factor en la difusión del control constitucional.<sup>45</sup> Según argumenta, el control constitucional es una solución del problema de la incertidumbre política al momento del diseño constitucional. Las partes que creen que perderán el poder en el futuro tienen probabilidades de preferir que el control constitucional esté a cargo de una corte independiente porque ésta proporciona un foro alternativo para impugnar las acciones gubernamentales. El control constitucional es una forma de *seguro* político que mitiga el riesgo de la pérdida electoral. Por otro lado, los partidos políticos más fuertes desearán menos un control constitucional independiente pues creen que serán capaces de defender sus intereses en una legislatura posconstitucional. Ginsburg proporciona cierta evidencia proveniente de estudios con muestras grandes y de caso a favor de la propuesta de que el diseño y el funcionamiento de las cortes refleja un seguro político y se relaciona con las características del sistema de partidos.<sup>46</sup>

Hirschl ofrece una explicación política complementaria de la judicialización a la que llama *preservación hegemónica*.<sup>47</sup> Según él, la judicialización, incluido el establecimiento del control constitucional, es una estrategia que adoptan las élites que anticipan la pérdida de su poder. En las últimas etapas de su gobierno tiene sentido establecer cortes que preserven las negociaciones encarnadas en la legislación y en los derechos constitucionalizados. Esta explicación tiene un gran poder para esclarecer el *momento* en que se adopta la revisión. Encaja perfectamente con el entendimiento clásico de la experiencia estadounidense al establecer el control constitucional cuando los federalistas dedicaron los meses posteriores a perder la elección de 1800 a poner a sus simpatizantes en las cortes. Hirschl extiende la explicación de la judicialización a otras jurisdicciones del derecho anglosajón, incluyendo Canadá, Israel, Nueva Zelanda

<sup>44</sup> J. M. Ramseyer, "The Puzzling (In)Dependence of Courts. A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, vol. 23, 1994, pp. 721-748.

<sup>45</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies...*, *op. cit.*

<sup>46</sup> Jodi Finkel, "Judicial Reform in Latin America. Market Economies, Self-Interested Politicians, and Judicial Independence", tesis doctoral, ucla, 2001; Matthew Stephenson, "'When the Devil Turns...' The Political Foundations of Independent Judicial Review", *Journal of Legal Studies*, vol. 32, 2003, pp. 59-81; Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, 2004.

<sup>47</sup> Ran Hirschl, *Towards Juristocracy, The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2004.

y Sudáfrica. En fechas más recientes, la última sesión parlamentaria de la Autoridad Nacional palestina antes de que Hamas se apoderara de ella aprobó una ley que establecía el fortalecimiento de la corte para abolir leyes, un caso visible de preservación hegemónica (aunque la respuesta inmediata del nuevo parlamento haya sido sustituir esta ley). El fortalecimiento de la Suprema Corte de México en los últimos años de gobierno del PRI también tiene sentido como un caso de preservación hegemónica y sin duda encaja en el modelo del seguro.<sup>48</sup>

Las teorías de Hirschl y de Ginsburg dependen ambas de la incertidumbre electoral intertemporal como el principal motor teórico para la adopción del control constitucional. La preservación hegemónica de Hirschl pareciera hacer fuertes suposiciones en torno a la información que las élites tienen a su disposición; sin embargo, tiene la virtud de explicar situaciones en que un poder en declive adopta esta institución y luego termina por acelerar la caída del partido. El modelo del seguro político de Ginsburg es más amplio, pues puede explicar el apoyo del establecimiento del control constitucional por parte de partidos nuevos y no hegemónicos (como en Europa del Este) cuando creen que quizá no ganen una elección posconstitucional. No obstante, ambas son teorías políticas que no tienen un carácter puramente funcional sino que consideran al sistema de partidos y los "vectores políticos" del establecimiento de la revisión.<sup>49</sup>

Estas teorías políticas también se vinculan con la bibliografía en torno a la democratización. Los poderes hegemónicos en declive y la incertidumbre electoral se encuentran en el núcleo de la dinámica de democratización. Mientras que el foco de las nuevas explicaciones políticas del control constitucional se encuentra en la política nacional, éstas sugieren que una causa principal de la difusión de esa institución es la extensión de la democracia.

Tanto la tesis del seguro político como la de la preservación hegemónica están, por lo tanto, arraigadas en incentivos políticos nacionales de especificación exógena. Las instituciones son la variable dependiente. Una área en la que se necesita hacer más trabajo se relaciona con los efectos de retroalimentación de estas elecciones institucionales. Por ejemplo, cuando un régimen autoritario las adopta, una corte constitucional independiente puede acelerar la caída del régimen a través de la toma de decisiones estratégicas y la difusión del poder político.

<sup>48</sup> Jodi Finkel, "Judicial Reform in Latin America...", *op. cit.*; Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>49</sup> Ran Hirschl, "The Political Origins of Judicial Empowerment...", *art. cit.*

Ginsburg señala que, como seguro político, el control constitucional disminuye los costos potenciales de derrota para quienes pierden las elecciones, lo que hace que sea más probable que respeten el orden constitucional aun si no tienen el poder.<sup>50</sup> La democracia no sólo refuerza el control constitucional sino que éste refuerza la democracia.

En general, el paradigma contramayoritario dominante se ha complementado en años recientes con obras que elucidan las funciones políticas mayoritarias de las cortes.<sup>51</sup> Whittington discute el activismo judicial por parte de una corte relativamente amistosa y señala que las cortes pueden ayudar a superar obstáculos para la acción política directa.<sup>52</sup> Las obras comparadas no han asimilado de modo adecuado esta sugerencia.<sup>53</sup>

### c. Nuevas direcciones

El estudio comparado del control constitucional apenas comienza. Esta sección considera temas que merecen que se les dedique mayor atención conforme se avanza. Un conjunto de casos que no se ha teorizado de modo adecuado o estudiado se relaciona con el establecimiento del control constitucional en contextos autoritarios. Estos casos autoritarios, en que el control sirve a necesidades funcionales en el sistema político, claramente tienen poco que ver con la hipótesis de los derechos, pero las teorías políticas del fortalecimiento judicial las explican mejor. Por ejemplo, el Consejo de Guardianes de Irán revisa la *islamicidad* y ha servido como una restricción de instituciones políticas elegidas democráticamente en la República Islámica. Esto se basa en largas tradiciones religiosas de restricción islámica del Estado, pero tiene la particularidad de que ahora sirve para preservar a una facción particular y que la usan elementos no liberales del régimen para mantener el control.<sup>54</sup> La idea básica de utilizar a las cortes para limitar a una facción opuesta a causa de la incertidumbre política pareciera funcionar en este caso.

<sup>50</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies...*, *op. cit.*

<sup>51</sup> Keith E. Whittington, "Interpose your Friendly Hand": Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 99, 2005, pp. 583-596; Menachem Hofnung y Yoav Dotan, "Legal Defeats—Political Wins. Why Elected Representatives Go to Court", *Comparative Political Studies*, vol. 38, 2005, pp. 75-103.

<sup>52</sup> Keith E. Whittington, "Interpose your Friendly Hand'...", *art. cit.*

<sup>53</sup> No obstante, *vid.* Menachem Hofnung y Yoav Dotan, "Legal Defeats—Political Wins...", *art. cit.*

<sup>54</sup> H. Shambayati, "A Tale of Two Mayors. Courts and Politics in Turkey and Iran", *International Journal of Middle East Studies*, vol. 36, 2004, pp. 253-275.

Barros desarrolla una explicación fascinante del papel que puede desempeñar una corte constitucional en un régimen autoritario, con ejemplos de Chile durante la dictadura de Pinochet (1973-1990).<sup>55</sup> Barros señala que la junta militar no era un actor unitario y se enfrentó a la necesidad de coordinación interna entre diferentes ramas del ejército. Este papel como coordinador lo desempeñó de manera efectiva la corte constitucional que se estableció durante el mandato de Pinochet. Esta explicación resuena con una buena parte del argumento de la división de poderes, que ilustran los casos federales y de la Quinta República de Francia, pero sugiere una extensión interesante: incluso las divisiones informales del poder en una oligarquía pueden generar un papel para el control constitucional.

Otra área de trabajo futuro es examinar más las razones ideológicas deficientemente exploradas para la adopción de formas legales de restricción política. Es decir, las teorías políticas del control constitucional explican por qué agentes políticos temporalmente inseguros pueden desear restringir instituciones políticas futuras, pero no proporciona una explicación completa de *por qué* las cortes son la institución que se elige. Otras instituciones minoritarias, como los requerimientos de bicameralismo o de supermayoría, pueden desempeñar el mismo papel. En este momento no tenemos una explicación meticulosa de los intercambios institucionales involucrados en el proceso del diseño constitucional. Sin duda, existe un tipo de economía de los mecanismos de restricción posibles, pero tenemos poca conciencia de los intercambios en los que participan los diseñadores constitucionales o de cómo varias instituciones se suplementan y complementan entre sí.

Es probable que los elementos conceptuales sean importantes para responder a la pregunta de por qué las cortes se han convertido en las instituciones focales para los diseñadores constitucionales. Una teoría prominente del cambio institucional sigue la difusión de ideas e instituciones en países que tienen características similares como el idioma, la región geográfica, la tradición legal y conexiones étnicas.<sup>56</sup> La difusión pone énfasis en elementos transnacionales y conceptuales en vez de en las razones políticas nacionales detrás de las nuevas explicaciones del control constitucional.

<sup>55</sup> Roberto Barros, "Dictatorship and Rule of Law. Rules and Military Power in Pinochet's Chile", en José María Maravall y Adam Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 188-222.

<sup>56</sup> Z. Elkins y B. Simmons, "On Waves, Clusters and Diffusion. A Conceptual Framework", *Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 598, 2005, pp. 285-302.

Si bien no se ha realizado ningún estudio general basado en la difusión que examine la propagación del control constitucional, el empirismo basado en casos sugiere que existe una gran cantidad de difusión o isomorfismo institucional relacionado con las estructuras de control constitucional. Por ejemplo, casi cada país con un "consejo constitucional" que ejerce sólo revisión abstracta previa a la promulgación es una ex colonia francesa. Después de la ola de nuevas constituciones en Europa del Este, el modelo alemán de una corte constitucional designada pareciera ser la forma dominante de revisión constitucional, aunque el alcance de las facultades varía con las condiciones políticas locales.<sup>57</sup> Una explicación que combine consideraciones constitucionales con algunos de los enfoques recientes basados en la difusión puede ser una dirección más fructífera que cualquiera de estos enfoques por sí solo. Aislar los factores que llevan a la adopción y la postergación de elementos particulares del diseño institucional mejoraría mucho nuestro entendimiento.

Incluso los estudios de difusión no explican siempre los caminos o procesos particulares a través de los que se adoptan instituciones. Los observadores de casos atribuyen un gran peso al papel que desempeñan los gobiernos y los asesores extranjeros en el proceso del diseño constitucional.<sup>58</sup> Contamos con muy pocos micro-estudios de los procesos de diseño constitucional y, por consiguiente, asociar el control constitucional con la influencia o consejos particulares del extranjero sigue siendo algo especulativo. Sin embargo, se observa un gran nivel de préstamo constitucional entre tribunales cuando deciden casos particulares, lo que sugiere que la operación —si bien no la adopción— del control constitucional es cada vez más un proceso transnacional.

### 3. Medir el desempeño

En la medida en que el control constitucional se propaga debido a su éxito percibido, la operación de las cortes debe formar parte de nuestra investigación ¿Por qué unas cortes constitucionales fracasan mientras que otras tienen éxito?

<sup>57</sup> László Sólyom y Georg Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

<sup>58</sup> C. Boulanger, "Beyond Significant Relationships, Tolerance Intervals and Triadic Dispute Resolution. Constructing a Comparative Theory of Judicial Review in Post-Communist Societies", presentado en la Reunión de la Asociación de Derecho y Sociedad, Pittsburgh, 5-8 de junio de 2003, p. 13.

La falta de una métrica común para el poder judicial representa un obstáculo para obras comparadas sobre las variaciones en el desempeño. Evaluar el fracaso es relativamente sencillo, pues suele haber evidencia de conflicto entre los tribunales y las otras ramas del gobierno; sin embargo, identificar el éxito es conceptualmente más complicado. En términos generales, las variables de cantidad e importancia de los casos y acato de las decisiones en efecto parecieran ser indicadores del poder judicial, pero un tribunal muy poderoso puede emitir fallos en una cantidad relativamente pequeña de casos porque los legisladores ya se adaptan a sus preferencias. Asimismo, un tribunal con reglas muy amplias de legitimidad procesal puede tener un gran número de casos, pero una cantidad relativamente pequeña de demandas válidas, por lo que puede tener un índice menor en cuanto a derogación de leyes. Por consiguiente, es posible depender sólo de tasas de anulación como métrica del éxito o del poder.<sup>59</sup>

Mientras que el contexto estadounidense muchos académicos utilizan el modelo actitudinal para estudiar a la Suprema Corte, el modelo estratégico ha sido el más exitoso para explicar el éxito de las cortes en el extranjero. El *actitudinalismo* es un método particularmente problemático para las obras comparadas porque depende de codificar opiniones independientes de Jueces individuales y vincularlas con las autoridades que los nombraron. Debido a las variaciones en los procedimientos para nombrar Jueces para las cortes constitucionales y al hecho de que muchas cortes tienen opiniones de "consenso", en vez de fallos firmados por la mayoría, el modelo actitudinal tiene pocas probabilidades de funcionar como base para la investigación comparada.

Nos queda el enfoque estratégico. Cualquier explicación política de las cortes asume que operan dentro de restricciones políticas y que estas restricciones pueden variar con el tiempo y el espacio. Muchas obras recientes se basan en esta idea para elucidar las condiciones en que las cortes pueden tener éxito o fracasar. Sin importar que se use de modo explícito o implícito, el modelo estratégico apunta a estas explicaciones.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Cf. Erik S. Herron y Kirk A. Randazzo, "The Relationship between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts", *Journal of Politics*, vol. 65, 2003, pp. 422-438.

<sup>60</sup> Lee Epstein, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law and Society Review*, vol. 35, 2001, pp. 117-163; Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies...*, *op. cit.*; Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review...*, *op. cit.*



También se necesita investigar más las interacciones entre los tribunales constitucionales, las legislaturas y los gobiernos, junto con un refinamiento teórico de las estrategias efectivas de las cortes. La perspectiva estratégica implica algunas restricciones sobre la legislación constitucional, pues los otros actores políticos conservan los medios para castigar a los tribunales, reducir su jurisdicción, su presupuesto y sus poderes. En conformidad con este marco, Herron y Randazzo descubrieron que el poder presidencial se asocia de modo negativo con el control constitucional por la razón intuitiva de que el poder ejecutivo concentrado facilita que se castigue a las cortes obstinadas.<sup>61</sup> Laeyczower y Spiller muestran que, en Argentina, las decisiones antigubernamentales aumentan durante periodos de gobiernos divididos en parte porque los líderes no pueden sancionar del mismo modo a los tribunales.<sup>62</sup>

La explicación que Vanberg da de Alemania pone énfasis en la importancia del apoyo público y la transparencia como factores cruciales en un juego de relaciones ejecutivas judiciales.<sup>63</sup> El apoyo público puede aislar a los tribunales de críticas y contraataques. El apoyo público del control constitucional no sólo depende de factores estructurales como el acceso a la corte sino de una ideología sustantiva de los derechos. Un público que exige protección de sus derechos hará uso de un tribunal constitucional con mayor frecuencia que un público al que no le importan. Por consiguiente, un marco de derechos, si bien no puede explicar la adopción de la corte constitucional por sí mismo, tiene cierto poder para explicar la operación de un tribunal específico y su aceptación por parte del público.

Hace falta mucho trabajo en torno al examen comparado del control constitucional. La gran mayoría de estudios que existen hasta la fecha han sido específicos de países, algo comprensible dadas las particularidades de cada contexto institucional. Sin embargo, un trabajo en verdad comparado debería volverse cada vez más posible conforme los estudios nacionales se acumulan. Las dimensiones posibles de comparación incluyen el funcionamiento diferente de los tribunales en sistemas presidenciales y parlamentarios; comparaciones de situaciones dentro de la corte como materialización de un momento fundacional claro<sup>64</sup> con transiciones políticas

<sup>61</sup> Erik S. Herron y Kirk A. Randazzo, "The Relationship between Independence and...", art. cit., p. 434.

<sup>62</sup> M. Laeyczower, P. Spiller y M. Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Regimes. Argentina 1935-1995", *American Journal of Political Science*, vol. 46, 2002, pp. 699-716; Gerald Rosenberg, "Judicial Independence and the Reality of Political Power", *Review of Politics*, vol. 54, 1992, pp. 369-398.

<sup>63</sup> Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review...*, op. cit.

<sup>64</sup> Bruce Ackerman, "The Rise of World Constitutionalism", art. cit.

más graduales, y situaciones en que la corte misma toma el poder de revisión constitucional o lo expande de manera significativa en oposición a situaciones en que el poder lo otorga claramente un texto constitucional.<sup>65</sup> La conexión de revisión constitucional con culturas políticas particulares o lo que podríamos llamar estilos nacionales de control constitucional<sup>66</sup> también puede esclarecerse conforme se concluyen más estudios.

## 4. Conclusiones

Desde sus orígenes en la colonia americana, el control constitucional se ha convertido en una norma institucional global. Se ha extendido a casi cada democracia, así como a algunos regímenes autoritarios y, cada vez más, también a contextos transnacionales. Las explicaciones políticas tradicionales de la propagación de esta práctica, que se enfocan en el federalismo y los derechos, sin duda identificaron algunas dinámicas importantes, pero se han refinado gracias a conjuntos más ricos de teorías que ponen énfasis en el interés de los actores políticos al adoptar el control constitucional. Estas explicaciones institucionales han promovido significativamente nuestro entendimiento y proporcionan marcos útiles para entender el control constitucional, en especial en contextos nacionales. Sin embargo, factores conceptuales que suelen vincularse casualmente con el esparcimiento del control constitucional siguen entendiéndose mal y se prueban de modo inadecuado.

Sin duda el futuro del control constitucional lo determinarán las dinámicas estratégicas del poder judicial que se han observado en muchos contextos nacionales. Los Jueces seguirán decidiendo cuestiones centrales de la vida social, política y económica como asuntos de derecho constitucional. Lo harán mientras están sujetos a restricciones por parte de fuerzas políticas externas. La habilidad y la osadía judicial determinarán si los Jueces están sujetos a las diversas formas de castigo que los políticos tienen a su disposición y si la revisión judicial puede mantener su reputación como el aparato al que recurren quienes elaboren constituciones en el siglo XXI.

<sup>65</sup> Menachem Hofnung, "The Unintended Consequences of Unplanned Constitutional Reform. Constitutional Politics in Israel", *American Journal of Comparative Law*, vol. 44, 1996, pp. 585-604.

<sup>66</sup> Tom Ginsburg, "Confucian Constitutionalism? Globalization and Judicial Review in Korea and Taiwan", *Law and Social Inquiry*, vol. 27, 2002, pp. 763-800.

## Fuentes

- Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1992.
- \_\_\_\_\_, "The Rise of World Constitutionalism", *Virginia Law Review*, vol. 83, 1997, pp. 771-797.
- Baker, Richard, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, University of Texas Press, Austin, 1971.
- Barros, Roberto, "Dictatorship and Rule of Law. Rules and Military Power in Pinochet's Chile", en José María Maravall y Adam Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 188-222.
- Baxi, Upendra, *The Indian Supreme Court and Politics*, Eastern Book Company, Lucknow, 1980.
- Bednar, Jenna, William N. Eskridge, jr., y John Ferejohn, "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001, pp. 246-249.
- Boulanger, C., "Beyond Significant Relationships, Tolerance Intervals and Triadic Dispute Resolution. Constructing a Comparative Theory of Judicial Review in Post-Communist Societies", presentado en la Reunión de la Asociación de Derecho y Sociedad, Pittsburgh, 5-8 de junio de 2003.
- Bourchier, David, "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude. Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia", en Kanishka Jayasuriya (coord.), *Law, Capitalism, and Power in Asia. The Rule of Law and Legal Institutions*, Rotledge, Nueva York, 1999.
- Burley, Anne Marie, y Walter Mattli, "Europe before the Court. A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, vol. 47, 1993, pp. 41-47.
- Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

- \_\_\_\_\_, *Judicial Review in the Contemporary World*, Bobbs-Merrill, Nueva York, 1971.
- Chavez, Rebecca Bill, *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, 2004.
- Clinton, Robert L., "Game Theory, Legal History, and the Origins of Judicial Review. A Revisionist Analysis of *Marbury v. Madison*", *American Journal of Political Science*, vol. 38, 1994, pp. 285-302.
- \_\_\_\_\_, *Marbury v. Madison and Judicial Review*, University of Kansas Press, Lawrence, 1989, pp. 31-42.
- Conant, Lisa, *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.
- Elkins, Z., y B. Simmons, "On Waves, Clusters and Diffusion. A Conceptual Framework", *Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 598, 2005, pp. 285-302.
- Epp, Charles, *The Rights Revolution*, University of Chicago Press, Chicago, 1998 [*La revolución de los derechos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013].
- Epstein, Lee, y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, CQ Press, Washington, D. C., 1998, pp. 151-153.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law and Society Review*, vol. 35, 2001, pp. 117-163.
- Ferejohn, John, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, 2002, pp. 55-61.
- Finkel, Jodi, "Judicial Reform in Latin America. Market Economies, Self-Interested Politicians, and Judicial Independence", tesis doctoral, UCLA, 2001.

\_\_\_\_\_, "Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994 Judicial Reform. An Empowered Court", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, pp. 777-799.

Gillman, Howard, y Cornell Clayton (coords.), *The Supreme Court in American Politics*, University of Kansas Press, Lawrence, 1999.

Ginsburg, Tom, "Confucian Constitutionalism? Globalization and Judicial Review in Korea and Taiwan", *Law and Social Inquiry*, vol. 27, 2002, pp. 763-800.

\_\_\_\_\_, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

Graber, M., "The Problematic Establishment of Judicial Review", en Howard Gillman y Cornell Clayton (coords.), *The Supreme Court in American Politics*, University of Kansas Press, Lawrence, 1999, pp. 28-42.

Halmai, G. (coord.), *The Constitution Found? The First Nine Years of the Hungarian Constitutional Review of Fundamental Human Rights*, Indok-Human Rights and Information Center, Budapest, 2000.

Helmke, Gretchen, *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

\_\_\_\_\_, "The Logic of Strategic Defection. Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, 2002, pp. 291-303.

Henkin, Louis, *The Age of Rights*, Columbia University Press, Nueva York, 1990.

Herron, Erik S., y Kirk A. Randazzo, "The Relationship between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts", *Journal of Politics*, vol. 65, 2003, pp. 422-438.

Hilbink, Elisabeth, "An Exception to Chilean Exceptionalism? The Historical Role of Chile's Judiciary and Prospects for Change", en Susan E. Eckstein y Timothy Wickham-Crowley (coords.), *The Politics of Injustice in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 2002.

Hirschl, Ran, "The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization. Lessons from Four Constitutional Revolutions", *Law and Social Inquiry*, vol. 25, 2000, pp. 95-139.

\_\_\_\_\_, "Preserving Hegemony? The Political Origins of the European Constitution", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, 2005, pp. 269-291.

\_\_\_\_\_, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2004.

Hofnung, Menachem, "The Unintended Consequences of Unplanned Constitutional Reform. Constitutional Politics in Israel", *American Journal of Comparative Law*, vol. 44, 1996, pp. 585-604.

\_\_\_\_\_, y Yoav Dotan, "Legal Defeats—Political Wins. Why Elected Representatives Go to Court", *Comparative Political Studies*, vol. 38, 2005, pp. 75-103.

Huntington, Samuel, *The Third Wave*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

laeyczower, M., P. Spiller y M. Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Regimes. Argentina 1935-1995", *American Journal of Political Science*, vol. 46, 2002, pp. 699-716.

Ishiyama-Smithey, Shannon y John Ishiyama, "Judicial Activism in Post-Communist Politics", *Law and Society Review*, vol. 36, 2002, pp. 719-741

\_\_\_\_\_, "Judicious Choices. Designing Courts in Post-Communist Politics", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 33, 2000, pp. 166-182.

Jacobsohn, G., *Apple of Gold. Constitutionalism in Israel and the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

Kelemen, R. Daniel, *The Rules of Federalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2004.

Kommers, Donald, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2a. ed., Duke University Press, Durham, 2001.

Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

March, James, y Johan Olsen, "The New Institutionalism and Organizational Factor in Public Life", *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749.

Moustafa, Tamir, *The Struggle for Constitutional Power. Law, Politics and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007.

Newberg, Paula, *Judging the State. Courts and Constitutional Politics in Pakistan*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

Qian, Yingyi, y Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, 1997, pp. 83-92.

Rakove, Jack, *Original Meanings*, Vintage, Nueva York, 1997.

Ramseyer, J. M., "The Puzzling (In)Dependence of Courts. A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, vol. 23, 1994, pp. 721-748.

Rosenberg, Gerald, "Judicial Independence and the Reality of Political Power", *Review of Politics*, vol. 54, 1992, pp. 369-398.

Schwartz, Herman, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 2000.

Shambayati, H., "A Tale of Two Mayors. Courts and Politics in Turkey and Iran", *International Journal of Middle East Studies*, vol. 36, 2004, pp. 253-275.

Shapiro, Martin, *Courts*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.

\_\_\_\_\_, "Federalism, the Race to the Bottom and the Regulation-Averse Entrepreneur", en Harry Scheiber (coord.), *North American and Comparative Federalism*, Institute of Governmental Studies Press, Berkeley, 1992.

\_\_\_\_\_, "The Success of Judicial Review", en Sally Kenney, William Reisinger y John Reitz (coords.), *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*, Macmillan, Londres, 1999, pp. 193-219

Slagstad, R., "The Breakthrough of Judicial Review in the Norwegian System", en Elvind Smith (coords.), *Constitutional Justice under Old Constitutions*, Kluwer Law International, La Haya, 1995.

Smith, Carsten, "Judicial Review of Parliamentary Legislation. Norway as a European Pioneer", *Public Law*, vol. 45, 2000, pp. 595-606.

Snowiss, Sylvia, *Judicial Review and the Law of the Constitution*, Yale University Press, New Haven, 1990.

Sólyom, László, y Georg Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

Stephenson, Matthew, "'When the Devil Turns...' The Political Foundations of Independent Judicial Review", *Journal of Legal Studies*, vol. 32, 2003, pp. 59-81.

Stone, Alec, *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.



Stone Sweet, Alec, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

Treanor, William Michael, "Judicial Review before *Marbury*", *Stanford Law Review*, vol. 58, 2005, pp. 455-562.

Vanberg, Georg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

Volcansek, Mary, "Political Power and Judicial Review in Italy", *Comparative Political Studies*, vol. 26, 1994, pp. 491-509.

Whittington, Keith E., "'Interpose your Friendly Hand': Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 99, 2005, pp. 583-596.



# **La judicialización de la política\***

---

**Ran Hirschl\*\***

\* El presente texto constituye la versión en español del texto que con el título "The Judicialization of Politics", apareció en Keith. E. Whittington, R. Daniel Kelemen y Gregory A. Caldeira (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp.119-141. La traducción al español estuvo a cargo de Víctor Altamirano. La misma se publica con autorización del autor y de Oxford University Press.

\*\* Profesor de Ciencia Política y Derecho, Universidad de Toronto.

La judicialización de la política —depender de los tribunales y de medios judiciales para abordar predicamentos morales decisivos, cuestiones de políticas públicas y controversias políticas— es, supuestamente, uno de los fenómenos más importantes del gobierno de finales del siglo XX y principios del XXI. Armados con procedimientos de revisión judicial recientemente adquiridos, con frecuencia se ha pedido a los tribunales superiores nacionales de todo el mundo que resuelvan una gama de temas que va desde el alcance de las libertades de expresión y de culto, derechos igualitarios, la privacidad y los derechos reproductivos hasta políticas públicas relacionadas con la justicia penal, la propiedad, el comercio, la educación, la migración, el trabajo y la protección medioambiental. Los encabezados en negritas de los periódicos que reportan fallos trascendentales de las cortes en torno a temas sumamente disputados (el matrimonio de personas del mismo sexo, límites sobre el financiamiento de las campañas políticas y discriminación positiva, por mencionar unos ejemplos) se han vuelto un fenómeno común. Lo anterior es obvio en Estados Unidos, donde el legado de la revisión judicial activa cumplió hace poco dos siglos; allí, los tribunales han desempeñado desde hace mucho un papel importante en la legislación. Sin embargo, es igualmente claro en democracias constitucionales más jóvenes que establecieron mecanismos de revisión judicial activa en las últimas décadas. Mientras tanto, los tribunales transnacionales se han convertido en el principal lugar para coordinar políticas a nivel global o regional, desde problemas de comercio y monetarios hasta estándares laborales y regulaciones medioambientales.

No obstante, la creciente importancia política de los tribunales no sólo tiene una extensión global mayor a cualquiera previa, también ha expandido su alcance para convertirse en un fenómeno diverso y multifacético que se extiende mucho más allá del concepto ahora "común" de legislación hecha por Jueces mediante jurisprudencia ordinaria de derechos y reelaboración judicial de las barreras legislativas entre organismos estatales. La judicialización de la política ahora incluye la transferencia total a las cortes de algunas de las controversias más pertinentes y políticamente polémicas que un sistema gubernamental democrático puede contemplar. Recordemos cuestiones como el resultado de la elección presidencial estadounidense del año 2000 o la mexicana de 2006, la guerra en Chechenia, el golpe de Estado liderado por Pervez Musharraf en Pakistán, el lugar de Alemania en la Unión Europea, dilemas de justicia restaurativa en la América Latina posterior al autoritarismo, la Europa poscomunista o la Sudáfrica posterior al *apartheid*, la naturaleza secular del sistema político turco, la definición fundamental de Israel como un "Estado judío y democrático" o el futuro político de Quebec y la federación canadiense: todas éstas y muchas otras controversias políticas existenciales en todo el mundo se han enmarcado como cuestiones constitucionales; algo a lo que ha acompañado el supuesto concomitante de que las cortes —no los políticos ni el pueblo mismo— son los foros adecuados para tomar estas decisiones esenciales.

A pesar del aumento de la preponderancia de esta tendencia, el discurso político en torno a la judicialización de la política en todo el mundo conserva un carácter sorprendentemente exiguo. A pesar de unas cuantas excepciones notables,<sup>1</sup> la judicialización de la política suele tratarse como un resultado obvio de la convergencia mundial hacia una supremacía constitucional y la prevalencia del discurso de los derechos. Más aún, "judicialización de la política" suele usarse de modo indiscriminado para referirse a lo que, en realidad, son varios fenómenos distintos: mismos que van desde el activismo judicial y la jurisprudencia en torno a los derechos

---

<sup>1</sup> C. Neal Tate y Torbjorn Vallinder (coords.), *The Global Expansion of the Judicial Power*, New York University Press, Nueva York, 1995; Judith Goldstein et al. (coords.), *Legalization and World Politics*, mit Press, Cambridge, 2001; Ran Hirschl, "Repositioning the Judicialization of Politics. *Bush v. Gore* as a global trend", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 15, 2002, pp. 191-218; Ran Hirschl, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Harvard, 2004; Ran Hirschl, "The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide", *Fordham Law Review*, vol. 75, 2006, pp. 721-753; John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 61, 2002, pp. 41-68; Martin Shapiro y Alec Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, Nueva York, 2002; Richard Pildes, "The Supreme Court, 2003 Term—Foreword: The Constitutionalization of Democratic Politics", *Harvard Law Review*, 2004; Rachel Sieder et al. (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005 [*La judicialización de la política en América Latina*, trad. Alberto Supelano Sarmiento, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011].

hasta debates sobre los nombramientos judiciales y la politización del poder judicial (el anverso inevitable de la judicialización).

Este capítulo presenta un vocabulario lúcido y un marco coherente para analizar el alcance, la naturaleza y las causas de la judicialización de la política como la conocemos. Comenzamos con una clasificación de las diversas categorías y ejemplos de la tendencia a la que se refieren de modo amplio como la judicialización de la política. Se ilustran las características distintas de cada una de estas agrupaciones de judicialización mediante jurisprudencia reciente de las cortes y tribunales de todo el mundo. Nos detenemos de modo especial en la judicialización de la "megapolítica" o la política "pura"; con lo que nos referimos a la transferencia a las cortes de temas polémicos de una naturaleza e importancia abiertamente política. En la segunda parte de este capítulo exploramos las principales teorías que buscan identificar las condiciones institucionales, sociales y políticas que conducen a la judicialización de la política.

## 1. ¿Qué es la judicialización de la política?

"Judicialización de la política" suele ser un término general que se refiere a lo que, en realidad, son tres procesos interrelacionados. En el nivel más abstracto, el término se refiere a la propagación del discurso, los términos, las reglas y los procedimientos legales en la esfera política y los foros y procesos legislativos. La ascendencia del discurso legal y la popularización de los términos legales resulta clara en prácticamente todos los aspectos de la vida moderna. Quizá la subordinación de casi cada foro de toma de decisiones en los sistemas gubernamentales del Estado de derecho moderno a normas y procedimientos cuasi judiciales la ilustre mejor. Cuestiones que antes se habrían negociado de modo informal o no judicial ahora están dominadas por reglas y procedimientos legales.<sup>2</sup> La proliferación del discurso y los procedimientos legalistas pareciera reflejar la traducción común de la justicia fundamental a lo que principalmente es imparcialidad procedimental. La judicialización de este tipo es inseparable de la aprehensión que el derecho hace de las relaciones sociales y la cultura popular y su expropiación de los conflictos sociales.<sup>3</sup> Los primeros sociólogos (por ejemplo Henry Maine y la tesis "del estatus al contrato" de Émile Durkheim) también habían identificado algunos aspectos relacionados de

<sup>2</sup> Rachel Sieder et al. (coords.), *The Judicialization of Politics...*, *op. cit.*, p. 5 [La judicialización de la política..., *op. cit.*, p. 19].

<sup>3</sup> Gunther Teubner, *Juridification of the Social Spheres*, Walter de Gruyter, Berlín, 1987; Jürgen Habermas, "Law as Medium and Law as Institution", en Gunther Teubner (coord.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlín, 1988.

este tipo de "juridificación" de la vida moderna;<sup>4</sup> lo mismo ocurre con el énfasis de Max Weber en el ascenso de un sistema legal formal, inequívoco y racional en las sociedades occidentales.<sup>5</sup>

Un segundo aspecto más concreto de la judicialización de la política es la expansión de la provincia de las cortes y los Jueces para determinar los resultados de las políticas públicas, principalmente a través de la revisión administrativa, la reelaboración judicial de las fronteras burocráticas entre organismos estatales y la jurisprudencia de derechos "ordinaria". No pasa ni una semana sin que algún tribunal superior en alguna parte del mundo emita un juicio importante en relación con el alcance de las protecciones de los derechos constitucionales o los límites de los poderes legislativo o ejecutivo. Entre éstos los más comunes son casos relacionados con derechos de debido proceso penal u otros aspectos de la justicia procedimental. También son comunes los fallos relacionados con las libertades civiles clásicas, aspectos variados del derecho a la privacidad y la igualdad formal; todos ellos expanden y fortifican las fronteras de la esfera privada protegida constitucionalmente, misma que suele percibirse como si estuviera amenazada por el brazo largo del Estado invasor y sus leyes regulatorias.<sup>6</sup> Este *corpus* siempre creciente de jurisprudencia en torno a las libertades civiles ha redefinido, en esencia, las fronteras de la esfera privada en las democracias constitucionales y ha transformado numerosas áreas de las políticas que involucran las libertades individuales.

La proliferación de las agencias administrativas en el Estado de bienestar moderno ha expandido el alcance de la revisión administrativa por parte de las cortes. Por lo general, dicho involucramiento judicial en la legislación se restringe a aspectos procedimentales que se concentran en los procesos en vez de en la sustancia. A partir de normas básicas del derecho contractual, constitucional y principalmente administrativo, las cortes supervisan y hacen cumplir la aplicación del debido proceso, la igualdad de oportunidades, la transparencia, la impuntabilidad y el carácter razonable en la legislación pública. Por lo tanto, no resulta sorprendente que este tipo de judicialización domine el sistema judicial mismo, desde el procedimiento civil hasta el debido proceso penal; es particularmente evidente en otras áreas de las políticas llenas

<sup>4</sup> Henry Maine, *Ancient Law*, Beard Books, Washington, D. C., 2000 [1861] [*El derecho antiguo*, trad. Pastora de la Peña, Extemporáneos, México, 1980]; Émile Durkheim, *The Division of Labor in Society*, Free Press, Nueva York, 1964 [1893] [*La división del trabajo social*, trad. Carlos G. Posada, Akal, Madrid, 1995].

<sup>5</sup> Max Weber, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1978 [1914] [*Economía y sociedad*, 3a. ed., trad. José Median Echavarría et. al., Fondo de Cultura Económica, México, 2014].

<sup>6</sup> Ran Hirschl, *Towards Juristocracy...*, *op. cit.*, pp. 103-118.



de procesos como la migración, los impuestos o las licitaciones públicas; sin embargo, también es claramente evidente en innumerables áreas más, desde la planeación urbana y la salud pública hasta las relaciones industriales y la protección de los consumidores. En pocas palabras, mientras que el primer tipo de judicialización puede describirse como "juridificación de las relaciones sociales", la judicialización del segundo tipo se manifiesta principalmente en el dominio de la justicia procedimental y la imparcialidad formal en el proceso legislativo público.

A lo largo de las dos últimas décadas la judicialización de la legislación pública ha proliferado internacionalmente<sup>7</sup> con el establecimiento de numerosas cortes trasnacionales y tribunales cuasi judiciales, paneles y comisiones que tratan con derechos humanos, gobernanza trasnacional, comercio y cuestiones monetarias. Quizá en ninguna otra parte este proceso sea más evidente que en Europa.<sup>8</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) interpreta los tratados en que ésta se funda y su inmenso *corpus* de legislación secundaria, y ha recibido un estatus cada vez más importante por parte de legisladores, ejecutivos y del poder judicial en la Unión Europea, misma que ahora se expande hacia el este, en particular en lo relacionado con las disputas legales y económicas entre Estados. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo, el brazo judicial del Consejo de la Unión Europea, se ha convertido efectivamente en la corte final de apelaciones para temas de derechos humanos en la mayor parte de Europa. Los juicios de estas cortes (así como de otros tribunales supranacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) tienen un gran peso simbólico y han forzado a muchos países a incorporar estándares legales trasnacionales en sus sistemas legales domésticos.

Ha ocurrido un proceso similar en lo relacionado con disputas internacionales de comercio. Las decisiones del mecanismo de acuerdos de disputas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tienen implicaciones de amplio alcance para las políticas comerciales a nivel nacional. Esto es así incluso en Estados Unidos, donde siempre ha sido difícil hacer que se acaten los fallos desfavorables de los tribunales extranjeros. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también establece procesos cuasi judiciales de resolución de disputas relacionados con la inversión extranjera, los servicios financieros y casos de *antidumping* y

<sup>7</sup> Cesare Romano, "The Proliferation of International Judicial Bodies. The Pieces of the Puzzle", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 31, 1999, pp. 709-751; Anne Marie Slaughter, "Judicial Globalization", *Virginia Journal of International Law*, vol. 40, 2000, pp. 1103-1124; Judith Goldstein *et al.* (coords.), *Legalization and...*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Por ejemplo, J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor?*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; Alec Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

compensación. El acuerdo de Mercosur y ASEAN establecieron disposiciones similares en América del Sur y para la región del Pacífico asiático respectivamente. En pocas palabras, en las últimas décadas se estableció rápidamente una transferencia a gran escala de prerrogativas cruciales de la legislación (desde los organismos legisladores y las arenas mayoritarias de toma de decisiones a un nivel nacional hasta entidades y tribunales relativamente aislados). Esta tendencia se ha descrito como nada más y nada menos que un nuevo orden mundial.<sup>9</sup>

Una tercera clase emergente de la judicialización de la política es la dependencia en las cortes para tratar con lo que podríamos llamar "megapolítica": controversias políticas esenciales que definen —y suelen dividir— a naciones enteras. La judicialización de la megapolítica incluye unas cuantas subcategorías: judicialización de los procesos electorales, escrutinio judicial de las prerrogativas del ejecutivo en las esferas de planeación macroeconómica o cuestiones de seguridad nacional (es decir, el fin de lo que se conoce en la teoría constitucional como la doctrina de la "cuestión política"), dilemas fundamentales de justicia restaurativa, corroboración judicial de la transformación de regímenes y, sobre todo, la judicialización de la identidad colectiva formativa, los procesos de construcción de nación y las luchas por la definición misma (o *raison de'être*) de la nación en cuanto tal (supuestamente el tipo más problemático de judicialización desde el punto de vista de la teoría constitucional). Estas áreas emergentes de política judicializada expanden las fronteras de la participación de los tribunales superiores en la esfera política más allá del ámbito de los derechos constitucionales o la jurisprudencia en torno al federalismo y llevan la judicialización de la política a un punto que excede por mucho cualquier límite previo. Por lo general, esta tendencia cuenta con el apoyo, tácito o explícito, de partes políticas interesadas. El resultado ha sido la transformación de las supremas cortes de todo el mundo en una parte crucial del aparato legislativo nacional de sus respectivos países. En otro lugar describí este proceso como una transición a la juristocracia.<sup>10</sup>

Resulta difícil exagerar la profundidad de esta transición. Mientras que la supervisión de los aspectos procedimentales del proceso democrático (el monitoreo judicial de los procedimientos y las regulaciones electorales, por ejemplo) cae dentro del mandato de la mayoría de las cortes constitucionales, cuestiones como la legitimidad del régimen, la identidad colectiva de una nación o hacer las paces con su pasado para nada admirable reflejan principalmente dilemas

<sup>9</sup> Anne Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

<sup>10</sup> Ran Hirschi, *Towards Juristocracy...*, *op. cit.*

morales y políticos profundos, no judiciales. Como tales, la población (al menos en principio) debería contemplarlos y decidirlos a través de sus representantes elegidos y responsabilizables. Adjudicarse dichas cuestiones es un ejercicio inherente y sustancialmente político que se extiende más allá de la aplicación de las provisiones de derechos o las normas básicas de justicia procedimental en varias esferas de las políticas públicas. Este tipo de judicialización involucra casos en que las cortes deciden cuestiones políticas cruciales a las que se enfrenta la nación, a pesar del hecho de que su Constitución no aborda los temas disputados de modo directo y a pesar del reconocimiento obvio de la elevada importancia política que tienen para ella. Son precisamente estos ejemplos de la judicialización de cuestiones nacionales cruciales que involucran la intersección de una elevada importancia política con pocas guías constitucionales pertinentes (o con ninguna) los que hacen que las credenciales democráticas de la revisión judicial sean más cuestionables. Pues, en última instancia no está claro qué hace que las cortes sean el foro más apropiado para decidir este tipo de disyuntivas puramente políticas.

La diferencia entre el segundo y el tercer rostro de la judicialización es sutil pero importante. En parte reside en la distinción cualitativa entre temas que principalmente son de justicia procedimental, por un lado, y dilemas morales sustantivos o disyuntivas políticas cruciales a las que se enfrenta toda la nación, por el otro. En otras palabras, pareciera haber una diferencia entre la importancia política de la judicialización de la legislación pública y la judicialización de la megapolítica. Asegurar la imparcialidad procedimental en las licitaciones públicas es un elemento importante de la administración pública libre de corrupción, pero su relevancia política no es para nada tan significativa como la de temas meramente políticos como el lugar que Alemania ocupa en la Unión Europea, el futuro de Quebec y la federación canadiense, la constitucionalidad del pacto político posterior al *apartheid* en Sudáfrica o las fronteras del colectivo judío en Israel.

Sin embargo, la diferencia entre el segundo y el tercer nivel de la política judicializada va más allá de una cuestión de prominencia política. Depende de nuestra conceptualización de lo "político". Lo que constituye una decisión "política" no es algo fácil de responder. Una decisión política debe afectar las vidas de muchas personas; sin embargo, muchos casos que no son puramente políticos (por ejemplo, demandas colectivas grandes) también afectan muchas vidas. Más importante aún, ya que no existe una respuesta sencilla para la pregunta "¿qué es político?"—para muchos teóricos sociales, la respuesta sería "todo es político"—tampoco puede haber una definición sencilla de la judicialización de la política. De igual manera, aquello que en una

nación puede considerarse un problema político controvertido (por decir algo, el derecho al aborto en Estados Unidos) puede enmarcarse como un choque entre la ley nacional y la supranacional en otro país (por ejemplo, Irlanda) o puede no importar en un tercer gobierno. Es decir, pareciera haber una diferencia cualitativa entre la prominencia política de (por ejemplo) el fallo de una corte que refina las fronteras del derecho a una audiencia justa o que revisa la validez de las cuotas federales sobre la exportación agrícola, y un juicio de referencia que determina la legitimidad del régimen de una nación o su identidad colectiva y las fronteras de pertenencia. En efecto, pocas decisiones pueden considerarse más "políticas" que la definición autoritaria de la *raison d'être* misma de una nación. Esta distinción huidiza pero intuitiva es lo que diferencia la judicialización de la megapolítica de los primeros dos niveles de judicialización. Consideremos los siguientes ejemplos: la teoría constitucional estadounidense rara vez suele abordarlos, pues suele estar preocupada con jurisprudencia de derechos y con cuestiones estadounidenses.

## 2. Una nueva frontera: la judicialización de la "megapolítica"

La judicialización de la megapolítica incluye tipos diferentes de controversias, no todos son igualmente problemáticos desde el punto de vista de la teoría constitucional canónica. Una subcategoría naciente de la megapolítica judicializada es el incremento del escrutinio judicial de las prerrogativas centrales de las legislaturas y los ejecutivos en las relaciones exteriores, la política fiscal y la seguridad nacional. La Suprema Corte de Canadá no tardó en rechazar la doctrina de la "cuestión política" (la no justiciabilidad de cuestiones explícitamente políticas) tras la adopción de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades en 1982. En su fallo trascendental en el caso *Operation Dismantle* (1985) —una impugnación de la constitucionalidad de probar misiles estadounidenses en territorio canadiense—, la Suprema Corte de Canadá sostuvo de modo unánime que "si un caso plantea la cuestión de si la acción del ejecutivo o el legislativo violó la Constitución, entonces la Corte debe responder la pregunta, sin importar el carácter político de la controversia [...] las disputas sobre la naturaleza de las leyes en torno a normas políticas o a políticas exteriores debe ser propiamente justiciable por las cortes".

En el *Caso chechenio* (1995), la Corte Constitucional de la Federación Rusa aceptó oír las peticiones de varios miembros de la oposición de la duma, quienes impugnaron la constitucionalidad de tres decretos presidenciales que ordenaban al ejército ruso invadir Chechenia.

Al rechazar la aserción de independencia de Chechenia y ratificar la constitucionalidad de los decretos de Yeltsin como *intra vires*, la mayoría de los Jueces de esta corte declararon que mantener la integridad territorial y la unidad de Rusia era "una regla sólida que excluye la posibilidad de una secesión armada en cualquier Estado federativo". De modo similar, la Suprema Corte de Israel emitió un fallo en 2004 en torno la constitucionalidad y la compatibilidad con el derecho internacional de la barrera de Cisjordania: una controvertida red de vallas y muros que separa a Israel del territorio palestino. También escuchó argumentos relacionados con la constitucionalidad de cuestiones relacionadas con los Acuerdos de Paz de Oslo y la retirada unilateral de Israel de la franja de Gaza. En años recientes, las cortes constitucionales de muchos países también han comenzado a escudriñar medidas de procesos ligeros adoptadas por gobiernos con el fin de combatir el terrorismo en la era de la llamada "guerra contra el terrorismo". En 1999, la Suprema Corte de Israel prohibió el uso de tortura en interrogaciones realizadas por los Servicios de Seguridad General de Israel. A finales de 2006 ordenó que se sopesaran las consideraciones de seguridad contra el daño potencial a civiles al determinar la legalidad de "asesinatos selectivos" (la controvertida práctica de las fuerzas de seguridad israelíes de asesinar a sospechosos palestinos de terrorismo).

Una manifestación algo diferente pero en igual medida reveladora del escrutinio judicial de prerrogativas ejecutivas esenciales (en esta ocasión en el contexto de las políticas fiscales y de bienestar nacionales) se puede encontrar en el caso *Decisiones del Paquete de Austeridad* de 1995 (conocidas como los "casos de Bokros") de la Corte Constitucional de Hungría. La corte se basó para ellas en los conceptos de interés de confianza y certidumbre legal para eliminar 26 provisiones de un plan económico de emergencia que había presentado el gobierno, cuyo principal impulso era un recorte sustancial en los gastos gubernamentales en prestaciones de bienestar, pensiones, educación y salud con el fin de reducir el enorme déficit presupuestario y la deuda exterior de Hungría. Una manifestación igualmente importante de la judicialización de cuestiones macroeconómicas polémicas se puede encontrar en el fallo que la Suprema Corte de Argentina emitió en 2004 (el llamado *Caso Corralito*) sobre la constitucionalidad del plan de "pesificación" del gobierno (la conversión total de la economía argentina a pesos) y el congelamiento correspondiente de los ahorros en dólares estadounidenses (una consecuencia de la gran crisis económica que sufrió Argentina en 2001).

Una segunda área creciente de participación judicial en la megapolítica es la corroboración de los cambios de régimen. El ejemplo más obvio de esto se encuentra en la saga de

"certificación constitucional" de Sudáfrica. Ésta fue la primera ocasión en que una corte constitucional se rehusó a aceptar un texto constitucional nacional elaborado por un organismo constituyente representativo. Otras manifestaciones recientes de este tipo de judicialización de la megapolítica incluyen el rechazo por parte de la Corte Constitucional de Corea del Sur de la destitución del presidente Roh Moo-hyun por parte de la Asamblea Nacional de Corea del Sur (la primera vez en la historia del constitucionalismo moderno que un presidente al que había destituido un organismo legislativo fue restablecido por un cuerpo judicial); la rara vez reconocida pero sorprendente restauración de la Constitución de Fiji de 1997 por parte de Corte de Apelaciones en *Fiji vs. Prasad* en 2001 (la primera vez en la historia del constitucionalismo moderno que un tribunal superior de un país restauró una Constitución y el sistema democrático de gobierno que creaba); y la participación crucial, pero rara vez reconocida, de la Suprema Corte de Pakistán en la transformación política de ese país (desde 1990 Pakistán ha experimentado cinco cambios de régimen y la Suprema Corte de ese país ha desempeñado un papel esencial en cada una de estas transiciones radicales).

La judicialización de la política también resulta cada vez más evidente en una tercera área: la supervisión judicial de los procesos electorales o aquello que podríamos llamar "la ley de la democracia".<sup>11</sup> La subcategoría más predominante en esto es el escrutinio judicial del proceso preelectoral en casi todos los países en que se celebran elecciones, referendos o plebiscitos. En algunos casos esto se hace a través del escrutinio, en ocasiones obligatorio, del registro de candidatos y votantes por parte de comisiones electorales que suelen incluir Jueces. En términos de jurisprudencia, se suele llamar a las cortes para decidir cuestiones como el financiamiento de un partido, de una campaña y las comunicaciones durante las campañas electorales; la reelaboración de los distritos electorales, y la aprobación o descalificación de partidos políticos y candidatos. Durante la última década, las cortes de varios países, en particular Bangladesh, Bélgica, India, Israel, España, Tailandia y Turquía, prohibieron (o estuvieron a punto de prohibir) la participación de partidos políticos populares en las elecciones nacionales. Tan sólo en la última década, se recurrió a las cortes constitucionales de más de 25 países para que determinaran el futuro político de líderes destacados a través de juicios de destitución o descalificación. Las cortes aprobaron (o rechazaron) la extensión de los periodos en el cargo del presidente colombiano Álvaro Uribe, del presidente de Uganda Yoweri Museveni y del presidente ruso Borís Yeltsin.

<sup>11</sup> R. A. Miller, "Lords of Democracy. The Judicialization of 'Pure Politics' in the United States and Germany", *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, 2004, pp. 587-662.

El destino político de los ex primeros Ministros de Pakistán Benazir Bhutto y Nawaz Sharif, así como del presidente de Filipinas Joseph Estrada —por mencionar unos ejemplos— lo determinaron las cortes. A esta lista podrían añadirse imputaciones de corrupción contra cabezas de estado (por ejemplo, Silvio Berlusconi en Italia, Alberto Fujimori en Perú o Thaksin Shinawatra en Tailandia) y "juicios políticos" en que un poder judicial politizado descalificó o sacó a candidatos y líderes prominentes de la oposición de la contienda.

Las cortes también se han convertido los órganos de decisión definitiva en disputas sobre los resultados de electorales nacionales, por ejemplo en Taiwán (2004), Georgia (2004), Puerto Rico (2004), Ucrania (2005), el Congo (2006) e Italia (2006), donde la Corte Constitucional aprobó la victoria por menos de 25 mil votos del líder de centro izquierda Romano Prodi en una de las elecciones más cerradas de Italia. Del mismo modo, una serie de apelaciones y contra-apelaciones culminaron con el rechazo por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México de la aserción del candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador de un fraude masivo por parte del candidato de derecha y ganador de las elecciones presidenciales Felipe Calderón en julio de 2006 en ese país. Calderón ganó la elección con un margen de menos de 0.6 por ciento. Las cortes constitucionales también han desempeñado papeles esenciales para decidir los resultados de las elecciones en estados y provincias. Los tribunales judiciales incluso han determinado el destino de las elecciones en las exóticas naciones insulares de Madagascar y Trinidad y Tobago. Claramente, la batalla en la corte de *Bush vs. Gore* por el destino de la presidencia estadounidense fue todo excepto un momento idiosincrásico en la historia reciente de la política constitucional comparada.

Una cuarta área naciente de la megapolítica que se ha judicializado rápidamente en las últimas décadas es la de la justicia transicional o restaurativa. "Comisiones de verdad" o tribunales especiales cuasi judiciales que tratan con temas esenciales de la justicia transicional se han establecido en docenas de países que van de El Salvador a Ghana. Recordemos, por ejemplo, la judicialización de la justicia restaurativa en los primeros años de la etapa posterior al *apartheid* en Sudáfrica: aquí la Corte Constitucional de Sudáfrica aprobó la fórmula "amnistía a cambio de confesión" de modo resonante en el caso *AZAPO* (1996), lo que permitió que se estableciera la Comisión para la Verdad y la Reconciliación que tenía un carácter casi judicial. De igual manera, el juicio de Pinochet puede pensarse como un ejemplo de la judicialización de los dilemas de justicia restaurativa en la América Latina posterior al autoritarismo. Otro ejemplo sería el papel importante que desempeñaron cortes constitucionales recientemente establecidas

en la Europa poscomunista: estas cortes tuvieron un papel central en enfrentar los pasados de sus respectivos países mediante juicios de ex funcionarios que cometieron durante la era comunista lo que ahora se consideraban violaciones de los derechos humanos. Un caso paradigmático aquí es la decisión de 1993 de la corte constitucional de la República Checa de ratificar una ley que declaraba ilegal la totalidad de la era comunista en la antigua Checoslovaquia. Estas cortes también emitieron fallos trascendentales relacionados con la justicia reparatoria y las políticas de restitución relacionadas con el Holocausto. Un ejemplo más sería la judicialización completa de la batalla por el estatus de los pueblos indígenas en las llamadas "sociedades de colonos", en particular en Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

La judicialización de la justicia restaurativa también resulta evidente a un nivel transnacional. También aquí hay muchos ejemplos. La Corte Penal Internacional (CPI) (que para 2006 habían ratificado 90 países) se estableció en 1998 como un cuerpo judicial internacional permanente con una jurisdicción en potencia universal sobre el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, etcétera. El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) en La Haya se estableció en 1993. Otro ejemplo de esto es el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) en Arusha, Tanzania, establecido en 1995. También se incluyen en esta categoría las "cortes híbridas" de Cambodia, Timor Oriental, Kosovo y Sierra Leona, que son tribunales que trabajan dentro de las reglas y regulaciones del sistema legal nacional, y aplican una mezcla de derecho internacional y nacional, sustancial y procedimental. Líderes infames como Slobodan Milošević, Charles G. Taylor y Saddam Hussein fueron puestos a juicio ante este nexo de tribunales para crímenes de guerra.

Sin embargo, la manifestación más clara de la judicialización absoluta de controversias políticas centrales (supuestamente el tipo de judicialización de la política que resulta más difícil reconciliar con la teoría constitucional canónica relacionada con el papel que las cortes desempeñan en una democracia) es la dependencia creciente en las cortes para contemplar la definición misma, la *raison d'être*, de la nación en cuanto tal. Este tipo de "megapolítica" judicializada es común en naciones fragmentadas que se enfrentan a escisiones étnicas, lingüísticas o religiosas profundas. Unos cuantos ejemplos de este fenómeno incluyen: el papel central que la Corte Constitucional de Turquía ha desempeñado en mantener la naturaleza estrictamente secular del sistema político turco al prohibir continuamente fuerzas políticas y partidos antiseccularistas; la jurisprudencia fundamental de la Suprema Corte de India relacionada con el estatus de las leyes personales religiosas musulmanas e hindúes; el papel crucial de las cortes



en Egipto, Pakistán, Malasia o Nigeria para determinar la aplicabilidad de la sharia en la vida pública; la transferencia total de la profunda escisión secular / religiosa en la sociedad israelí al poder judicial de ese país mediante la judicialización de la pregunta "¿quién es judío?" y la posterior implicación de la Suprema Corte de Israel en interpretar la definición fundamental de Israel como un "Estado judío y democrático". Un ejemplo de esto es el papel esencial que desempeñó la Corte Constitucional Federal de Alemania en la creación de una Alemania unificada, ilustrada, por ejemplo, en el *Caso Maastricht* (1993): aquí la corte se basó en provisiones de la Ley Fundamental para determinar el estatus de Alemania posterior a la unificación de cara al naciente gobierno supranacional europeo. Otra ilustración de "manual" es la participación sin precedentes del poder judicial canadiense para tratar con el estatus de bilingüismo y el futuro político de Quebec y la federación canadiense, lo que incluye el fallo fundamental de la Suprema Corte de Canadá en *Quebec Secession Reference* [Referendo de secesión quebequense] (1998), la primera vez que un país democrático había probado con anterioridad los términos de su propia disolución. Tras una pérdida por un margen reducido del movimiento separatista quebequense en el referendo de 1995, el gobierno federal no tardó en recurrir al procedimiento de referencia para pedirle a la Suprema Corte que determinara si una declaración de secesión unilateral del gobierno quebequense sería constitucional. La corte aceptó este desafío con los brazos abiertos y se tomó la libertad de articular con autoridad los pilares fundamentales de las políticas canadienses de una forma en que ningún otro organismo estatal ha vuelto a hacerlo.

En pocas palabras, "nada está más allá del alcance de la revisión judicial; el mundo está lleno de ley; cualquier cosa y todas las cosas son justiciables", como dijo alguna vez Aharon Barak, ex presidente de la Suprema Corte de Israel; éste pareciera haberse convertido en un lema de aceptación amplia en las cortes de todo el mundo. Si bien muchas cuestiones de políticas públicas siguen estando más allá de la esfera de las cortes,<sup>12</sup> en numerosos países de todo el mundo ha habido un aumento en la deferencia legislativa hacia el poder judicial, una intrusión mayor (y por lo general bienvenida) de éste en las prerrogativas de las legislaturas y los ejecutivos, y una aceleración correspondiente del proceso a partir del que se han judicializado las agendas políticas. En conjunto, estos desarrollos han ayudado a generar una dependencia creciente en medios resolutorios para esclarecer y determinar controversias morales funda-

<sup>12</sup> Mark Graber, "Resolving Political Questions into Judicial Questions. Tocqueville's Thesis Revisited", *Constitutional Commentary*, vol. 21, 2004, pp. 485-545; Frederick Schauer, "The Supreme Court, 2005 Term-Foreword: The Court's Agenda-and the Nation's", *Harvard Law Review*, vol. 120, 2006, pp. 4-64.

mentales y cuestiones políticas sumamente polémicas, y han transformado a las cortes superiores nacionales en organismos importantes para la toma de decisiones políticas.

La oleada de activismo judicial que ha arrasado al mundo en las últimas décadas no ha evitado los temas más fundamentales que debe abordar una nación democrática: ya sea la corroboración de nuevos regímenes políticos, asimilar su propio pasado (con frecuencia nada admirable) o luchar con dilemas insertos de identidad colectiva. Aunque muchas cuestiones políticas fundacionales de esta naturaleza pueden tener ciertos aspectos constitucionales importantes, no se trata de dilemas puramente —o incluso principalmente— legales. Como tales, se puede pensar, deberían resolverse, al menos en cuanto a principios, mediante la deliberación pública en la esfera política. Sin embargo, las cortes constitucionales de todo el mundo se han convertido gradualmente en organismos importantes para la toma de decisiones que tratan precisamente con estos dilemas. Las cuestiones de justicia restaurativa fundamental, de legitimidad de un régimen o de identidad colectiva se han enmarcado a partir de demandas constitucionales (con frecuencia por derechos y privilegios), y como tales no tardaron en llegar a las cortes.

### **3. Razones de la judicialización de la política**

Los académicos han identificado varias razones y explicaciones posibles de la judicialización de la política. Similar a cualquier otro fenómeno socio-jurídico importante, ninguna explicación simple o única puede dar cuenta de su amplia gama de manifestaciones. Dado que debe existir una confluencia de elementos, resulta más productivo considerar los factores que conducen, *ceteris paribus*, a la judicialización de la política. Éstos se pueden agrupar en tres categorías: características institucionales, comportamiento judicial y determinantes políticos.

#### **a. Características institucionales**

Como mínimo absoluto, la judicialización de la política requiere que exista un poder judicial razonablemente independiente, con una suprema corte respetada y suficientemente activa. También se acuerda de modo general que existe una gran afinidad entre la existencia de un catálogo constitucional de derechos y mecanismos de revisión judicial viables en un gobierno, y el activismo del poder judicial de esa nación. Si la Constitución no enlista derechos tangibles y defendibles que los individuos tengan frente al Estado, entonces la revisión judicial se basa en principios *ultra vires* limitados y, por lo general, se reduce a cuestiones procedimentales.

En estas circunstancias, la intervención del poder judicial en controversias morales nucleares o en temas altamente políticos o politizados es por lo general poco probable. Por otro lado, la existencia de un catálogo constitucional de derechos y mecanismos de revisión judicial no sólo proporciona el marco institucional necesario para que las cortes se vuelvan más atentas en sus esfuerzos por proteger los derechos y las libertades fundamentales de los residentes de una nación dada; también les permite expandir su jurisdicción para abordar dilemas vitales de moral y controversias políticas con una importancia crucial para esa nación.

Más aún, la existencia de un marco constitucional que facilite el activismo judicial puede presentar un canal institucional alternativo (las cortes) a los actores políticos que no pueden o no están dispuestos a promover sus preferencias legislativas a través de las arenas de toma de decisiones mayoritarias para lograr sus metas legislativas. De igual manera, la existencia o la adopción de un catálogo constitucional de derechos probablemente incrementará la "conciencia de derechos" del público. También permite aquello que podemos llamar "judicialización desde abajo": la movilización legal por parte de grupos y movimientos que buscan promover el cambio social mediante el litigio constitucional de derechos. Por consiguiente, en países en que se han adoptado declaraciones de derechos y procedimientos de revisión constitucional activa se puede esperar un incremento significativo de la frecuencia y el alcance del ejercicio de la revisión judicial y una intrusión correspondiente del poder judicial en las prerrogativas tanto de las legislaturas como de los ejecutivos. De igual forma, la adopción de tratados multilaterales y acuerdos internacionales que incluyan provisiones justiciables y el establecimiento concomitante de tribunales de adjudicación o arbitraje a un nivel supranacional son condiciones para la judicialización de las disputas de comercio internacionales.

Las características procedimentales de los modelos de revisión judicial que utilizan las democracias constitucionales varían significativamente, algo que tiene implicaciones importantes para el alcance y la naturaleza de la revisión judicial en esos países. Una distinción importante en esto es entre la revisión *a priori* o *abstracta* y *a posteriori* o *concreta*: si la constitucionalidad de una ley o acción administrativa se determina antes o después de que surta efecto, o si una declaración de inconstitucionalidad se puede hacer sin que haya un caso o una controversia reales; en otras palabras, la distinción es entre escenarios hipotéticos del tipo "qué tal si" (revisión "abstracta") y revisión judicial que sólo puede ocurrir en el contexto de una disputa legal específica (revisión "concreta"). En Estados Unidos, sólo se permite la revisión judicial *a posteriori* y *concreta*. La revisión judicial de la legislación, ya sea que la ejerzan los tribunales de

primera instancia o la Suprema Corte, es una facultad que sólo pueden ejercer las cortes dentro del contexto de litigación contenciosa concreta; es decir, cuando el problema constitucional adquiere relevancia y requiere que se resuelva en el fallo de ese caso. En Francia, por el contrario, la revisión judicial se limita a una *a priori* y *abstracta*. El Conseil Constitutionnel tiene facultades de revisión constitucional previas a la promulgación, pero no tiene la facultad de invalidar una ley después de que la promulgó la legislatura.

Varias democracias importantes tienen sistemas de revisión combinados *a priori* / *a posteriori*, abstractos y concretos. En su última capacidad, las cortes superiores nacionales de dichos países pueden prohibir un estatuto antes de que se promulgue formalmente sobre la base de argumentos constitucionales hipotéticos en torno a su efecto potencial. La revisión judicial en Canadá, por ejemplo, no se limita a una revisión dentro del contexto de la litigación contenciosa concreta. El procedimiento de referencia permite que los gobiernos federal y de las provincias en Canadá refieran estatutos propuestos o incluso cuestiones relacionadas con situaciones legales hipotéticas a la Suprema Corte o a las cortes de apelaciones de las provincias para que emitan una opinión consultiva (abstracta) sobre su constitucionalidad. Difícilmente sorprende, por lo tanto, que algunos de los temas más polémicos de la política canadiense de las últimas décadas hayan llegado a la Suprema Corte mediante el procedimiento de referencia.

Más aún, a diferencia de Estados Unidos, la mayoría de los países que utilizan un modelo *a priori* y abstracto de revisión permiten a los funcionarios públicos, legisladores, miembros del gabinete y cabezas de Estado iniciar el escrutinio judicial de leyes propuestas y escenarios constitucionales hipotéticos, con lo que se proporciona un marco constitucional que favorece la judicialización de la política y la politización concomitante del poder judicial. En Francia y en Italia, por ejemplo, iniciar la litigación en cortes constitucionales es algo que está limitado a los políticos electos. En otros países (Alemania y España, por ejemplo) los funcionarios electos pueden impugnar legislaciones propuestas mediante la revisión abstracta *a priori*. En pocas palabras, un sistema que permite que los políticos inicien revisión *a priori* y abstracta parecería tener un mayor potencial para generar niveles elevados de legislación judicializada usando el proceso de revisión constitucional.<sup>13</sup> Habiendo dicho lo anterior, los académicos han señalado

<sup>13</sup> Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.

correctamente que "la combinación en apariencia más restrictiva de revisión *a posteriori* y concreta difícilmente ha relegado a la Suprema Corte de Estados Unidos a un papel legislativo menor".<sup>14</sup>

Otra distinción pertinente es la que existe entre la revisión *descentralizada* (todas las cortes) y *centralizada* (la corte constitucional). En un sistema descentralizado (por ejemplo, el de Estados Unidos), la revisión judicial es una competencia inherente de casi todas las cortes en prácticamente cualquier tipo de caso y controversia. El sistema de revisión judicial centralizado (al que suele llamarse "revisión constitucional") se caracteriza por tener un solo organismo constitucional (un cuerpo judicial independiente en el sistema de cortes o un organismo extrajudicial) que actúa como el tribunal constitucional. Muchos países europeos que siguen varias corrientes de la tradición del derecho continental han adoptado este modelo de revisión judicial (como Alemania, Austria, Italia y España), así como casi todas las nuevas democracias de la Europa poscomunista. Algunos nuevos países constitucionalistas (como Portugal) utilizan un modelo combinado descentralizado / centralizado de revisión judicial / constitucional.

Si todo lo demás se mantiene igual, es probable que el impacto del poder judicial en los resultados de las políticas públicas sea más significativo en un sistema de revisión descentralizado de todas las cortes. Como señala Tate, "restringir la facultad de declarar inconstitucionales la legislación y las regulaciones a una corte constitucional [...] reduce tajantemente el número de ocasiones y el alcance de los temas políticos en que se puede invitar a las cortes a ejercer la revisión judicial (o en que ellas pueden invitarse a sí mismas)".<sup>15</sup> Habiendo dicho lo anterior, la revisión administrativa, sin importar cuán limitada, siempre está disponible a las cortes en la mayoría de los países con revisión centralizada. Además, la importancia simbólica de fallos trascendentales de las cortes superiores en dichos países es, cuando menos, tan importante como la de los fallos de las cortes superiores en países que emplean un sistema de revisión descentralizado. El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y la joven Corte Constitucional de Hungría quizá sean los ejemplos mencionados con mayor frecuencia de organismos judiciales centralizados que no sólo cumplen la función única de revisión judicial en sus respectivos países sino que también se han convertido en cuerpos legislativos cruciales a nivel nacional.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> C. Neal Tate, "Comparative Judicial Review and Public Policy, Concepts and Overview" en Donald Jackson y C. Neal Tate (coords.), *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Greenwood Press, Westport, 1992, p. 6.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>16</sup> Donald Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 1997; László Sólyom y Georg Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

Otro aspecto importante de la revisión judicial que tiene implicaciones para la judicialización de la política es la cuestión de la legitimación procesal (*locus standi*) y acceso a los derechos: quién puede iniciar una impugnación legal de la constitucionalidad de una legislación o acción oficial, y en qué etapa del proceso puede involucrarse la suprema corte de una nación. En Estados Unidos, los derechos de legitimación procesal se han limitado tradicionalmente a individuos que afirman haber sido afectados por una legislación o acción oficial supuestamente inconstitucional. La Suprema Corte de Estados Unidos no oír una impugnación de la constitucionalidad de una legislación a menos que todos los demás caminos legales y remedios posibles se hayan agotado. Además, la corte tiene discreción absoluta sobre qué casos aceptará: su lista está, por lo tanto, conformada de casos de "permiso discrecional", en vez de apelaciones por derecho. Sin embargo, las democracias constitucionales que utilizan revisión judicial *a priori* y abstracta como Francia) permiten, e incluso alientan, que los funcionarios públicos y actores políticos impugnen la constitucionalidad de las legislaciones propuestas. Varias naciones autorizan que los Jueces de sus cortes constitucionales, en una capacidad *ex officio*, inicien procedimientos contra una ley supuestamente inconstitucional. Otros países (Sudáfrica, por ejemplo) imponen remisiones obligatorias de cuestiones constitucionales por parte de las cortes de primera instancia a un tribunal constitucional. Hay todavía otros países, de manera más notable Israel e India, que permiten que los reclamos constitucionales de personas privadas se presenten directamente a su corte superior respectiva. Además de los marcos legislativos, las cortes constitucionales en la mayoría de las democracias liberales han liberalizado continuamente las reglas de legitimación procesal y expandido el estatus de interventor (por ejemplo, *amicus curiae*). Si las demás cosas se mantienen igual, los derechos liberales de legitimación procesal y acceso junto con la disminución de las barreras de no justiciabilidad proporcionan un canal institucional importante a través del que los ciudadanos ordinarios pueden impugnar lo que consideran violaciones de sus derechos constitucionalmente protegidos ante el sistema judicial de un país, con lo que se incrementan las posibilidades de que el poder judicial esté involucrado en la legislación pública.

## b. Comportamiento judicial

El ascenso de las "cortes de rey filósofo" no se puede atribuir solamente —ni siquiera principalmente— a la existencia de un marco constitucional que conduzca a la judicialización de la política. Depende en gran medida de la disposición judicial a participar en la legislación pública. En este sentido, cada vez más académicos sugieren que los Jueces no se comportan ni llegan

a decisiones de un modo que sea fundamentalmente diferente al de otras ramas del gobierno. Las cortes son instituciones políticas no sólo porque tienen una construcción política sino porque los determinantes del comportamiento judicial no son marcadamente distintos de los de la toma de decisiones de otros funcionarios públicos. El comportamiento judicial, en especial por parte de cortes constitucionales en casos que involucran temas con una carga política, puede verse impulsado por la adherencia a metanarrativas nacionales, por la respuesta a la opinión pública, preferencias ideológicas personales, consideraciones profesionales, actitudes prevalentes dentro de la profesión legal o consideraciones estratégicas de cara a otros organismos nacionales de toma de decisiones.

Algunas ideas tomadas del enfoque estratégico del estudio del comportamiento judicial tienen una relevancia particular para la judicialización de la política. Como la mayoría de las otras instituciones, las cortes y los Jueces son actores estratégicos en la medida en que buscan mantener o mejorar su posición de cara a otros organismos nacionales importantes de toma de decisiones o simplemente expandir el ámbito de su influencia política y su perfil internacional. Por consiguiente, los fallos de la corte constitucional pueden analizarse no sólo como simples actos de jurisprudencia profesional apolítica (como suelen sugerir las explicaciones legalistas doctrinales de los fallos de las cortes) o como reflejos de la ideología judicial (como podrían sugerir los modelos "actitudinales" del comportamiento judicial) sino también como un reflejo de las elecciones estratégicas de los Jueces.<sup>17</sup>

Las cortes pueden darse cuenta de que existen circunstancias —como los destinos o las preferencias cambiantes de otros actores políticos influyentes o las brechas en el contexto institucional dentro del que operan— en que pueden ser capaces de fortalecer su posición al extender el alcance de su jurisprudencia y fortalecer su estatus como organismos nacionales de toma de decisiones cruciales. El establecimiento de un Estado de derecho supranacional en Europa, por ejemplo, se vio impulsado en gran parte por los intentos de los Jueces nacionales por mejorar su independencia, influencia y autoridad de cara a otras cortes y actores políticos,<sup>18</sup> así como por el activismo judicial correspondiente y continuo del TJUE.<sup>19</sup> En cambio, amenazas

<sup>17</sup> Lee Epstein y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, CQ Press, Washington, D. C., 1998; Lee Epstein y Jack Knight, "Towards a Strategic Revolution in Judicial Politics. A Look Back, a Look Ahead", *Political Research Quarterly*, vol. 53, 2000, pp. 625-661.

<sup>18</sup> Karen Alter, *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>19</sup> Walter Mattli y Anne Marie Slaughter, "Law and Politics in the European Union. A Reply to Garrett", *International Organization*, vol. 49, 1998, pp. 182-190; J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe...*, *op. cit.*

creíbles para la autonomía de la corte y respuestas políticas severas a un activismo e intervenciones no deseadas por parte de las cortes enfrían los patrones de toma de decisiones judiciales.<sup>20</sup> Las cortes también pueden responder al ambiente político en que operan de otras maneras. Ya que los Jueces no tienen las capacidades institucionales para hacer cumplir sus fallos, deben tomar en cuenta la medida en que las personas populares que toman decisiones respaldarán sus iniciativas de legislación.<sup>21</sup> A los Jueces pareciera importarles su reputación dentro de su entorno social cercano, con sus colegas de la corte y la profesión legal en un sentido más general.<sup>22</sup> Asimismo, con la creciente internacionalización del discurso constitucional, la judicialización de la política (principalmente a través del litigio de derechos constitucionales) también puede respaldar los intereses de una suprema corte que busca incrementar su poder simbólico y su prestigio internacional promoviendo su alineación con una comunidad creciente de naciones democráticas liberales involucradas en la revisión judicial y los discursos basados en derechos.

Los teóricos constitucionales que critican el activismo judicial suelen poner énfasis en el carácter central de la voluntad judicial para explicar la judicialización de la política. Con unas cuantas excepciones, estos críticos suelen culpar a cortes y Jueces "hambrientos de poder" por mostrarse demasiado asertivos y tener un involucramiento excesivo con la toma de decisiones morales y políticas, con lo que hacen a un lado la separación fundamental de poderes y los principios de gobernanza democrática. Aun los críticos con mayor astucia política de la expropiación de la Constitución estadounidense por parte de la Suprema Corte de ese país están más preocupados con el impulso "imperialista" de la Suprema Corte que por las condiciones políticas que promueven la transición a la juristocracia.<sup>23</sup>

En mi opinión, es un error presentar a las cortes y los Jueces como la fuente principal de la judicialización. Ante todo, las cortes son instituciones políticas. Como cualquier otra institución

<sup>20</sup> Lee Epstein, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law and Society Review*, vol. 35, 2001, pp. 117-163; Gretchen Helmke, *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005; Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

<sup>21</sup> Kevin McGuire y James Stimson, "The Least Dangerous Branch Revisited. New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences", *Journal of Politics*, vol. 66, 2004, pp. 1018-1035.

<sup>22</sup> Lawrence Baum, *Judges and their Audiences. A Perspective on Judicial Behavior*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

<sup>23</sup> Por ejemplo, Mark Tushnet, *Taking the Constitution away from the Courts*, Princeton University press, Princeton, 1999; Robert H. Bork, *Coercing Virtue. The Worldwide Rule of Judges*, Vintage Canada, Toronto, 2001; Larry Kramer, *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, Nueva York, 2004 [*Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*, trad. Paola Bergallo, Marcial Pons, Madrid, 2011].



de este tipo, no operan en un vacío institucional o ideológico. Su establecimiento no se desarrolló ni puede entenderse aparte de las luchas sociales, políticas y económicas concretas que dan forma a un sistema político dado. En efecto, la constitucionalización, la deferencia política al poder judicial y la expansión de las facultades judiciales de modo más general forman parte integral y son una manifestación importante de esas luchas y no se pueden entender sin ellas. Lo anterior nos lleva a nuestra última categoría, los determinantes políticos de la judicialización.

### c. Determinantes políticos

Un marco constitucional favorable y un poder judicial activo contribuyen de forma importante a la judicialización de la política. Sin embargo, este nivel sin precedentes de jurisprudencia política no puede desarrollarse, menos aún mantenerse, sin la receptividad y el apoyo, tácito o explícito, de la esfera política misma. Estudios recientes de política judicial comparada proponen varias explicaciones de la expansión del poder judicial y la correspondiente judicialización de la política. Es posible agruparlas en tres subcategorías; macro tendencias sociopolíticas, la prevalencia del discurso y el litigio de derechos y, finalmente, las maniobras estratégicas de partes políticas interesadas con poder.

La proliferación de la democracia en todo el mundo es una causa importante de la judicialización y la expansión del poder judicial en términos más generales. Por su naturaleza misma, el establecimiento de un régimen democrático conlleva al establecimiento de alguna forma de separación de los poderes entre las principales ramas de gobierno, así como entre las legislaturas central y provincial / regional. También conlleva la presencia de un conjunto de normas de gobierno procedimentales y de procesos de toma de decisiones al que es necesario que se adhieran todos los actores políticos. La persistencia y estabilidad de dicho sistema, a su vez, requiere por lo menos un poder judicial semiautónomo y supuestamente apolítico que funja como un árbitro imparcial en disputas relacionadas con el alcance y la naturaleza de las reglas fundamentales del juego político. La revisión judicial activa es a la vez un prerrequisito y una consecuencia de la gobernanza democrática viable en países federalistas heterogéneos.<sup>24</sup> En otras palabras, un mayor grado de democracia equivale a más cortes. Sin embargo, la tesis de la "proliferación de la democracia" no puede explicar del todo las importantes variaciones de niveles

<sup>24</sup> Martin Shapiro, "The Success of Judicial Review", en Sally Kenney (coord.), *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 1999.

entre las nuevas democracias; tampoco proporciona una explicación adecuada del aumento de los niveles de judicialización en los gobiernos que no han pasado por ningún cambio aparente en sus regímenes políticos.

Desde una perspectiva funcionalista, la judicialización puede emanar del incremento de los niveles del gobierno y la aparición correspondiente de una amplia variedad de agencias estatales administrativas y reguladoras como las fuerzas motrices principales de la expansión del poder judicial a lo largo de las últimas décadas.<sup>25</sup> De acuerdo con esta tesis, los poderes judiciales independientes y activos armados con prácticas de revisión judicial son necesarios para el monitoreo más eficiente del Estado administrativo en continua expansión. Asimismo, el Estado administrativo moderno encarna nociones del gobierno como un legislador activo y no como un mediador pasivo de conflictos. Por consiguiente, requiere un poder judicial activo que legisle.<sup>26</sup> En esta misma línea de pensamiento, la judicialización de la política puede emanar de un debilitamiento general de la confianza en el gobierno y la planeación tecnócrata, lo que resulta en una difusión del poder;<sup>27</sup> también puede surgir del aumento de la complejidad y la contingencia de las sociedades modernas,<sup>28</sup> así como de la creación y expansión del Estado de bienestar moderno con sus numerosas agencias de regulación.<sup>29</sup> Algunas explicaciones del rápido crecimiento de la judicialización en el nivel judicial supranacional lo presentan como una respuesta institucional inevitable a la coordinación de problemas complejos que surgen de la necesidad sistémica de adoptar normas legales estandarizadas y regulaciones administrativas entre los estados miembros en una era de mercados económicos que convergen.<sup>30</sup> En algunos casos, la liberalización económica puede ser un factor importante a favor de la judicialización. En la arena regulatoria, la combinación de privatización y liberalización puede favorecer la "regulación jurídica".<sup>31</sup>

Un segundo enfoque pone énfasis en la prevalencia del discurso de los derechos o en un mayor grado de conciencia en torno a cuestiones de derechos, algo que tiene probabilidades

<sup>25</sup> Martin Shapiro y Alec Stone Sweet, *On Law...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Malcolm Feely y Edward Rubin, *Judicial Policy Making and the Modern State. How the Courts Reformed America's Prisons*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

<sup>27</sup> Martin Shapiro, "The Success of...", *art. cit.*

<sup>28</sup> Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, Routledge, Londres, 1985.

<sup>29</sup> Gunther Teubner, *Juridification of the...*, *op. cit.*; Jürgen Habermas, "Law as Medium...", *art. cit.*

<sup>30</sup> Alec Stone Sweet, *Governing with Judges...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> Steven Vogel, *Free Markets, More Rules*, Cornell University Press, Ithaca, 1998; Daniel Kelemen y Eric Sibbitt, "The Globalization of American Law", *International Organization*, vol. 58, 2004, pp. 103-136.

de generar lo que podríamos llamar "judicialización desde abajo". Charles Epp sugiere que la incapacidad de los individuos para invocar los catálogos constitucionales de derechos mediante el litigio estratégico puede limitar su impacto.<sup>32</sup> Por consiguiente las declaraciones de derechos importan en la medida en que existe una estructura bien desarrollada para la movilización legal (un nexo de organizaciones de defensa de derechos, abogados y escuelas de derecho que los apoyan, agencias gubernamentales que los hacen valer y esquemas de ayuda legal). En otras palabras, mientras que la existencia de provisiones constitucionales escritas es una condición necesaria para la protección efectiva de los derechos y las libertades, sin duda no basta. La efectividad de las provisiones de derechos para plantar las semillas del cambio social en un gobierno dado depende en buena medida de la existencia de una estructura de apoyo para la movilización legal y, de modo más general, de condiciones socioculturales que favorezcan la "judicialización de abajo".

La creencia común en que los derechos reafirmados judicialmente son fuerzas del cambio social que se implementan a sí mismas y están alejadas de las restricciones del poder político ayuda a la movilización legal desde abajo. Esta creencia ha ganado un estatus cercano a lo sagrado en la discusión pública. El "mito de los derechos", como lo llamó Stuart Scheingold,<sup>33</sup> compara la apertura de los procedimientos legales con la negociación secreta del pluralismo del grupo de interés con el fin de resaltar la integridad e incorruptibilidad del proceso judicial. "La meta, por supuesto, es mejorar el atractivo de las soluciones legales y constitucionales de los problemas políticos".<sup>34</sup> Esto, a su vez, puede conducir al esparcimiento de la "discusión de derechos" populista y el empobrecimiento correspondiente del discurso político.<sup>35</sup>

De forma similar una judicialización auténtica "de abajo hacia arriba" tiene mayores probabilidades de ocurrir cuando los movimientos sociales, los grupos de interés y los activistas políticos perciben a las instituciones judiciales como si fueran organismos para la toma de decisiones más respetables, imparciales y efectivos que otras instituciones gubernamentales

<sup>32</sup> Charles Epp, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, University of Chicago Press, Chicago, 1998 [La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013].

<sup>33</sup> Stuart Scheingold, *The Politics of Rights. Lawyers, Public Policy, and Political Change*, Yale University Press, New Haven, 1974.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>35</sup> Mary Ann Glendon, *Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse*, Free Press, Nueva York, 1991.

sumamente burocráticas o arenas mayoritarias y sesgadas para la toma de decisiones.<sup>36</sup> *Ceteris paribus*, es menos probable que ocurra una judicialización universal de la política en un gobierno con un sistema político unificado y asertivo que sea capaz de restringir a su poder judicial. En dichos gobiernos, la esfera política puede señalar amenazas creíbles para un poder judicial excesivamente activo que enfríen el comportamiento de las cortes. Por el contrario, entre más disfuncional o atrapado se encuentre un sistema político y sus instituciones de toma de decisiones en un gobierno de Estado de derecho dado, mayor será la probabilidad de un poder judicial expansivo en ese gobierno.<sup>37</sup> Una mayor fragmentación del poder político entre las ramas políticas reduce su capacidad de contener a las cortes y, por consiguiente, incrementa la probabilidad de que éstas se reafirmen.<sup>38</sup>

Un enfoque más "realista" sugiere que la judicialización de la política es en buena medida una función de elecciones concretas, intereses o consideraciones estratégicos por parte de partes políticas interesadas y egoístas. Desde el punto de vista de los políticos, delegar la autoridad para legislar a las cortes puede ser un medio efectivo para transferir la responsabilidad y, por consiguiente, reducir los riesgos para ellos mismos y para el aparato institucional dentro del que operan. El cálculo de la estrategia de "evasión de culpa" es muy intuitivo. Si la delegación de poderes puede incrementar el crédito o la legitimidad y reducir la culpa que reciben los políticos como resultado de la decisión en torno a políticas del organismo delegado, entonces dicha delegación puede beneficiar al político.<sup>39</sup> Cuando menos, transferir "papas calientes" políticas polémicas ofrece un retiro conveniente para los políticos que no han estado dispuestos o han sido incapaces de establecer disputas públicas polémicas en la esfera política. También puede ofrecer amparo para los políticos que buscan evitar decisiones difíciles o "sin ganadores" y evitar el colapso de coaliciones de gobierno que se encuentran en puntos muertos o son frágiles.<sup>40</sup> Por otro lado, la oposición política puede intentar judicializar la política (por ejemplo, mediante peticiones y requerimientos contra las políticas gubernamentales) con el fin de hostigar y obstruir

<sup>36</sup> C. Neal Tate y Torbjorn Vallinder (coords.), *The Global Expansion of...*, *op. cit.*

<sup>37</sup> Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, pp. 160-181 [*Los Jueces y la política. Poder judicial y democracia*, trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa, Taurus, Madrid, 1999].

<sup>38</sup> John Ferejohn, "Judicializing Politics...", *art. cit.*

<sup>39</sup> Stefan Voigt y Eli Salzberg, "Choosing Not to Choose. When Politicians Choose to Delegate Powers", *Kyklos*, vol. 55, 2002, pp. 289-310.

<sup>40</sup> Mark Graber, "The Non-Majoritarian Difficulty. Legislative Deference to the Judiciary", *Studies in American Political Development*, vol. 7, 1993, pp. 35-73.

a los gobiernos.<sup>41</sup> En ocasiones, los políticos de oposición pueden recurrir a los litigios en un intento por mejorar su exposición a los medios, sin importar cuál sea el resultado real de dicho litigio.<sup>42</sup> Una búsqueda política de legitimidad suele estar detrás de la transferencia a las cortes de ciertas cuestiones relacionadas con cambios de regímenes (consideremos la legitimación antes mencionada por parte de la Suprema Corte de Pakistán del golpe de Estado en 1999 en ese país). Los estudios empíricos confirman que las cortes superiores nacionales en la mayoría de las democracias constitucionales gozan de mayor legitimidad pública y apoyo que prácticamente cualquier otra institución política. Lo anterior es cierto incluso cuando las cortes participan en manifestaciones explícitas de jurisprudencia política.<sup>43</sup>

El fortalecimiento judicial también puede reflejar la competitividad del mercado electoral de una nación o los horizontes temporales de los políticos en el poder. De acuerdo con la tesis de la "alternancia de partidos", por ejemplo, cuando un partido gobernante espera ganar las elecciones varias veces, las posibilidades de que exista un poder judicial poderoso e independiente son bajas. Sin embargo, cuando un partido gobernante tiene pocas expectativas de seguir en el poder, es más probable que apoye a un poder judicial poderoso para asegurarse de que el siguiente partido gobernante no pueda usarlo para cumplir sus metas políticas.<sup>44</sup> De igual manera, los intentos de "preservación hegemónica" por parte de grupos sociopolíticos influyentes que temen perder su sujeción del poder político pueden impulsar el fortalecimiento judicial.<sup>45</sup> Dichos grupos y sus representantes políticos —quienes poseen un acceso desproporcionado a la arena legal así como una influencia igualmente grande sobre ella— tienen mayores probabilidades de delegar facultades al poder judicial cuando descubren desventajas estratégicas en adherirse al proceso de toma de decisiones mayoritarias o cuando sus visiones de mundo y preferencias legislativas se enfrentan a desafíos cada vez mayores en dichas arenas. Por ejemplo, las cortes constitucionales se han convertido en guardianas esenciales de intereses seculares o

<sup>41</sup> C. Neal Tate y Torbjorn Vallinder (coords.), *The Global Expansion of...*, *op. cit.*

<sup>42</sup> Yoav Dotan y Menachem Hofnung, "Legal Defeats-Political Wins. Why do Elected Representatives Go to Court?", *Comparative Political Studies*, vol. 38, 2005, pp. 75-103.

<sup>43</sup> James Gibson *et al.*, "The Supreme Court and the U. S. Presidential Election of 2000. Wounds, Self-Inflicted or Otherwise?", *British Journal of Political Science*, vol. 33, 2003, pp. 535-556.

<sup>44</sup> J. M. Ramseyer, "The Puzzling (In)Dependence of Courts. A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, vol. 23, 1994, pp. 721-748; Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

<sup>45</sup> Ran Hirschl, *Towards Juristocracy...*, *op. cit.*

moderados contra la creciente popularidad de los principios de gobernanza teocrática.<sup>46</sup> De igual manera, cuando los políticos electos se ven imposibilitados para implantar por completo su agenda política, pueden favorecer el ejercicio activo de el control constitucional por parte de un poder judicial solidario que supere dichas obstrucciones.<sup>47</sup> Las cortes superiores poderosas pueden permitir a los gobiernos imponer un régimen centralizador de "una norma para todos" sobre naciones enormes y diversas.<sup>48</sup> (Piénsese en el efecto estandarizante de la jurisprudencia de la suprema corte en gobiernos vastos y excepcionalmente diversos como los de Estados Unidos o la Unión Europea).

Quizá la ilustración más clara de la necesidad de apoyo político para la judicialización de la megapolítica sea la reacción decisiva de la esfera política a casos molestos de activismo judicial. Ocasionalmente, las cortes pueden responder a impugnaciones de contra establecimiento emitiendo fallos que amenacen con alterar las relaciones de poder político de las que las cortes forman parte. Sin embargo, como nos dice la historia reciente de la política constitucional comparada, las manifestaciones recurrentes de intervención judicial no solicitada en la esfera política en general —y los juicios molestos relacionados con temas políticos polémicos en particular— han ocasionado reacciones negativas significativas, que buscan cortar las alas a cortes excesivamente activas. Estas incluyen anulaciones legislativas de fallos controvertidos, remiendos políticos con nombramientos judiciales y procedimientos de ejercicio para asegurar el nombramiento de Jueces "obedientes" y bloquear el nombramiento de Jueces "indeseables", intentos por "llenar las cortes" por parte de los que tienen el poder político, sanciones disciplinarias, la destitución o remoción de Jueces "inaceptables" o "excesivamente activos", la introducción de restricciones jurisdiccionales o el recorte de las fronteras jurisdiccionales y los poderes de revisión judicial. Algunos casos (por ejemplo, Rusia en 1993, Ecuador en 2004 o Pakistán en 2007) han resultado en crisis constitucionales que llevan a la reconstrucción o disolución de las cortes superiores. A estos podemos añadir otra respuesta política a los fallos molestos: más sutil y quizá más letal, la simple indiferencia burocrática a fallos no deseados o su implemen-

<sup>46</sup> Ran Hirschl, "Juristocracy vs. Theocracy. Constitutional Courts and the Containment of Religious Fundamentalism", *Middle East Law and Governance*, 2008.

<sup>47</sup> Ran Hirschl, "Constitutional Courts vs. Religious Fundamentalism. Three Middle Eastern Tales", *Texas Law Review*, vol. 82, 2004, pp. 1819-1860; Keith E. Whittington, "Interpose your Friendly Hand": Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 99, 2005, pp. 583-596.

<sup>48</sup> F. L. Morton, "The Effect of the Charter of Rights on Canadian Federalism", *Publius*, vol. 25, 1995, pp. 173-188; Leslie Goldstein, *Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

tación retrasada o reticente.<sup>49</sup> En pocas palabras, la judicialización de la política se deriva ante todo de factores políticos, no judiciales.

En resumen, durante las últimas décadas el mundo ha sido testigo de una transferencia profunda al poder judicial, ya sea doméstico o supranacional, de poder por parte de las instituciones representativas. Uno de los principales resultados de esta tendencia ha sido la transformación de las cortes y los tribunales de todo el mundo en lugares de toma de decisiones políticas importantes. Durante las últimas dos décadas, la judicialización de la política se ha extendido mucho más allá de la judicialización ahora "estándar" de la legislación, para incluir cuestiones de política pura: procesos y resultados electorales, justicia restaurativa, legitimidad de regímenes, prerrogativas ejecutivas, identidad colectiva y construcción de nación. Estos acontecimientos reflejan la caída de la doctrina de la "cuestión política" y marcan una transición hacia lo que he llamado "juristocracia". Similar a cualquier otra transformación de ese alcance y magnitud, la judicialización de la política no se deriva de una sola causa. En su lugar, para crearla y mantenerla es necesaria una confluencia de factores institucionales, sociales y políticos favorables para la judicialización de la política. De estos factores, tres resaltan por su carácter crucial: la existencia de un marco constitucional que promueva la judicialización de la política, un poder judicial relativamente autónomo que sea fácil de persuadir para que se sumerja en aguas políticas profundas y, sobre todo, un ambiente político que conduzca a la judicialización de la política.

## Fuentes

Alter, Karen, *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Baum, Lawrence, *Judges and their Audiences. A Perspective on Judicial Behavior*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

Bork, Robert H., *Coercing Virtue. The Worldwide Rule of Judges*, Vintage Canada, Toronto, 2001.

<sup>49</sup> Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?*, University of Chicago Press, Chicago, 1991; Gerald Rosenberg, "Judicial Independence and the Reality of Political Power", *Review of Politics*, vol. 54, 1992, pp. 368-398; G. Garrett *et al.*, "The Politics of Judicial Integration in the European Union", *International Organization*, vol. 49, 1998, pp. 171-181; Lisa Conant, *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.

- Conant, Lisa, *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.
- Dotan, Yoav, y Menachem Hofnung, "Legal Defeats—Political Wins. Why do Elected Representatives Go to Court?", *Comparative Political Studies*, vol. 38, 2005, pp. 75-103.
- Durkheim, Émile, *The Division of Labor in Society*, Free Press, Nueva York, 1964 [1893] [*La división del trabajo social*, trad. Carlos G. Posada, Akal, Madrid, 1995].
- Epp, Charles, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, University of Chicago Press, Chicago, 1998 [La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013].
- Epstein, Lee, y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, CQ Press, Washington, D. C., 1998.
- \_\_\_\_\_, "Towards a Strategic Revolution in Judicial Politics. A Look Back, a Look Ahead", *Political Research Quarterly*, vol. 53, 2000, pp. 625-661.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law and Society Review*, vol. 35, 2001, pp. 117-163.
- Feely, Malcolm, y Edward Rubin, *Judicial Policy Making and the Modern State. How the Courts Reformed America's Prisons*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Ferejohn, John, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 61, 2002, pp. 41-68.
- Garrett, G., et al., "The Politics of Judicial Integration in the European Union", *International Organization*, vol. 49, 1998, pp. 171-181.



- Gibson, James, Gregory Cladeira y Lester Kenyatta Spence, "The Supreme Court and the U. S. Presidential Election of 2000. Wounds, Self-Inflicted or Otherwise?", *British Journal of Political Science*, vol. 33, 2003, pp. 535-556.
- Ginsburg, Tom, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Glendon, Mary Ann, *Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse*, Free Press, Nueva York, 1991.
- Goldstein, Judith, *et al.* (coords.), *Legalization and World Politics*, MIT Press, Cambridge, 2001.
- Goldstein, Leslie, *Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- Graber, Mark, "The Non-Majoritarian Difficulty. Legislative Deference to the Judiciary", *Studies in American Political Development*, vol. 7, 1993, pp. 35-73.
- \_\_\_\_\_, "Resolving Political Questions into Judicial Questions. Tocqueville's Thesis Revisited", *Constitutional Commentary*, vol. 21, 2004, pp. 485-545.
- Guarnieri, Carlo, y Patrizia Pederzoli, *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, pp. 160-181 [*Los Jueces y la política. Poder judicial y democracia*, trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa, Taurus, Madrid, 1999].
- Habermas, Jürgen, "Law as Medium and Law as Institution", en Gunther Teubner (coord.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlín, 1988.
- Helmke, Gretchen, *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.
- Hirschl, Ran, "Constitutional Courts vs. Religious Fundamentalism. Three Middle Eastern Tales", *Texas Law Review*, vol. 82, 2004.

- \_\_\_\_\_, "The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide", *Fordham Law Review*, vol. 75, 2006, pp. 721-753.
- \_\_\_\_\_, "Repositioning the Judicialization of Politics. *Bush v. Gore* as a global trend", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 15, 2002, pp. 191-218.
- \_\_\_\_\_, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Harvard, 2004.
- Kelemen, Daniel y Eric Sibbitt, "The Globalization of American Law", *International Organization*, vol. 58, 2004, pp. 103-136.
- Donald Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 1997.
- Kramer, Larry, *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, Nueva York, 2004 [*Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*, trad. Paola Bergallo, Marcial Pons, Madrid, 2011].
- Luhmann, Niklas, *A Sociological Theory of Law*, Routledge, Londres, 1985.
- Maine, Henry, *Ancient Law*, Beard Books, Washington, D. C., 2000 [1861] [*El derecho antiguo*, trad. Pastora de la Peña, Extemporáneos, México, 1980].
- Mattli, Walter, y Anne Marie Slaughter, "Law and Politics in the European Union. A Reply to Garrett", *International Organization*, vol. 49, 1998, pp. 182-190.
- McGuire, Kevin, y James Stimson, "The Least Dangerous Branch Revisited. New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences", *Journal of Politics*, vol. 66, 2004, pp. 1018-1035.
- Miller, R. A., "Lords of Democracy. The Judicialization of 'Pure Politics' in the United States and Germany", *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, 2004, pp. 587-662.

Morton, F. L., "The Effect of the Charter of Rights on Canadian Federalism", *Publius*, vol. 25, 1995, pp. 173-188.

Pildes, Richard, "The Supreme Court, 2003 Term—Foreword: The Constitutionalization of Democratic Politics", *Harvard Law Review*, 2004.

Ramseyer, J. M., "The Puzzling (In)Dependence of Courts. A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, vol. 23, 1994, pp. 721-748.

Romano, Cesare, "The Proliferation of International Judicial Bodies. The Pieces of the Puzzle", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 31, 1999, pp. 709-751.

Rosenberg, Gerald, *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

\_\_\_\_\_, "Judicial Independence and the Reality of Political Power", *Review of Politics*, vol. 54, 1992, pp. 368-398.

Schauer, Frederick, "The Supreme Court, 2005 Term-Foreword: The Court's Agenda-and the Nation's", *Harvard Law Review*, vol. 120, 2006, pp. 4-64.

Scheingold, Stuart, *The Politics of Rights. Lawyers, Public Policy, and Political Change*, Yale University Press, New Haven, 1974.

Shapiro, Martin, "The Success of Judicial Review", en Sally Kenney (coord.), *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 1999.

\_\_\_\_\_, y Alec Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, Nueva York, 2002.

Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005 [*La judicialización de la política en América Latina*, trad. Alberto Supelano Sarmiento, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011].

Slaughter, Anne Marie, "Judicial Globalization", *Virginia Journal of International Law*, vol. 40, 2000, pp. 1103-1124.

\_\_\_\_\_, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

Sólyom, László, y Georg Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

Stone, Alec, *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.

Stone Sweet, Alec, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Tate, C. Neal, "Comparative Judicial Review and Public Policy. Concepts and Overview" en Donald Jackson y C. Neal Tate (coords.), *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Greenwood Press, Westport, 1992.

\_\_\_\_\_, y Torbjorn Vallinder (coords.), *The Global Expansion of the Judicial Power*, New York University Press, Nueva York, 1995.

Teubner, Gunther, *Juridification of the Social Spheres*, Walter de Gruyter, Berlín, 1987.

Tushnet, Mark, *Taking the Constitution away from the Courts*, Princeton University press, Princeton, 1999.

Vanberg, Georg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Vogel, Steven, *Free Markets, More Rules*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

Voigt, Stefan, y Eli Salzberg, "Choosing Not to Choose. When Politicians Choose to Delegate Powers", *Kyklos*, vol. 55, 2002, pp. 289-310.

Weber, Max, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1978 [1914] [*Economía y sociedad*, 3a. ed., trad. José Median Echavarría et. al., Fondo de Cultura Económica, México, 2014].

Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor?*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Whittington, Keith E., "'Interpose your Friendly Hand': Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 99, 2005, pp. 583-596.



# **El mosaico del control constitucional en América Latina\***

---

Patricio Navia\*\*  
Julio Ríos Figueroa\*\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del artículo que con el título "The Constitutional Adjudication, Mosaic of Latin America", apareció en *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, marzo 2005, pp. 189-217. La traducción al español estuvo a cargo de Victor Altamirano. La misma se publica con autorización de los autores y de SAGE Publications.

\*\* Profesor de Ciencia Política, Universidad Diego Portales; Profesor de Estudios Liberales, Universidad de Nueva York.

\*\*\* Profesor Investigador de la División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.



Una característica central de la oleada de consolidación democrática ha sido el fortalecimiento del poder judicial. Junto con la expansión global del poder judicial,<sup>1</sup> ha habido una expansión del arbitraje o control constitucional. Europa del Este merece haber capturado el interés académico;<sup>2</sup> afortunadamente, en América Latina, la escasa atención que históricamente han puesto aquellos que no son académicos constitucionalistas al papel del poder judicial y a las cuestiones de arbitraje constitucional se ha revertido en los últimos años;<sup>3</sup> sin embargo, aún hace falta una guía que elabore un mapa del estado este último. El presente artículo busca llenar ese vacío al crear un mapa de los sistemas actuales de arbitraje constitucional en las democracias latinoamericanas, para lo que se construye un marco que nos permite capturar

---

<sup>1</sup> C. N. Tate y T. Vallinder (coords.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, Nueva York, 1995.

<sup>2</sup> *Vid., e. g.*, Hermann Schwartz, "Surprising Success. The New Eastern European Constitutional Courts", en Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 195-214; Gagik Harutyunyan y Arne Mavcic, *Constitutional Review and its Development in the Modern World*, Hayagitak, Liubliana, 1999; Georg Brunner (coord.), *The Constitutional Judiciary in Hungary. Analysis and Collected Decisions, 1990-1993*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000; Rett R. Ludwikowski, *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Duke University Press, Durham, 1996; la *East European Constitutional Law Review*; y Lee Epstein, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001, pp. 117-167.

<sup>3</sup> Javier Couso, "The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Democratic Transition, 1990-2002", *Democratization*, vol. 10, núm. 4, 2003, pp. 70-91; Pilar Domingo, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp. 705-735; Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection. Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, 2002, pp. 305-320; Lisa Hilbink, "The Politics of Judicial Apoliticism. The Institutional Roots of Judicial Behavior in Chile, 1964-2000", presentado; Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*, Westview, Boulder, 1993.

una amplia variedad de características del control constitucional que existen en la región. Los sistemas de control constitucional se clasifican por tipo (concreto o abstracto), tiempo (*a priori* o *a posteriori*) y jurisdicción (centralizada o descentralizada). Aunque se presentan criterios que no son mutuamente excluyentes —de hecho los países tienen diferentes combinaciones de los criterios antes mencionados—, el presente enfoque captura la riqueza y la diversidad de la revisión constitucional que actualmente existe en América Latina.

En lo que sigue, se resaltan las similitudes y las diferencias entre los modelos estadounidense y europeo, y se presenta una tipología que captura adecuadamente las principales características del arbitraje constitucional en América Latina. Luego se resalta el contexto de las instituciones democráticas débiles y la prevalencia de características *inter partes* que evitaron el desarrollo del arbitraje constitucional en el pasado. Éste se compara con el contexto actual de consolidación democrática y construcción de instituciones que ha fortalecido a un poder judicial que se esfuerza por combinar cláusulas *inter partes* con *erga omnes* en sus fallos. Conforme los poderes judiciales ganan independencia y comienzan a ejercer un poder considerable en la construcción de políticas públicas, su papel se convierte en un elemento importante para quienes buscan entender cómo funciona la democracia en América Latina y la manera de fortalecerla.

Clasificamos los países latinoamericanos de acuerdo con esta tipología y luego se ejemplifican diferentes modelos utilizando las experiencias de países individuales, resaltando el papel que desempeña el poder judicial en los cuerpos de arbitraje constitucional, la amplia gama de opciones que existen para iniciar los procesos de arbitraje constitucional y la prevalencia de las cláusulas de amparo (que en ocasiones se traduce al inglés como *habeas corpus*, pero incluye más cosas de las que ese término implica). Junto con la creación de un mapa del estatus del control constitucional en América Latina, se pone énfasis en las lecciones que se pueden aprender para otras experiencias de arbitraje constitucional y se señalan algunos defectos que actualmente entorpecen el fortalecimiento y la legitimidad del arbitraje constitucional en nuestra región.

## 1. Los modelos estadounidense y europeo

En Estados Unidos, el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial son formalmente iguales y la revisión judicial es una herramienta de control y equilibrio, de frenos y contrapesos.<sup>4</sup> La revisión

---

<sup>4</sup> Alec Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 32.

judicial es descentralizada y concreta, porque "cualquier Juez de cualquier corte en cualquier caso en cualquier momento ante el deseo de cualquier litigante tiene la facultad de declarar inconstitucional una ley".<sup>5</sup>

Ya que el arbitraje constitucional no surgió en Europa hasta después de 1920 (mientras que en Estados Unidos surgió en 1803) y muchas judicaturas europeas formaban parte de regímenes autoritarios previos, la creación de instituciones dedicadas exclusivamente al control constitucional independientes del poder judicial estaba bien justificada. Kelsen<sup>6</sup> forjó la idea del tribunal constitucional como garante de la constitución. La jerarquía de las leyes le otorgó a Kelsen la posibilidad de diferenciar el derecho constitucional de otros ordenamientos legales ordinarios (e inferiores). Para Kelsen, debido a su carácter supremo, la Constitución rige cada cuerpo del Estado y cada ley del Estado; no obstante, si la Constitución misma es una ley, debe regir acciones y objetos particulares y se necesita un Juez para decidir casos de acuerdo con esta ley. Debido a que siempre surgen conflictos entre las leyes y los cuerpos del Estado y la Constitución, se necesitan Jueces constitucionales y un tribunal constitucional que funjan como árbitros en dichos conflictos.

Kelsen<sup>7</sup> creía que el control concreto y descentralizado del sistema estadounidense era incapaz de producir unidad y uniformidad en los fallos y, por consiguiente, creaba inseguridad legal entre los ciudadanos. De hecho, cuando el control constitucional se centraliza, los ominosos e ineficientes efectos *inter partes* de los fallos de los tribunales también se pueden abandonar. Sin embargo, dicho poder, que incluso es capaz de eliminar una ley aprobada por el parlamento, sólo se puede dar a una institución suprema centralizada.<sup>8</sup> Para Kelsen,<sup>9</sup> el control constitucional tiene dos metas: canalizar los conflictos entre poderes en un Estado federal y proteger a la minoría de la opresión de la mayoría. Kelsen da preeminencia a la primera meta porque el control constitucional surge naturalmente cuando existe una pluralidad de jurisdicciones (como en un Estado Federal). La tabla 1 resume el modelo europeo de arbitraje constitucional y el enfoque estadounidense de revisión judicial. En la siguiente sección, se discute la manera en que los

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 100.

países latinoamericanos han combinado de modo creativo características de ambos modelos para desarrollar mecanismos propios para interpretar la Constitución.

**Tabla 1**  
**Modelos de arbitraje constitucional estadounidense y europeo**

Característica	Modelo estadounidense	Modelo europeo
Estructura institucional (¿quién tiene el poder de participar en la revisión judicial?).	Descentralizado: las cortes ordinarias pueden participar en la revisión judicial.	Centralizado: sólo una corte única ( <i>i. e.</i> , la corte constitucional); por lo general otras cortes tienen prohibido hacerlo, aunque pueden referirse a la corte constitucional.
Tiempo (¿cuándo puede ocurrir la revisión judicial?).	<i>A posteriori.</i>	<i>A priori</i> y <i>a posteriori</i> ; algunas cortes gozan de poderes de revisión <i>a priori</i> sobre tratados y acciones gubernamentales; otras tienen ambos, y algunas tienen alguno, pero no los dos.
Tipo (¿la revisión judicial puede ocurrir si no hay un caso o una controversia reales?).	Concreto.	Abstracto y concreto; la mayoría de las cortes constitucionales pueden llevar a cabo la revisión en ausencia de un caso real y muchas también pueden ejercer la revisión concreta.
Acceso (¿quién puede iniciar las disputas?).	Litigantes involucrados en un caso o controversia que tienen intereses personales en el resultado.	La gama puede ser amplia, desde actores gubernamentales (incluidos ejecutivos o miembros de la legislatura) hasta ciudadanos individuales.
Fuente: Lee Epstein <i>et al.</i> , "The Role of Constitutional Courts...", <i>op. cit.</i> , p. 121; Louis Favoreau, "American and European Models of Constitutional Justice", en D. S. Clark (coord.), <i>Comparative and Private International Law. Essays in Honor of John Merryman</i> , Humboldt, Berlín, 1990, pp. 11-112, Louis Favoreau, "Constitutional Review in Europe", en Louis Henkin y Albert J. Rosenthal, <i>Constitutionalism and Rights. The Influence of the United States Constitution Abroad</i> , Columbia University Press, Nueva York, 1990; y Alec Stone Sweet, <i>Governing with Judges...</i> , <i>op. cit.</i> , p. 34, también proporcionan marcos para comparar ambos modelos, pero se pueden considerar, sin problemas, subconjuntos del que aquí se delinea.		

## 2. América Latina

Los académicos han dejado atrás la dicotomía ortodoxa tradicional (concreto contra abstracto, centralizado contra descentralizado) para identificar las diferencias dentro de los países europeos y dentro de aquellos que siguen el modelo estadounidense. Sin embargo, las innovaciones que se han probado en América Latina ponen a prueba los límites de cualquier categorización previa. América Latina tiene "sistemas mixtos" en que se combina la revisión judicial propia del modelo estadounidense con el control constitucional de tipo kelseniano. En todos los países, con excepción de Perú y en cierto grado Chile, el órgano constitucional pertenece al poder judicial.<sup>10</sup> Puede ser la Suprema Corte o una corte o cámara constitucional especial. Esto difiere del modelo europeo y sus tribunales constitucionales independientes, y del sistema estadounidense, donde toda la judicatura lo lleva a cabo.<sup>11</sup>

Es cierto que los sistemas mixtos que en verdad funcionan son extraños y, cuando en efecto lo hacen, "evolucionan hacia uno u otro de los dos modelos principales".<sup>12</sup> Sin embargo, Brewer-Carías sostiene que en muchos países, "se ha adoptado una mezcla de los sistemas de revisión judicial centralizados y difusos con el objetivo de que ambos funcionen simultáneamente".<sup>13</sup> A partir de la tipología de Cappelletti,<sup>14</sup> Rosenn distingue la revisión judicial centralizada de la descentralizada. Al resaltar el "carácter distintivo" de los sistemas regionales, Rosenn señala que

la gran mayoría de los países latinoamericanos no forman parte del grupo centralizado ni del descentralizado. Por el contrario, son híbridos extraños que reflejan la persistencia del modelo estadounidense, las dificultades de implementar dicho modelo en países con derecho continental y las dificultades especiales de emprender el constitucionalismo en el ambiente latinoamericano.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Allan R. Brewer-Carías, "La jurisdicción constitucional en América Latina", en Domingo García Belaúnde y D. Fernández Salgado (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 119-161.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 129, 134-135.

<sup>12</sup> Louis Favoreau, "American and European Models...", *op. cit.*, p. 106.

<sup>13</sup> Allan R. Brewer-Carías, "La jurisdicción constitucional...", *op. cit.*, p. 123.

<sup>14</sup> Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon, Nueva York, 1989.

<sup>15</sup> Keith S. Rosenn, "Judicial Review in Latin America", *Ohio State Law Journal*, vol. 35, 1974, p. 788.

### 3. ¿Cómo surgieron los cuerpos de arbitraje constitucional en América Latina?

Los sistemas mixtos de América Latina fueron "creados", tanto en el sentido de haber sido diseñados explícitamente como en el de que evolucionaron de manera autónoma. Como en Estados Unidos, las primeras constituciones de América Latina no incluían provisiones para la revisión judicial, pero la práctica del arbitraje constitucional evolucionó de lo que algunos Jueces consideraban implícito en la Constitución: el poder de la judicatura para revisar la constitucionalidad de los actos y leyes producidos por el gobierno en turno.<sup>16</sup> Sin embargo, los poderes judiciales de América Latina han sido débiles y sumamente dependientes de la política del momento.<sup>17</sup> A pesar de esta debilidad, el desarrollo reciente de los cuerpos de arbitraje constitucional constituye el núcleo de la evolución de la revisión judicial en las últimas décadas.<sup>18</sup>

Se han propuesto diferentes razones para explicar la antigua debilidad de las instituciones judiciales. Algunos han culpado al pasado colonial que fue incapaz de fomentar el autogobierno y fortaleció una cultura política autoritaria.<sup>19</sup> Al relatar las experiencias de revisión judicial tempranas, la mayoría de los autores ha descrito procedimientos e instrumentos legales con los que se suponía debía protegerse la constitución. En ocasiones, algunos han puesto énfasis en la necesidad de fortalecer las provisiones de control que alienta la separación de poderes.<sup>20</sup> El poder judicial puede desempeñar un papel más activo que bajo la teoría de "fronteras claras" de la división de poderes.<sup>21</sup> Además, ya que las constituciones latinoamericanas son amplias y generales,<sup>22</sup> se prestan a contradicciones internas y proporcionan fundamentos sólidos para muchas más impugnaciones de la constitucionalidad de las leyes y los decretos.<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Roberto Gargarella, "Discutiendo el constitucionalismo latinoamericano", *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 2, 2002, pp. 445-467.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 5; *vid.* también José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

<sup>18</sup> Allan R. Brewer-Carías, "La jurisdicción constitucional...", *op. cit.*, p. 136.

<sup>19</sup> Phanor J. Eder, "Judicial Review in Latin America", *Ohio State Law Journal*, vol. 21, núm. 3, 1960, p. 613; Keith S. Rosenn, "Judicial Review...", *op. cit.*, p. 785.

<sup>20</sup> Phanor J. Eder, "Judicial Review...", *op. cit.*, p. 613.

<sup>21</sup> Berbard Manin, "Checks, Balances and Boundaries", en Bianca Fontana (coord.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 27-62.

<sup>22</sup> Keith S. Rosenn, "Judicial Review...", *op. cit.*, p. 791.

<sup>23</sup> Phanor J. Eder, "Judicial Review...", *op. cit.*, p. 614.

Los académicos constitucionalistas han resaltado los componentes normativos (principios y valores deseados) y positivos (instrumentos reales mediante los cuales se ejerce el poder) de las constituciones de la región. Los componentes normativos de las constituciones son grandilocuentes y avasalladores, mientras que las partes positivas por lo general se basan en modelos ideales del funcionamiento institucional y no son reflejos fidedignos de la realidad. Por lo tanto, existe un gran trecho entre la Constitución real y la escrita.<sup>24</sup> Fue sólo cuando los efectos *erga omnes* reemplazaron a los *inter partes* (o comenzaron a coexistir a su lado) que se puede decir que la revisión judicial comenzó a existir en América Latina. En las últimas dos décadas, a pesar de las limitantes en las cláusulas de control constitucional, existe el consenso de que la situación ha mejorado dramáticamente. Actualmente existen "desafíos" para que las cortes constitucionales aumenten su autoridad y legitimidad, mientras que, en el pasado, la preocupación residía en la independencia de los Jueces y la creación de tribunales constitucionales.<sup>25</sup>

Aunque algunos temas de arbitraje constitucional se plantearon en el siglo XIX y a principios del XX,<sup>26</sup> éste sólo puede ocurrir cuando el poder que lo tiene a su cargo puede juzgar de modo independiente del poder ejecutivo y el legislativo. Las democracias latinoamericanas de principios del siglo XX no desarrollaron poderes judiciales fuertes e independientes. Más tarde, las rupturas democráticas de las décadas de 1960 y 1970 volvieron inútil el control constitucional. Cuando los gobiernos tienen la libertad de elegir las provisiones constitucionales que acatarán y las que harán a un lado, ya sea porque se trata de dictaduras o porque gobiernan con poderes de emergencia, el arbitraje constitucional pierde relevancia.

La oleada de democratización que condujo a una década de gobiernos democráticos sin interrupción en la década de 1990 también generó empuje en el fortalecimiento de la independencia judicial.<sup>27</sup> Los esfuerzos por "hacer que las instituciones funcionen" pusieron la independencia del poder judicial al frente de los esfuerzos por consolidar la democracia. En muchos sentidos,

<sup>24</sup> Norbert Lösing, "Los retos del tribunal constitucional en América Latina", *Revista Universidad Cooperativa de Colombia*, vol. 66, mayo-septiembre de 1997, p. 106.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> David Deener, "Judicial Review in Modern Constitutional Systems", *American Political Science Review*, vol. 46, núm. 4, 1952, pp. 1079-1099; Phanor J. Eder, "Judicial Review...", *op. cit.*; J. A. C. Grant, "Contract Clause Litigation in Colombia. A Comparative Study in Judicial Review", *American Political Science Review*, vol. 42, núm. 6, 1948, pp. 1103-1126.

<sup>27</sup> Hugo Frühling, "Judicial Reform and Democratization in Latin America", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (coords.), *Fault Lines in Democracy in Post-Transition Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1998, pp. 237-262.

la existencia de un poder judicial independiente se ha convertido en la prueba de fuego de la consolidación democrática. Conforme el poder judicial se fortalece, el control constitucional resurgió con una fuerza renovada. Si las cortes en verdad están a cargo de aplicar y, usualmente, interpretar la ley, y conforme los individuos y los grupos buscan una defensa más fuerte de sus derechos (humanos y civiles), la batalla por el significado real de la Constitución adquiere un papel central en la política latinoamericana.

Las cortes sólo pueden ser verdaderamente independientes dentro de un marco de gobiernos democráticos con elecciones periódicas y un equilibrio institucionalizado del poder. Estas condiciones han estado presentes en América Latina, incluso si ha sido en un grado limitado en varios casos, sólo desde la oleada de democratización de mediados de la década de 1980.<sup>28</sup> Como argumenta Domingo, "un texto constitucional bien puede prescribir un equilibrio óptimo de los poderes de independencia y revisión judicial, pero éstos no se pueden poner en práctica de modo efectivo por razones que pasan por una falta de recursos, la inestabilidad del régimen y la presencia de prácticas y fuerzas antidemocráticas".<sup>29</sup> Es cierto, un buen diseño institucional no es una panacea. Una corte constitucional no puede convertirse en un componente positivo sin importar qué tan bien diseñada esté si no se cumplen otras condiciones para la consolidación democrática. Nosotros afirmamos que es más probable que esas condiciones se cumplan en la actualidad que en el pasado.

#### **4. ¿En qué momento importan los sistemas latinoamericanos de control constitucional?**

Hay poca evidencia de que funcione la mezcla de características de los modelos de arbitraje constitucional estadounidense y europeo. No obstante, los sistemas de arbitraje constitucional se han cuestionado a causa de su irrelevancia histórica en el proceso político y no por los desafíos que su naturaleza híbrida ha planteado. Los descubrimientos recientes nos permiten defender una hipótesis para explicar en qué condiciones importan las cortes constitucionales latinoamericanas. Antes de plantear nuestra hipótesis, eliminamos dos hipótesis alternativas que no explican apropiadamente por qué el arbitraje constitucional se ha fortalecido en años recientes.

<sup>28</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993 [*La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, trad. Josefina Delgado, Paidós, Barcelona, 1994].

<sup>29</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc Plattner (coords.), *The Self-Restraining State, op cit.*, pp. 154-155.



El apoyo público "difuso" es una condición necesaria para el control judicial efectivo de la Constitución de un Estado.<sup>30</sup> Sin embargo, sólo 26 por ciento de los latinoamericanos expresaron "muchacha" o "alguna" confianza en el poder judicial entre 1996 y 2001.<sup>31</sup> Si bien *confianza* no es sinónimo de *apoyo popular*, es poco probable que herramientas de medición alternativas<sup>32</sup> señalen el apoyo popular difuso del poder judicial como una explicación de que las cortes hayan adquirido un papel más fuerte. Otros han resaltado la necesidad de "una fuerza externa y directa" que pueda apoyar la existencia de instituciones efectivas.<sup>33</sup> Por ejemplo, el poder judicial italiano se convirtió en un control efectivo sólo cuando lo respaldaron grandes empresas y los medios de comunicación.<sup>34</sup> Sin embargo, ya que las cortes latinoamericanas tradicionalmente han estado subordinadas al poder ejecutivo, ¿por qué invertiría en ellas un actor político racional? Pareciera que las condiciones en que las cortes latinoamericanas tienen mayores probabilidades de importar residen en otra parte.

Planteamos que el enfoque de la separación de poderes, que considera a los Jueces como actores políticos a quienes restringen otros actores institucionales, ofrece una buena hipótesis. Este enfoque se ha usado para estudiar las condiciones en que los Jueces de Estados Unidos tienen mayores probabilidades de participar creativamente en la interpretación de leyes.<sup>35</sup> Otros lo han usado para estudiar la conflictiva relación entre el poder judicial y otros órganos de gobierno.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> James L. Gibson y Gregory A. Caldeira, "The Legitimacy of Transnational Legal Institutions. Compliance, Support and the European Court of Justice", *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, 1995, pp. 459-489; Jeffrey K. Staton y Mark Strahan, *The Emergence of an Effective Constitutional Court*, ponencia presentada en la reunión de la American Political Science Association, Boston, septiembre de 2002. El apoyo popular difuso "está compuesto de un 'reserva de actitudes favorables de buena voluntad que ayuda a los miembros a aceptar y tolerar los resultados a los que se oponen o cuyos efectos consideran dañinos para sus deseos". David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Popular Support", *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, p. 444.

<sup>31</sup> Latinobarómetro, informes de prensa, 2002, tomado de: <http://www.latinobarometro.org>.

<sup>32</sup> James L. Gibson y Gregory A. Caldeira ("The Legitimacy of Transnational...", *op. cit.*) sugieren formas de identificar precisamente cómo evaluar el apoyo difuso, tales como: si la revisión judicial debería mantenerse a pesar de decisiones insatisfactorias; si se debe eliminar la jurisdicción, y otras similares.

<sup>33</sup> José Maravall y Adam Przeworski, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, pp. 1-16.

<sup>34</sup> Stanton Burnett y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine*, Rowman & Littlefield, Landham, 1998, pp. 261-263.

<sup>35</sup> John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, núm. 3, 2002, pp. 41-48; John Ferejohn y Barry Weingast, "A Positive Theory of Statutory Interpretation", *International Review of Law and Economics*, vol. 12, 1992, pp. 263-279; Pablo Spiller y Rafael Gely, "A Rational Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990, pp. 263-300.

<sup>36</sup> Lee Epstein *et al.*, "The Role of Constitutional Courts...", *op. cit.*; Anna Harvey y Barry Friedman, *The Limits of Judicial Independence. The Supreme Court's Constitutional Rulings, 1987-2000*, ponencia presentada en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril de 2004; Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection...", *op. cit.*; Matias Iaryczower, Pablo Spiller y Mariano Tomassi, "Judicial Decision-Making in Unstable Environments", *American Journal of Political Science*, vol. 46,

El supuesto común en el análisis de la separación de poderes es que los Jueces tienen un comportamiento estratégico como personas que toman decisiones, pues toman en cuenta no sólo las restricciones legales (como el precedente y la coherencia legal) sino también las circunstancias políticas. La fragmentación de otros órganos políticos tiene consecuencias importantes para las cortes porque se vuelve más difícil para esos órganos coordinarse cuando promulgan políticas. La fragmentación ocurre cuando no es un solo partido político el que controla las dos cámaras legislativas y la presidencia. Entre más elevado sea el grado de fragmentación, más estarán involucradas las cortes en el diseño de políticas, pues la gente que busca la resolución de conflictos tenderá a acercarse a las instituciones de las que puede obtener soluciones.<sup>37</sup> Entre más elevado sea el grado de fragmentación, mayor será la probabilidad de que las cortes fallen en contra del gobierno. Un gobierno fragmentado no puede anular fácilmente una decisión judicial en contra del gobierno.<sup>38</sup>

La hipótesis de la fragmentación se probó de modo positivo en México después de la adopción del arbitraje constitucional en 1994. La probabilidad de que la Suprema Corte vote en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI; el partido que estuvo en el poder de 1929 al año 2000) pasó de 0.02 en el periodo en que el PRI controlaba ambas cámaras y la presidencia (1994-1997) a 0.43 después de que el PRI perdiera el control de la cámara de diputados (1997 a 2000) y a 0.52 cuando el PRI perdió también la presidencia y el Senado (2000 a 2003).<sup>39</sup> Se ha reportado algo similar en Argentina<sup>40</sup> y Chile, donde el Tribunal Constitucional creado en 1981 bajo el régimen militar actuaba con un grado importante de autonomía debido a la fragmentación de poder que existía entre el general Pinochet y la junta militar.<sup>41</sup> Si bien es necesario conducir más investigaciones empíricas, se puede plantear, sin que esté exento de riesgo, la hipótesis de que las cortes constitucionales latinoamericanas importan cuando se enfrentan a sistemas políticos fragmentados. En ese sentido, las cortes constitucionales que funcionan son,

---

núm. 4, 2002, pp. 699-716; Georg Vanberg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp. 333-360.

<sup>37</sup> John Ferejohn, "Judicializing Politics...", *op. cit.*

<sup>38</sup> Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection...", *op. cit.*; Matias Iaryczower et al., "Judicial Decision-Making...", *op. cit.*; Julio Ríos-Figueroa, *Judicial Independence from Paper to Reality. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico*, ponencia presentada en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril de 2004.

<sup>39</sup> Julio Ríos-Figueroa, *Judicial Independence...*, *op. cit.*

<sup>40</sup> Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection...", *op. cit.*; Matias Iaryczower et al., "Judicial Decision-Making...", *op. cit.*

<sup>41</sup> Robert Barros, *Law and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

en un inicio, producto de la fragmentación de la concentración del poder, pero su surgimiento consolida y profundiza aún más el proceso democrático.

## 5. Desafíos al diseño institucional para los cuerpos de control constitucional

Nos gustaría advertir sobre algunas amenazas potenciales para el arbitraje constitucional efectivo. Primero, una tendencia popular en algunos países es la unión de la Suprema Corte y el tribunal constitucional. Esta tendencia puede complicar el desarrollo y la consolidación de la revisión constitucional. Como explican Ferejohn y Pasquino, existen buenas razones políticas para colocar el tribunal constitucional fuera del poder judicial:

El control constitucional es inherentemente político porque una corte constitucional debe deliberar y elegir entre reglas normativas alternativas para regular la conducta social. Como resultado de esto, Kelsen pensaba que las cortes constitucionales deberían ubicarse fuera del poder judicial, así como de otros departamentos gubernamentales. Sus poderes debían ejercerlos Jueces nombrados políticamente, usualmente tomados de personas particularmente competentes para hacer comparaciones abstractas entre textos, y con la capacidad de deliberar en torno a normas y explicar sus decisiones, y no necesariamente de entre aquellos con experiencia judicial.<sup>42</sup>

Existen también consideraciones de eficiencia. Citando la explicación de Kelsen<sup>43</sup> en torno a por qué la centralización es deseable, Schwartz señala que, "no obstante, el hecho más importante es que en Austria, las decisiones de la corte ordinaria más elevada en torno a la constitucionalidad de un estatuto o un decreto no tiene fuerza vinculante en las cortes inferiores".<sup>44</sup> Cuando la corte más elevada toma decisiones no vinculantes en cuestiones constitucionales, no se puede asegurar la supremacía de la Constitución.

Schwartz<sup>45</sup> discute los déficits de eficiencia relacionados con fusionar la Suprema Corte y el tribunal constitucional. Además de la Suprema Corte (que por lo general es la corte de

<sup>42</sup> John Ferejohn y Pasquale Pasquino, "Rule of Democracy and Rule of Law", en José María Maravall y Adam Przeworski (coords.), *Democracy...*, *op. cit.*, pp. 251-252.

<sup>43</sup> Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional...*, *op. cit.*

<sup>44</sup> Hermann Schwartz, "A Brief History of Judicial Review", en Andreas Shedler *et al.*, *The Self-Restraining State*, *op. cit.*, p. 147

<sup>45</sup> Hermann Schwartz, "Surprising Success...", *op. cit.*

apelaciones más elevada), muchos países tienen altos tribunales fiscales, laborales, electorales y militares. Ya que la tradición del derecho continental funciona con múltiples jurisdicciones dedicadas a temas específicos, sus fallos por lo general no están sujetos a apelación ante la Suprema Corte. De hecho, en ocasiones los fallos de la Suprema Corte no pueden ser vinculantes si abordan temas que son propiedad de otros tribunales elevados.

Está además el tema de los nombramientos. En el modelo europeo, el proceso de selección de los Jueces regulares difiere drásticamente del utilizado para los Jueces constitucionales. Los primeros se seleccionan con exámenes, antigüedad e incentivos y castigos para las carreras de servicio civil. No son los políticos astutos y visionarios que se necesitan para resolver asuntos de constitucionalidad.<sup>46</sup> Por otro lado, el parlamento suele elegir a los Jueces constitucionales, con la aprobación del ejecutivo, de un grupo de Jueces, profesores de derecho y políticos. Esta diferencia plantea un problema para mezclar los tribunales constitucionales y el poder judicial. Hasta el momento, en la mayoría de los países latinoamericanos, no ha habido controversias importantes entre la Suprema Corte y los tribunales constitucionales porque los actuales miembros de la suprema corte constitucional provienen principalmente del poder judicial. Sin embargo, cuando se elija a futuras generaciones de un grupo de candidatos que incluya a académicos del derecho y renombrados abogados que no pertenezcan a la judicatura (como ya está ocurriendo en algunos países), pueden surgir problemas.

Desdibujar las diferencias entre la corte constitucional y la suprema también puede afectar negativamente la consolidación del control constitucional. Los gobiernos democráticos por lo regular heredaron un poder judicial que cooperó con ex dictadores. El nuevo régimen preferiría que esos Jueces no emitieran fallos en torno a controversias constitucionales. Sin embargo, ya que el tribunal constitucional no está separado del poder judicial, el gobierno tiene que admitir que el poder judicial sea el supremo intérprete de la Constitución. Esto ha resultado problemático en muchas de las transiciones democráticas, como ocurre en Chile.<sup>47</sup> Podría resultarle útil a esos países separar el tribunal constitucional del poder judicial.

Además de usar varios modelos de control constitucional al mismo tiempo, también pesa la pregunta en torno a por qué los países latinoamericanos decidieron crear sistemas de justicia

<sup>46</sup> Hermann Schwartz, "A Brief History...", *op. cit.*, p. 148.

<sup>47</sup> Robert Barros, *Law and Dictatorship...*, *op. cit.*

constitucional tan poderosos. Resulta particularmente notable la amplia gama de actores políticos que pueden enviar referentes al órgano constitucional en combinación con los efectos *erga omnes* de los que están dotados dichos órganos. La elección institucional de crear formas diversas y amplias de arbitraje constitucional puede responder a su limitada experiencia previa con el arbitraje constitucional. En ausencia de un poder judicial activo y militante, los países latinoamericanos pueden haber subestimado el poder que otorgaron a quienes están a cargo del arbitraje constitucional.

## 6. Tres criterios definitorios

Entre los muchos criterios descritos como variaciones fundamentales del arbitraje constitucional,<sup>48</sup> hemos identificado tres que nos permiten crear una categorización útil y eficiente de los modelos latinoamericanos de arbitraje constitucional.

*Tipo* se refiere a si el proceso de arbitraje constitucional es concreto (cuando la revisión no puede ocurrir mientras no haya un caso real o controversia) o abstracto (cuando la revisión puede ocurrir sin que haya un caso real o controversia). Naturalmente, estos tipos ideales son mutuamente excluyentes, pero los países pueden tener provisiones para el arbitraje constitucional que ocurren con controversias concretas o abstractas. Muchos países latinoamericanos combinan mecanismos concretos y abstractos de control constitucional. Sin embargo, existen varios casos en que el arbitraje concreto es el único mecanismo en que puede ocurrir la revisión constitucional. Por consiguiente, el primer criterio, tipo, no nos permite separar a los países en dos grupos. Existen países que permiten la revisión abstracta, otros permiten la revisión concreta y muchos permiten ambas.

*Tiempo* determina si la revisión constitucional ocurre *a priori* o *a posteriori*. Si la revisión constitucional sólo puede ocurrir antes de que la ley se promulgue formalmente, se puede hablar de revisión *a priori*. En casos en que ocurre después de que la ley se ha adoptado, se dice que ocurre revisión *a posteriori*. Lógicamente, la revisión concreta sólo puede ocurrir *a posteriori*.

<sup>48</sup> Lee Epstein *et al.*, "The Role of Constitutional Courts...", *op. cit.*; Walter F. Murphy, C. Hermann Pritchett y Lee Epstein, *Courts, Judges, & Politics. An Introduction to the Judicial Process*, 5a. ed., McGraw-Hill, Boston, 2001.

*Jurisdicción* puede ser centralizada o descentralizada. Cuando solamente una corte es responsable de interpretar la constitución, la revisión constitucional es centralizada. Si más de una corte puede interpretar la Constitución y declarar con base en ella que las leyes, los decretos y las regulaciones son inconstitucionales, se puede hablar de jurisdicción descentralizada. Incluso si una corte local desafía la constitucionalidad de una iniciativa de ley, sólo puede haber una corte que tenga la última palabra en torno a la existencia de un conflicto constitucional.<sup>49</sup>

Con estas tres características, técnicamente puede haber ocho mecanismos diferentes de control constitucional. Sin embargo, cuatro de esas combinaciones son imposibles. Por ejemplo, no puede haber arbitraje constitucional concreto *a priori*, porque para el arbitraje concreto es necesario que la revisión ocurra después de que la ley haya tomado efecto. De modo similar, el arbitraje descentralizado no puede ocurrir con el tipo abstracto, porque el arbitraje descentralizado necesita que exista una controversia concreta. Por esta razón, quedan cuatro tipos de mecanismos de revisión constitucional (tabla 2): a) concreta centralizada *a posteriori*, b) concreta descentralizada *a posteriori*, c) abstracta centralizada *a priori*, y d) abstracta centralizada *a posteriori*.

Tabla 2  
Diferentes combinaciones posibles de control constitucional

Jurisdicción / tiempo	Concreto		Abstracto	
	<i>a priori</i>	<i>a posteriori</i>	<i>a priori</i>	<i>a posteriori</i>
Centralizada	imposible	sí	sí	sí
Descentralizada	imposible	sí	imposible	imposible

No hemos incluido criterios adicionales que se utilizan en otras partes para distinguir formas diferentes de revisión constitucional. Por ejemplo, "legitimación" o nivel acceso se refiere a si entidades individuales o corporativas pueden presentar una impugnación constitucional.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> En todos los casos, en última instancia es la Suprema Corte la que toma la decisión final. Sin embargo, en ocasiones, la decisión inicial pueden tomarla cortes locales, y eso hace que un sistema esté descentralizado.

<sup>50</sup> Pasquino propone una tipología de sistemas de arbitraje constitucional en Europa basada en quién puede presentar preguntas ante el órgano constitucional. Pasquale Pasquino, *What is Constitutional Adjudication About? Typology of Constitutional Adjudication in Europe*, manuscrito inédito, New York University, 2003.

Hemos elegido ignorarlo en nuestras categorías básicas porque la legitimación sólo importa en la revisión abstracta. En teoría es improbable sugerir que, en la revisión concreta, puede haber restricciones significativas en quiénes pueden presentar una impugnación constitucional.<sup>51</sup> Una vez que se ha promulgado una ley y que se utiliza, aquellos a quienes afecta pueden impugnar la ley o regulación. La legitimación o nivel de acceso diferenciaría de modo apropiado a países en que los individuos, no sólo los legisladores, tienen derecho a pedir que se emita un fallo en torno a la constitucionalidad de un precepto antes de que se promulgue.

## 7. Nuestros casos

Se seleccionaron las 17 democracias latinoamericanas y caribeñas más grandes; lógicamente, se excluyó a Cuba pero no a Perú y Venezuela. El año de inicio para Perú se estableció en 2001, aunque el sistema se asentó cuando se promulgó su Constitución en 1993. También se incluyó a Venezuela, donde el presidente Hugo Chávez convino una asamblea constitucional para redactar una nueva Constitución, misma que se promulgó en el año 2000. La tabla 3 reporta el nombre formal de la institución a cargo del arbitraje constitucional en cada uno de estos países. Cuando más de una institución está a cargo, se enlista la más importante. También incluimos información en torno al número de miembros y la longitud de los periodos que cumplen para capturar si se trata de posiciones vitalicias o nombramientos temporales. Además, se enlistan las autoridades de reclutamiento, sin especificar los procedimientos particulares, y continuamente complejos, que se usan para llenar las sillas vacantes.

Hemos identificado cuatro modelos diferentes de arbitraje constitucional en América Latina: concreto centralizado *a posteriori* (modelo 1), concreto descentralizado *a posteriori* (modelo 2), abstracto centralizado *a priori* (modelo 3) y abstracto centralizado *a posteriori* (modelo 4). También se distingue entre efectos *erga omnes* e *inter partes* en los modelos 2 y 4.<sup>52</sup> Por lo general el modelo 1 tiene efectos *erga omnes*. Sin embargo, se puede concebir que el modelo 2

<sup>51</sup> Como nos recordó un revisor anónimo, los académicos del derecho público resaltan que Estados Unidos ha experimentado posición abierta y cerrada a lo largo de los años.

<sup>52</sup> La distinción entre efectos *erga omnes* e *inter partes* puede ser complicada. Por ejemplo, ¿las decisiones de la Suprema Corte de Estados Unidos, que en el sentido más estricto se refieren a casos o controversias particulares, deben clasificarse como si tuvieran efectos *inter partes* o *erga omnes*? No obstante, mantenemos esta distinción para la clasificación de los sistemas de justicia constitucional latinoamericanos porque tiene sentido y porque es útil dada la existencia de querrelas individuales, como se verá más adelante.

(concreto descentralizado *a posteriori*) tenga efecto *erga omnes* o *inter partes*. No obstante, donde existe el modelo 2 sólo existen efectos *inter partes*.

Como se reporta en la cuarta tabla, estos modelos no son mutuamente excluyentes. A diferencia de los casos francés, italiano y estadounidense, en que sólo hay un modelo, varias democracias latinoamericanas experimentan con más de un modelo a la vez. Obsérvese el contraste con los diferentes diseños europeos y con el modelo estadounidense. Sólo dos países latinoamericanos, Argentina y Uruguay, tienen un modelo de arbitraje constitucional (el estadounidense). Cuatro países más tienen dos modelos de arbitraje constitucional (Costa Rica, Nicaragua, Perú y Paraguay) y las 11 naciones que quedan tienen tres modelos diferentes de arbitraje constitucional que funcionan al mismo tiempo.

La forma más común de arbitraje constitucional en la región es el modelo 2, concreto descentralizado *a posteriori*. Todas las democracias latinoamericanas lo han adoptado con excepción de Bolivia y Costa Rica. El modelo 4, abstracto centralizado *a posteriori*, se usa en 12 países, mientras que el modelo 1, concreto centralizado *a posteriori*, sólo existe en 7 países. En total, hay 43 ocurrencias de los cuatro modelos en las 17 naciones latinoamericanas que se incluyen en este estudio.

**Tabla 3**  
Cuerpos de arbitraje constitucional en América Latina

País	Nombre de la institución	Año de creación (año de la constitución adoptada)	Número de miembros	Longitud del término y límites de edad	Autoridades de reclutamiento
Argentina	Suprema Corte	1994 (1863)	9 desde 1990	Vitalicio	Presidente con Senado.
Bolivia	Tribunal Constitucional	1994 (1967)	5	10 años, sin reelección inmediata	Dos tercios de ambas cámaras.
Brasil	Supremo Tribunal Federal	1988 (1890)	11	Vitalicio (70)	Poder judicial.



Chile	Tribunal Constitucional	1990	7	8 años, renovable, 75	Suprema Corte (3), presidente (1), Senado (1), Consejo de Seguridad Nacional (2).
Colombia	Corte Constitucional	1991	9 (impar)	8, sin reelección, 75	Presidente, Corte y Consejo de Estado, con aprobación del Senado.
Costa Rica	Cuarta Cámara, Suprema Corte	1989 (1949)	7	8, con reelección	Dos tercios de la Asamblea Legislativa.
República Dominicana					
Ecuador	Tribunal Constitucional	1998	9	4, con reelección	Suprema Corte (2), presidente (2), Congreso (2), trabajo (1), negocios (1), autoridades locales (1); todos con aprobación del Congreso (mayoría).
El Salvador	Sala Constitucional de la Suprema Corte	1983	5	9, renovable	Poder judicial con aprobación del legislativo.
Guatemala	Corte Constitucional	1985	5	5, renovable	Cuerpos varios.

Honduras	Suprema Corte	1982	9	4, con reelección	Congreso Nacional (mayoría).
México	Suprema Corte	1995 (1917)	11	15, no renovables, 75	Presidente, con dos tercios de aprobación del Senado.
Nicaragua	Suprema Corte	1987	12	7, con reelección	Presidente con aprobación legislativa.
Panamá	Suprema Corte	1941	9	10, con reelección	Presidente con aprobación del Congreso.
Paraguay	Sala Constitucional de la Suprema Corte	1992	9, 3 en Sala Const	5, renovables, vitalicio después de dos periodos, 75	Poder judicial con aprobación del Senado y el presidente.
Perú	Tribunal Constitucional	2001	7	5, sin renovación inmediata	Dos tercios del Congreso.
Uruguay	Suprema Corte	1967	5	10, sin renovación inmediata, 70	Dos tercios de ambas cámaras del Congreso.
Venezuela	Sala Constitucional del Tribunal Supremo	1999	no especificado	32 (aumentado en julio de 2004), no renovable	Legislatura.

Fuente: El texto de las constituciones latinoamericanas se puede encontrar en la Political Database of the Americas (<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html>) y en el Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

Nota: Si una constitución se escribió durante una dictadura o si el país experimentó un quiebre democrático después de que se escribió su Constitución, tomamos como punto de partida el primer año de gobierno democrático. En el caso de México, utilizamos 1994 como punto de partida porque fue el año en que la reforma constitucional fortaleció a la Suprema Corte como el intérprete definitivo de la Constitución.

<sup>a</sup> Si más de un cuerpo puede llevar a cabo el arbitraje constitucional, enlistamos sólo el más importante.

<sup>b</sup> No se especifica arbitraje constitucional en la Constitución de 1994.

Tabla 4  
Diferentes modelos de arbitraje constitucional en América Latina y países selectos, 2001

País	Modelo 1: Concreto centralizado a <i>posteriori</i>  (por lo general <i>erga omnes</i> )	Modelo 2: Concreto descentralizado a <i>posteriori</i>  (puede ser <i>erga omnes</i> o inter partes)	Modelo 3: Abstracto centralizado a <i>priori</i>  ( <i>erga omnes</i> )	Modelo 4: Abstracto centralizado a <i>posteriori</i>  ( <i>erga omnes</i> )	Total
Francia			✓		1
Alemania	✓			✓	2
Italia				✓	1
Estados Unidos		✓			1
Argentina		✓			1
Bolivia	✓		✓	✓	3
Brasil		✓	✓	✓	3
Chile		✓	✓	✓	3
Colombia		✓	✓	✓	3
Costa Rica	✓		✓		2
Ecuador	✓	✓		✓	3
El Salvador		✓	✓	✓	3
Guatemala		✓	✓	✓	3
Honduras	✓	✓	✓		3
México	✓	✓		✓	3
Nicaragua		✓		✓	2
Panamá		✓	✓	✓	3
Paraguay	✓	✓			2

Perú		✓		✓	2
Uruguay		✓			1
Venezuela	✓	✓		✓	3
total (sólo América Latina)	7	15	9	12	43

<sup>a</sup> Cuando la corte más elevada de la nación emite el fallo, vincula a todas las cortes inferiores, pero, como se discute más adelante, el modelo 2 puede tener efectos *erga omnes* o sólo *inter partes*, dependiendo de la naturaleza del amparo sobre el que se emitió el fallo. El modelo 2 suele llamarse amparo, aunque el significado y las implicaciones legales del término varían de un país a otro.

A continuación se discuten las particularidades de cada modelo, utilizando a México como ejemplo y comparando a ese país con las experiencias de otras democracias latinoamericanas. Lo anterior porque México es uno de los países más poblados de la región, porque combina tres de los cuatro modelos de arbitraje constitucional identificados y porque es uno de los pocos países en que se han investigado los efectos del arbitraje constitucional. Los mecanismos de diseño institucional que actualmente existen en México para dicho arbitraje se corresponden con los modelos 1, 2 y 4.

#### a. Modelo 1: concreto centralizado *a posteriori*

En México, este modelo se llama "controversia constitucional" y sólo la Suprema Corte puede decidir estos casos. Las controversias constitucionales involucran problemas entre diferentes niveles del gobierno, tanto horizontales como verticales. Por consiguiente, cualquier disputa entre un estado y el gobierno federal o entre el poder legislativo y el ejecutivo, por lo general en lo relacionado con atribuciones, puede llevarse ante la Suprema Corte. En casos contra el gobierno federal que se consideran importantes para el interés de la federación, la Suprema Corte también puede fungir como corte de apelaciones al usar la facultad de atracción para involucrarse y emitir un fallo. Otros casos que involucran al gobierno federal también pueden llegar a la corte si así lo solicita un tribunal inferior o el procurador general (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105).<sup>53</sup> Los gobernadores estatales, los presidentes municipales,

<sup>53</sup> Para un estudio de las controversias constitucionales, *vid.* Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México, 1997.

los tres poderes de la federación y los tres poderes de cualquier estado pueden referir controversias constitucionales a la Suprema Corte. Las controversias constitucionales siempre se presentan en relación con una acción particular de una autoridad, misma que se considera inconstitucional, por lo general por falta de fundamentos de competencia legal. Obviamente, dichas demandas surgen sólo después de que ocurrió la acción invasora: *a posteriori*.

Los fallos de la Suprema Corte de México pueden tener efectos generales o específicos en casos de controversias constitucionales. En particular, las resoluciones de la Suprema Corte sólo son válidas *erga omnes* cuando no menos de 8 de los 11 Jueces están de acuerdo en la decisión. De otro modo, una decisión tiene consecuencias legales sólo para el caso específico. En otras palabras, si una mayoría de menos de 8 Jueces decide el caso tiene efectos *inter partes*. Ésta es una característica única del sistema mexicano porque presenta un requisito adicional para que la decisión de la Suprema Corte tenga efectos generales, el voto de una mayoría calificada.

Los otros países con provisiones concretas centralizadas *a posteriori* son Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela. En el caso de Costa Rica y Honduras, las provisiones son similares a las de México. En el resto de los países las provisiones se elaboraron siguiendo la Constitución alemana. No obstante, en todos los casos con excepción de Paraguay, esos países también tienen arbitraje constitucional abstracto centralizado, ya sea *a priori* o *a posteriori*, lo que oscurece el efecto de las provisiones concretas centralizadas. Por consiguiente, además de ser la forma menos común de arbitraje constitucional en América Latina, el modelo uno también se ve eclipsado por el modelo tres.

## **b. Modelo 2: concreto descentralizado *a posteriori***

Todos los países usan este modelo con excepción de Bolivia y Costa Rica. En esos dos países, las provisiones concretas *a posteriori* también están centralizadas (modelo uno). Este modelo suele llamarse amparo en la mayoría de los países, aunque la definición de amparo difiere de modo significativo de país a país. Del mismo modo, la manera en que se utiliza y se actúa de acuerdo con él no es la misma dentro de los países, pues depende el tipo de amparo y las circunstancias en las que se usa. Además, dependiendo del país, el amparo puede tener efectos *erga omnes* o *inter partes*.

En México, el amparo es el segundo instrumento legal disponible para impugnar la constitucionalidad de una ley.<sup>54</sup> Esta queja individual sólo es posible cuando se ha violado un derecho individual por "normas generales o actos de la autoridad" (artículo 103). Sólo se puede decidir sobre un amparo después de una solicitud específica de la parte afectada. Por lo tanto, un amparo puede referirse a la Suprema Corte si normas generales o actos de la autoridad han violado derechos individuales. Las cortes inferiores deciden los amparos regulares (que no se refieren a la constitucionalidad de una ley sino que tienen que ver con la legalidad de los actos de las autoridades o con la aplicación de normas generales). Aquellos fallos son inapelables mientras no se refieran a la constitucionalidad de una ley. En los últimos casos, se puede hacer una apelación ante la Suprema Corte, siempre y cuando se refiera exclusivamente a temas de constitucionalidad (artículo 107).

Una forma alternativa para que un amparo llegue a la Suprema Corte es cuando existen tesis contradictorias en los juicios de amparo en torno a la competencia de cortes o tribunales inferiores. En ese caso, los Jueces de la Suprema Corte, el procurador general, los tribunales mismos o las partes involucradas en el caso pueden denunciar la contradicción ante la Suprema Corte, y ésta decide qué tesis prevalece. Puede hacerlo trabajando en pleno o en salas, y cuando las diferentes salas tienen tesis contradictorias, la Suprema Corte en pleno toma la decisión final.

El amparo puede clasificarse como lo que Stone Sweet<sup>55</sup> llama "querellas individuales". En Europa Occidental, hay instrumentos legales para las querellas individuales, en Alemania desde 1951 (*Verfassungsbeschwerde*) y en España desde 1958 (amparo). En esos países, como en México, esos instrumentos son medios para proteger los derechos y las libertades constitucionales de los individuos. En los tres países, estas querellas no las pueden presentar individuos en torno a otros individuos.<sup>56</sup> Sin embargo mientras que en Alemania y España, sólo el respectivo órgano constitucional tiene la autoridad de escuchar dichas querellas, en México se puede presentar un amparo ante cualquier corte federal y luego llegar a la Suprema Corte

<sup>54</sup> Existen cinco tipos diferentes de amparo: casación, *habeas corpus*, contra leyes, agrario y administrativo, mismos que se confunden en la Constitución y en la ley que regula el amparo, pero que los profesores de derecho diferencian de modo analítico (Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el juicio de amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999). Aquí nos enfocamos en los amparos contra leyes porque es el único tipo que se relaciona con la constitucionalidad de éstas.

<sup>55</sup> Alec Stone Sweet, *Governing with Judges...*, *op. cit.*

<sup>56</sup> En Alemania, entidades públicas como las universidades también pueden presentar juicios de amparo.

mediante apelaciones o por la facultad de atracción de ésta. Por consiguiente, en Alemania y España, la querrela individual se piensa como un instrumento subsidiario, mismo que se presenta una vez que se han agotado los remedios judiciales. Sólo entonces los individuos tienen el derecho de acudir directamente a los Jueces constitucionales.<sup>57</sup>

Los fallos de la Suprema Corte mexicana en torno a los juicios de amparo sólo competen a los individuos particulares y sólo a los casos específicos. El veredicto no busca crear jurisprudencia en relación con la ley o la acción que la motivó a menos que haya al menos cinco fallos sobre el mismo tema en el mismo sentido (artículo 107). Cuando la Suprema Corte falla en favor del amparo de un individuo, la ley particular afectada sigue vigente para el resto de la sociedad. En otras palabras, el amparo sólo tiene efectos *inter partes*. Esta provisión constitucional más bien extraña ha sido sujeto de críticas y también origina muchos problemas en México y en otros países en los que tiene el mismo efecto.

Recientemente el gobierno argentino respondió a la crisis económica ordenando que se congelaran todas las cuentas bancarias para evitar el retiro masivo de pesos argentinos, mismos que se estaban devaluando rápidamente. Jueces locales e incluso fallos de la Suprema Corte permitieron que ciudadanos individuales pudieran acceder a sus cuentas bancarias, pero cada persona, y en la mayoría de los casos cada cuenta bancaria, necesitaba un fallo judicial específico. Por consiguiente, el amparo no establece jurisprudencia. En el resto de América Latina, el efecto del amparo varía de acuerdo con los casos, la legislación existente y las interpretaciones del amparo que las cortes pueden hacer con los años. En 2001, en Chile, la Suprema Corte determinó que el uso de la "pastilla del día siguiente" era inconstitucional. Si bien el Ministerio de Salud la había autorizado previamente, el fallo de la Suprema Corte implicó un retroceso para quienes buscaban introducir métodos adicionales para el control de la natalidad en el mercado chileno. El Ministerio de Salud, que interpretó de modo estrecho el fallo de la Suprema Corte, autorizó la distribución de una versión similar de la pastilla del día siguiente pero exigió autorización médica. La Suprema Corte no determinó que la nueva pastilla fuera inconstitucional, con lo que interpretó de manera estrecha que su fallo previo sólo se relacionaba con la pastilla que se había autorizado originalmente y no con todas las pastillas del día siguiente.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Alec Stone Sweet, *Governing with Judges...*, op. cit., p. 46.

<sup>58</sup> Sin embargo este caso no ha concluido. Un Juez de una corte inferior falló en contra de la nueva pastilla. El gobierno apeló nuevamente la decisión y, en última instancia, el caso llegará a la Suprema Corte. Los efectos *inter partes* de las decisiones judiciales en estos casos promueven la multiplicación de casos similares.

### c. Modelo 3: abstracto centralizado *a priori*

Popularizado por el *Conseil Constitutionnel* de Francia, este modelo centraliza el poder de determinar la constitucionalidad de las leyes en un solo cuerpo y restringe ese poder para antes de que la ley haya sido realmente promulgada. A diferencia de Francia, muchas naciones latinoamericanas que incorporaron tribunales constitucionales en su marco legal le dieron al poder judicial la facultad de nombrar a los miembros del tribunal, lo que convierte de modo indirecto a la Suprema Corte en un actor en el arbitraje constitucional. En algunos países, como Chile, la Suprema Corte nombra a algunos de los miembros del tribunal constitucional de entre sus Jueces en turno. Aquellos Jueces tienen periodos de 8 años en el tribunal o hasta que se retiren a los 75 años.

Las variaciones que adoptaron los países latinoamericanos han otorgado a los tribunales constitucionales un papel del que no goza el *Conseil Constitutionnel* francés. Ocho de los nuevos países que tienen el modelo abstracto centralizado *a priori* también tienen algún tipo de revisión *a posteriori*. Por esta razón, la importancia de los tribunales constitucionales en América Latina ni siquiera se acerca al papel que desempeña el *Conseil Constitutionnel* en Francia. Incluso después de que la ratifiquen los tribunales constitucionales, en América Latina se puede impugnar una legislación a través de otros medios. En muchos casos, aquellas impugnaciones también pueden tener efectos *erga omnes*.

Sin embargo, en años recientes, los tribunales constitucionales han adquirido un papel más prominente en ciertos países. En Chile, donde el Tribunal Constitucional se creó por primera vez en 1969 (pero se disolvió en 1973 después del golpe de Estado), la Constitución de 1980 establecía un tribunal constitucional muy poderoso (artículos 81 a 83). Durante la transición a la democracia, se adoptaron varias reformas para eliminar algunas provisiones constitucionales que otorgaban un papel tutelar al ejército. Ya que el Tribunal Constitucional estaba lleno de Jueces nombrados por la dictadura que estaba saliendo, las fuerzas democráticas buscaron reducir su poder. Sin embargo, el tribunal mantuvo muchas atribuciones que lo han convertido en un actor político esencial desde 1990. Más de 225 fallos del tribunal entre 1990 y 2001 han obligado a la legislatura a modificar o reescribir legislaciones después de votarlas, pero antes



de que se promulguen, porque un grupo de diputados o senadores impugnaron la constitucionalidad de esas leyes ante el Tribunal Constitucional.<sup>59</sup>

#### d. Modelo 4: abstracto centralizado *a posteriori*

En un sentido conceptual, el modelo 4 es el más cercano a la concepción kelseniana pura del tribunal constitucional. A diferencia de Estados Unidos, estos fallos se pueden basar en la revisión abstracta de una ley, pero a diferencia de Francia, estos fallos sólo ocurren después de que se ha promulgado dicha ley.

En México, el modelo abstracto centralizado *a posteriori* se conoce como acción de inconstitucionalidad. La Suprema Corte también tiene jurisdicción exclusiva sobre estas "acciones de inconstitucionalidad", mismas que involucran casos en los que hay una contradicción entre la norma general o el decreto ejecutivo y la Constitución nacional. Una acción de inconstitucionalidad puede referirse a la Suprema Corte por un tercio de los diputados o los senadores, el procurador general, un tercio de cualquier legislatura (contra leyes estatales que contradicen la constitución federal), por partidos registrados oficialmente (sólo contra leyes electorales federales o locales) y por partidos registrados localmente (sólo contra leyes electorales) (artículo 105). La acción de inconstitucionalidad debe presentarse durante los primeros 30 días después de que la ley ha entrado en efecto. Por consiguiente, al igual que ocurre en la controversia de constitucionalidad, la remisión en las acciones de inconstitucionalidad se restringe a las autoridades públicas y no se ofrece a los individuos.<sup>60</sup>

En contraste con la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad le otorga una facultad de revisión abstracta y exclusiva a la Suprema Corte sobre la constitucionalidad de las leyes estatales y federales. Lo anterior significa que se puede impugnar una ley sin la necesidad de tener casos concretos en los que se ha aplicado. Las acciones de inconstitucionalidad también son *a posteriori*: los partidos pueden recurrir a ellas sólo en un periodo no mayor a 30 días desde que se promulgó una ley.<sup>61</sup> La acción de inconstitucionalidad es la herramienta

<sup>59</sup> Para un listado de todas las sentencias, *vid.* <http://www.tribunalconstitucional.cl/sentencias.html>.

<sup>60</sup> Para un estudio de las acciones de inconstitucionalidad, *vid.* Juventino V. Castro, *El artículo 105...*, *op. cit.*

<sup>61</sup> La acción de inconstitucionalidad sería más efectiva sin el límite de 30 días. Según escribe Taylor, "Impugnar un estatuto en 30 días es ilógico. Un estatuto debe eliminarse por inconstitucionalidad o no debe, sin importar el tiempo. Pasar 30 días sin ser

más poderosa de la Suprema Corte para la revisión judicial, el único mecanismo de revisión que le proporciona control general sobre las leyes y tratados de la república. El control constitucional abstracto es el medio institucional más poderoso para que la corte mexicana influya las políticas y, por lo tanto, afecte las preferencias de los oficiales electos.<sup>62</sup> La acción de inconstitucionalidad es similar a otros procesos de revisión abstracta que existen en países europeos. Stone Sweet argumenta que "en la práctica, casi todas las remisiones de este tipo las hacen miembros de partidos de oposición en contra de leyes propuestas por el partido o partidos mayoritarios o gobernantes".<sup>63</sup> En México, la oposición en el Congreso diseñó, en parte, las acciones de inconstitucionalidad como un instrumento de control de la mayoría.<sup>64</sup> Los fallos de la Suprema Corte en torno a acciones de inconstitucionalidad siguen la misma regla que las controversias constitucionales. La ley o el estatuto impugnado es nulo sólo con el voto simultáneo de, cuando menos, ocho de once Jueces. Ya que las acciones de inconstitucionalidad son instrumentos abstractos de arbitraje constitucional, en los casos en que no se cumple el requisito, las decisiones de la Suprema Corte no generan jurisprudencia.<sup>65</sup>

Otros once países en la región también tienen una forma de revisión abstracta centralizada *a posteriori*. Algunas son similares a forma utilizada en México, pero otras dependen de que el tribunal constitucional ejerza dicha revisión. La constitución chilena le proporciona al Tribunal Constitucional el poder de determinar qué partidos políticos son inconstitucionales después de que se formaron y adquirieron un estatus legal. La provisión constitucional (artículo 19.15) se diseñó para otorgar al tribunal la facultad de prohibir partidos de izquierda que se registraron usando trucos legales. Con el advenimiento de la democracia en 1989, se modificó la Constitución, volviéndola más plural y democrática, pero el fraseo de la facultad del Tribunal Constitucional para declarar inconstitucionales a los partidos se conservó, aunque las bases sobre las que puede actuar se limitaron severamente.

---

impugnada no debería volver una ley constitucional". Michael C. Taylor, "Why no Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm. 1, p. 163.

<sup>62</sup> Alec Stone Sweet, *Governing with Judges...* *op. cit.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>64</sup> Juventino V. Castro, *El artículo 105...* *op. cit.*

<sup>65</sup> José Ramón Cossío Díaz, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en José R. Cossío Díaz y Luis M. Pérez de Acha (coords.), *La defensa de la constitución*, Fontamara, México, 1997, p. 69.

Tabla 5  
Resumen de los instrumentos legales para el arbitraje constitucional en México

	Modelo 1: controversia constitucional	Modelo 2: amparo	Modelo 4: acción de inconstitucionalidad
Jurisdicción	Centralizado	Difuso	Centralizado
Tiempo	<i>a posteriori</i>	<i>a posteriori</i>	<i>a posteriori</i>
Acceso	Actores gubernamentales	Individual	Actores gubernamentales
Tipo	Concreto	Concreto	Abstracto
Naturaleza de los efectos	Efectos <i>erga omnes</i> o <i>inter partes</i>	Efectos <i>inter partes</i>	Efectos <i>erga omnes</i> o <i>inter partes</i>

## 12. Unas palabras sobre los diversos instrumentos de control constitucional

Cuando existe más de un modelo de arbitraje constitucional, los individuos tienen alternativas al decidir la mejor manera de impugnar la constitucionalidad de ciertas acciones. La tabla 5 resume los tres modelos de arbitraje constitucional que coexisten en México. Los mexicanos, como individuos, sólo pueden cuestionar la constitucionalidad de las leyes, pero no pueden aspirar a producir efectos *erga omnes* aunque el poder judicial escuche de modo positivo sus casos. Las autoridades gubernamentales pueden cuestionar la constitucionalidad de las leyes ya sea con argumentos concretos o abstractos, pero no pueden hacerlo antes de que la ley o regulación se haya promulgado. No obstante, cuando las autoridades gubernamentales cuestionan la constitucionalidad de una ley o acción gubernamental, la decisión siempre es centralizada. El efecto de esas decisiones puede ser *erga omnes* o *inter partes*, dependiendo de la natu-

raleza de la controversia pero también de la intensidad (margen de votación) del voto de la Suprema Corte. En otras partes de América Latina, la diversidad de opciones disponible para quienes buscan impugnar la constitucionalidad de ciertas acciones, decretos o legislaciones puede terminar siendo confusa o quizá incluso también puede hacer menos probable que los individuos menos informados busquen impugnar la constitucionalidad de ciertos actos. O, según pareciera ser el caso en algunos países, como Costa Rica, los instrumentos individuales que requieren poco esfuerzo o preparación pueden presentar a los actores un uso excesivo —y en ocasiones trivial— de las querellas constitucionales.<sup>66</sup>

### 13. El control constitucional y el juicio de amparo

Hoy en día los instrumentos individuales para el control de la constitucionalidad son comunes en toda América Latina, pero han existido durante mucho tiempo. Por ejemplo, la constitución del estado de Yucatán en México ya establecía en 1843 el juicio de amparo.<sup>67</sup> El amparo procedía contra cualquier transgresión de un principio constitucional en detrimento de un individuo y lo podía presentar cualquier persona cuyos derechos se hubieran violado. Las actuales querellas constitucionales en toda América Latina, y en Alemania y España, comparten el espíritu del juicio de amparo.

La tabla 6 resume las características básicas de los instrumentos individuales de arbitraje constitucional en América Latina. Como se discutió previamente, son sistemas mixtos porque permiten la revisión concreta y abstracta de la legislación, y combinan mecanismos centralizados y descentralizados de revisión constitucional. Todos los países tienen mecanismos para querellas individuales (que suelen llamarse amparos), mismos que se pueden presentar ante cualquier corte (en ocasiones, cualquier corte federal) cuando una ley o acto de una autoridad ha violado un derecho individual. La decisión de la corte sólo tiene efectos para las partes involucradas en el juicio. En Bolivia, Chile y Costa Rica, los individuos también pueden presentar querellas ante el tribunal constitucional. Mientras que en Bolivia esa provisión funciona para una amplia gama de situaciones, los chilenos pueden ir ante el Tribunal Constitucional sólo para solicitar que un partido político sea declarado inconstitucional.

<sup>66</sup> Juan Carlos Rodríguez y Bruce M. Wilson, *La corte constitucional como contrapeso*, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Dallas, marzo de 2003.

<sup>67</sup> Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1962, p. 90.

Tabla 6  
Instrumentos individuales de control constitucional en América Latina

	Instrumento individual		Autoridad que escucha el caso <sup>a</sup>		Efectos de la decisión <sup>b</sup>	
	Sí	No	Centralizado (órgano constitucional)	Descentralizado (cualquier corte)	<i>erga omnes</i>	<i>inter partes</i>
Argentina	✓			✓		✓
Bolivia	✓		✓		✓	
Brasil	✓			✓		✓
Chile	✓		✓	✓	✓	✓
Colombia	✓			✓		✓
Costa Rica	✓			✓		✓
Ecuador	✓			✓		✓
El Salvador	✓			✓		✓
Guatemala	✓			✓		✓
Honduras	✓			✓		✓
México	✓			✓		✓
Nicaragua	✓			✓		✓
Panamá	✓			✓		✓
Paraguay	✓			✓		✓
Perú	✓			✓		✓
Uruguay	✓			✓		✓
Venezuela	✓			✓		✓

<sup>a</sup> Todas o algunas querellas individuales pueden llegar al tribunal constitucional mediante apelaciones. Aquí nos enfocamos en el lugar donde se presentan originalmente las querellas individuales.

<sup>b</sup> En algunos países, las querellas individuales pueden tener efectos *erga omnes* cuando cumplen con ciertos requerimientos. Aquí nos enfocamos en los efectos más comunes de los fallos a lo largo de América Latina.

Las particularidades de los casos latinoamericanos se resaltan cuando se comparan con Alemania y España. Los instrumentos para dicha forma de control constitucional han existido en Alemania desde 1951 (*Verfassungsbeschwerde*) y desde 1958 en España (recurso de amparo).

En ambos países, los instrumentos individuales se diseñaron para proteger las libertades y derechos constitucionales. Por consiguiente, la meta básica de las querellas individuales es la misma que en América Latina. De igual modo, los individuos no pueden presentar querellas contra otros individuos. El demandante siempre presenta una demanda contra el acto de una autoridad. Aunque existen similitudes importantes entre España, Alemania y América Latina, las diferencias resultan reveladoras. Mientras que los sistemas latinoamericanos son "mixtos", tanto Alemania como España tienen sistemas centralizados de arbitraje constitucional; es decir, sólo el respectivo órgano constitucional tiene autoridad para oír casos constitucionales. En ambos países, la querella individual se considera un instrumento subsidiario. Por esa razón, las querellas individuales se presentan una vez que se han agotado los remedios judiciales. Sólo entonces los individuos pueden ir directamente ante los Jueces constitucionales.<sup>68</sup>

Por consiguiente, las decisiones del Tribunal Constitucional Federal de Alemania relacionadas con casos de *Verfassungsbeschwerde* tienen efectos *erga omnes*.<sup>69</sup> En España, las decisiones en torno a amparos tienen efectos *inter partes* en la mayoría de los casos, pero cuando el Tribunal Constitucional decide los amparos en pleno (por lo general porque la decisión de la cámara que escuchó el caso contradice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) la decisión tiene efectos *erga omnes*.<sup>70</sup>

En resumen, el diseño institucional de los sistemas latinoamericanos de arbitraje constitucional afecta la naturaleza y el alcance de las decisiones tomadas cuando involucra temas de constitucionalidad. En particular, las querellas individuales en América Latina por lo general producen sólo efectos *inter partes*, mientras que las querellas individuales en países como España y Alemania tienen efectos *erga omnes*. Como demuestra nuestro análisis de las características institucionales de los sistemas latinoamericanos, esta diferencia puede ser resultado de la naturaleza mixta de aquellos sistemas porque los instrumentos individuales suelen estar en un origen dentro del reino de las cortes inferiores en vez de del órgano constitucional.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Alec Stone Sweet, *Governing with Judges...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>69</sup> Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 1997.

<sup>70</sup> Francisco Rubio Llorente, "Constitutional Review and Legislation in Spain", en Christine Landfried (coord.), *Constitutional Review and Legislation*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1988, pp. 127-146.

<sup>71</sup> Los órganos constitucionales de Alemania y España han creado filtros que les permiten decidir sólo los casos más importantes. Solamente emiten fallos en esos casos y, por lo tanto, sólo se producen decisiones *erga omnes*. Por el contrario, en América Latina no todos los fallos emitidos en juicios de amparo tienen efectos *erga omnes*. Es más, los amparos que se originan en cortes inferiores no siempre llegan al órgano constitucional.

## 14. Conclusión

Hemos buscado crear un mapa de los ricos y diversos enfoques del control constitucional en América Latina actualmente. Clasificamos esos sistemas por tipo (concreto o abstracto), tiempo (*a priori* o *a posteriori*) y jurisdicción (centralizada o descentralizada). Conforme la consolidación democrática y la construcción de instituciones fortalecen más al poder judicial y al control constitucional en la región, surgen nuevos desafíos para que los cuerpos de arbitraje constitucional sean herramientas efectivas para facilitar este proceso. Muchos de esos desafíos son específicos de cada país debido a la forma particular de arbitraje constitucional que todos los países de América Latina han desarrollado. Ya que la manera en que los sistemas de arbitraje constitucional han evolucionado en los países latinoamericanos ha sido muy creativa, los investigadores deben evitar las generalizaciones burdas al investigar las ventajas, las restricciones y los desafíos que enfrentan los sistemas de arbitraje constitucional en América Latina.

## Fuentes

Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

Barros, Robert, *Law and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

Brewer-Carías, Allan R., "La jurisdicción constitucional en América Latina", en Domingo García Belaúnde y D. Fernández Salgado (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 119-161.

Brunner, Georg (coord.), *The Constitutional Judiciary in Hungary. Analysis and Collected Decisions, 1990-1993*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1962.

Burnett, Stanton, y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine*, Rowman & Littlefield, Landham, 1998.

Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon, Nueva York, 1989.

Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México, 1997.

Cossío Díaz, José Ramón, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en José R. Cossío Díaz y Luis M. Pérez de Acha (coords.), *La defensa de la constitución*, Fontamara, México, 1997, pp. 65-80.

Couso, Javier, "The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Democratic Transition, 1990-2002", *Democratization*, vol. 10, núm. 4, 2003, pp. 70-91.

Deener, David, "Judicial Review in Modern Constitutional Systems", *American Political Science Review*, vol. 46, núm. 4, 1952, pp. 1079-1099.

Domingo, Pilar, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp. 705-735.

\_\_\_\_\_, "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 151-175.

Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of Popular Support", *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, pp. 435-457.

Eder, Phanor J., "Judicial Review in Latin America", *Ohio State Law Journal*, vol. 21, núm. 3, 1960, pp. 570-615.

Epstein, Lee, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001, pp. 117-167.



Favoreau, Louis, "American and European Models of Constitutional Justice", en D. S. Clark (coord.), *Comparative and Private International Law. Essays in Honor of John Merryman*, Humboldt, Berlín, 1990, pp. 105-120.

\_\_\_\_\_, "Constitutional Review in Europe", en Luis Henkin y Albert J. Rosenthal, *Constitutionalism and Right. The Influence of the United States Constitution Abroad*, Columbia University Press, Nueva York, 1990, pp. 38-61.

Ferejohn, John, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, núm. 3, 2002, pp. 41-68.

\_\_\_\_\_, y Barry Weingast, "A Positive Theory of Statutory Interpretation", *International Review of Law and Economics*, vol. 12, 1992, pp. 263-279.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el juicio de amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

Frühling, Hugo, "Judicial Reform and Democratization in Latin America", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (coords.), *Fault Lines in Democracy in Post-Transition Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1998, pp. 237-262.

Gargarella, Roberto, "Discutiendo el constitucionalismo latinoamericano", *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 2, 2002, pp. 445-467.

Gibson, James L., y Gregory A. Caldeira, "The Legitimacy of Transnational Legal Institutions. Compliance. Support and the European Court of Justice", *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, 1995, pp. 459-489.

Grant, J. A. C., "Contract Clause Litigation in Colombia. A Comparative Study in Judicial Review", *American Political Science Review*, vol. 42, núm. 6, 1948, pp. 1103-1126.

Harutyunyan, Gagik, y Arne Mavcic, *Constitutional Review and its Development in the Modern World*, Hayagitak, Liubliana, 1999.

- Harvey, Anna, y Barry Friedman, *The Limits of Judicial Independence. The Supreme Court's Constitutional Rulings, 1987-2000*, ponencia presentada en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril de 2004.
- Helmke, Gretchen, "The Logic of Strategic Defection. Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, 2002, pp. 305-320.
- Hilbink, Lisa, "The Politics of Judicial Apoliticism. The Institutional Roots of Judicial Behavior in Chile, 1964-2000", presentado.
- Iaryczower, Matias, Pablo Spiller y Mariano Tomassi, "Judicial Decision-Making in Unstable Environments", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002, pp. 699-716.
- Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- Kommers, Donald P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 1997.
- Latinobarómetro, informes de prensa, 2002, tomado de: <http://www.latinobarometro.org>.
- Lösing, Norbert, "Los retos del tribunal constitucional en América Latina", *Revista Universidad Cooperativa de Colombia*, vol. 66, mayo-septiembre de 1997, p. 103-116.
- Ludwikowski, Rett R., *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Duke University Press, Durham, 1996.
- Manin, Bernard, "Checks, Balances and Boundaries", en Bianca Fontana (coord.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 27-62.
- Maravall, José, y Adam Przeworski, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

Murphy, Walter F. C., Hermann Pritchett y Lee Epstein, *Courts, Judges, & Politics. An Introduction to the Judicial Process*, 5a. ed., McGraw-Hill, Boston, 2001.

Pasquino, Pasquale, *What is Constitutional Adjudication About? Typology of Constitutional Adjudication in Europe*, manuscrito inédito, New York University, 2003.

Ríos-Figueroa, Julio, *Judicial Independence from Paper to Reality. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico*, ponencia presentada en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril de 2004.

Rodríguez, Juan Carlos, y Bruce M. Wilson, "La corte constitucional como contrapeso", ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Dallas, marzo de 2003.

Rosenn, Keith S., "Judicial Review in Latin America", *Ohio State Law Journal*, vol. 35, 1974, pp. 785-819.

Rubio Llorente, Francisco, "Constitutional Review and Legislation in Spain", en Christine Landfried (coord.), *Constitutional Review and Legislation*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1988, pp. 127-146.

Schwartz, Hermann, "A Brief History of Judicial Review", en Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 145-150.

\_\_\_\_\_, "Surprising Success. The New Eastern European Constitutional Courts", en Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 195-214.

Spiller, Pablo, y Rafael Gely, "A Rational Theory of Supreme Court. Statutory Decisions with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990, pp. 263-300.

- Staton, Jeffrey K., y Mark Strahan, *The Emergence of an Effective Constitutional Court*, ponencia presentada en la reunión de la American Political Science Association, Boston, septiembre de 2002.
- Stone Sweet, Alec, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- Stotzky, Irwin P. (coord.), *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*, Westview, Boulder, 1993.
- Tate, C. N., y T. Vallinder (coords.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, Nueva York, 1995.
- Taylor, Michael C., "Why no Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm. 1, pp. 141-166.
- Vanberg, Georg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp. 333-360.

# **La Suprema Corte y la teoría constitucional\***

---

**José Ramón Cossío Díaz\*\***

\* El presente texto apareció originalmente en la revista *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, 2001, pp. 61-115. El texto se publica con autorización del autor y del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

\*\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 1. Introducción

Una de las constantes de los trabajos que en nuestro país se han realizado respecto del Poder Judicial de la Federación, consiste en la exposición de las distintas reformas (principalmente constitucionales) que se le han hecho a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Se trata, de modo fundamental, de relaciones sobre cambios normativos, del tipo que suelen llamarse de historia interna.<sup>1</sup> Este tipo de trabajos no dejan de ser útiles, sobre todo porque permiten apreciar en conjunto los cambios normativos habidos en un período. Sin embargo, fuera de esa función, prácticamente no cumplen ninguna otra, en tanto que no dan cuenta de las razones de los cambios normativos, no profundizan en una explicación de tipo dogmático ni, mucho menos, consideran el modo como los cambios afectan al sentido general del orden jurídico. Debido a que las formas "tradicionales" de explicación del derecho han terminado por ser entre nosotros "paradigmáticas", se ha presentado una situación en la que se identifica al estudio del derecho con esas formas de explicación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre el concepto de historia interna véase Peter Charles Hoffer, *Law and People in Colonial America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, pp. X-XII. En este tipo de explicaciones se detalla en qué fecha se presentó la iniciativa de reformas, las incidencias del proceso legislativo correspondiente, la identificación de las normas que entraron en vigor y, finalmente, se hace una breve descripción de éstas últimas.

<sup>2</sup> José Ramón Cossío Díaz, "La Ciencia Jurídica Contemporánea y la difícil explicación del Derecho Indígena", *Revista del Senado de la República*, vol. IV, núm. 11, México, abril-junio de 1998, pp. 33-52.

Las razones que explican la trivialización del estudio del derecho hemos pretendido apuntarlas en otros trabajos.<sup>3</sup> Sin embargo, nos parece necesario comenzar a romper las condiciones de la historia interna apuntadas mediante un criterio de contraste. De entre los muchos elementos de que podemos echar mano, cabe citar, por ejemplo, la historia general, la sociología o la política. Así, seguir cada uno de ellos nos conduciría, respectivamente, a explicarnos los cambios a partir de las condiciones de la situación prevaleciente, de las relaciones sociales imperantes o de las condiciones del ejercicio político. Las respuestas nos permitirían correlacionar los momentos o causas sociales, pero no llegar a la comprensión de las condicionantes normativas de estos cambios.

En las condiciones actuales del país, nos parece importante reconstruir los contenidos constitucionales a partir de lo que dispongan sus enunciados y los supuestos del texto original o de las reformas que lo sucedieron. En otros términos, debido a que en los tiempos actuales se ha seguido la práctica de considerar que la Constitución no tiene más sentido que su literalidad, parece indispensable recuperar la dimensión de los supuestos que dan sentido a sus normas. Esta necesidad no implica una elección arbitraria, sino que deriva de la forma en que está construido el ejercicio y, por ende, la dominación política a la cual nos vemos sometidos, tal como apuntamos en otra parte.<sup>4</sup>

Dados los supuestos anteriores, los propósitos que perseguimos con este trabajo son varios: precisar qué teoría constitucional consideró el Constituyente de 1916-1917 para diseñar a la Suprema Corte en los términos que lo hizo; establecer qué teorías o concepciones constitucionales se sostuvieron al llevar a cabo las reformas a la Corte; establecer qué teoría o concepción constitucional tenemos hoy en día, a la luz de las reformas constitucionales a la Suprema Corte.

Se trata de encontrar las relaciones entre los diseños y las reformas a la Suprema Corte con respecto a las concepciones generales que las animan o resultan de ellos. Se trata, es cierto, de un esfuerzo limitado a tratar de comprender a nuestro actual texto constitucional a

<sup>3</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 43-73.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 22-25. Si la dominación política se ejerce con base en el orden jurídico y su legitimidad deriva de que esa condición se satisfaga, resulta importante darle seriedad a los contenidos y significaciones de esa dominación. No señalar estos extremos, dado que la dominación ya se está ejerciendo, es tanto como claudicar a cualquier esfuerzo crítico y permitir que el ejercicio del poder se ejerza de cualquier forma y, con ello, implicar que cualquier forma de ejercicio es legítima.



través de una materia en particular y bajo uno solo de los enfoques mediante los cuales ésta última podía ser considerada. Aun así, y ante la carencia de explicaciones, vale la pena alumbra una porción de nuestro ordenamiento constitucional, a la espera de que más adelante se sumen otros esfuerzos en el mismo sentido. Una explicación completa de los supuestos constitucionales requiere conocer la "práctica" o la "dinámica" constitucional. Desde un punto de vista normativo, aquello que pueda predicarse de una Constitución deriva de aquello que pueda predicarse de las atribuciones de los órganos encargados de mantener su regularidad y del ejercicio que esos órganos hagan de esas atribuciones. Sin embargo, y por razones de espacio, no podemos tratar ahora todas estas cuestiones, y debemos constreñirnos a la explicitación de los tres temas apuntados. Al proceder de esta manera, no alcanzamos los objetivos de presentar una visión general acerca de la teoría de la Constitución, ni tampoco de cómo es que la Corte se ubica o contribuye a esa teoría, pero si logramos un avance respecto de las formas como entre nosotros suele estudiarse al derecho y a la Constitución.

## **2. El sentido de la Teoría Constitucional**

Para efectos de este trabajo diremos que la teoría constitucional, no consiste, ni en la mera enunciación de las diversas normas que componen a la Constitución, ni en una serie de conceptos generales acerca de aquello que en cualquier tiempo y lugar deba entenderse por esta norma. Se trata, de un modo intermedio, de la identificación de los supuestos generales que animan a un texto positivo en particular, en este caso la Constitución de 1917. Los supuestos a identificar tienen, simultáneamente, la cualidad de dar contenido a las normas constitucionales específicas, pero no diluirse en ellas.

La teoría constitucional tiene la función de identificar aquellos criterios con los cuales, servidores públicos, juristas y ciudadanos pueden darle sentido a las normas constitucionales, sea para lograr su interpretación o para reformar o adicionar su texto. En el primer caso, la discusión acerca de los supuestos constitucionales permite determinar qué interpretaciones son aceptables o posibles en términos de los propios supuestos constitucionales. Aquí, la teoría constitucional realiza una función de tipo normativo, y previene acerca de aquellos resultados que no se corresponderían con el texto. En el segundo caso, el de las reformas o adiciones, la teoría constitucional tendría la función de apuntar de qué manera se modificarían los supuestos constitucionales, tanto de modo directo como indirecto. En este caso no deberíamos hablar

de una función normativa, sino de una función de reordenación o reformulación de aquellos supuestos que permiten darle sentido a las interpretaciones constitucionales.

Habrá quien objete las funciones que le asignamos a la teoría constitucional. En primer lugar, habrá quien diga que la misma no es necesaria, en tanto que los enunciados constitucionales tienen su propio sentido y no se precisa llevar a cabo una reconstrucción de "segundo nivel" para determinarlo. En segundo lugar, se podría objetar que dicha teoría se limita a considerar el sentido de la Constitución y, al hacerlo, pierde el referente externo y sus posibilidades se reducen a una mera circularidad. En tercer lugar, también se podría argumentar que ese intento teórico tiene la desventaja de que no presenta ningún tipo de límite frente a los cambios, de manera tal que, tanto a nivel de las interpretaciones como de las reformas o adiciones, tendría que limitarse a la reconstrucción de sentidos posibles. Finalmente, y por razones semejantes a las acabadas de explicar, podría decirse que tal teoría no podría cumplir ningún tipo de función normativa ni imponer ningún límite a la práctica constitucional.

Cada una de las objeciones apuntadas tiene sentido. Respecto a la primera, puede decirse que uno de los problemas fundamentales de las normas constitucionales radica en la pluralidad de sus sentidos, al punto que es difícil considerar que atendiendo exclusivamente a aquellas éstos sean determinables. El problema de nuestro tiempo radica en que los integrantes de una sociedad fragmentada quieren imponer o colocar en las normas constitucionales los sentidos que les parecen "adecuados", dando lugar con ello a una verdadera "lucha por la Constitución"<sup>5</sup> o, mejor, por el sentido de los enunciados constitucionales. De esta manera, los sentidos de estos enunciados no pueden provenir sólo de ellos "mismos", de ahí que deban considerarse los supuestos de los que provienen.

En lo tocante a la segunda objeción, no estamos frente a un planteamiento abstracto, sino ante una corriente de opinión que considera que las Constituciones de nuestro tiempo son la expresión de valores sociales y que, por ende, deben ser interpretadas y reformadas a partir de tales valores. Este parecer se encuentra enormemente extendido, e involucra a autores como

<sup>5</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998, pp. 143-183.

Dworkin,<sup>6</sup> Nino<sup>7</sup> o Zagrebelsky.<sup>8</sup> Aun cuando sus concepciones difieren en varios aspectos, tienen en común la idea de que los valores que le dan sentido a la Constitución, no pueden dejar de ser reconocidos por los operadores jurídicos o los juristas, y que no pueden dejarse de lado aún en los casos de reforma constitucional. A fin de mantener la discusión del derecho en términos empíricos y atender con ello a su positividad, la consideración acerca de los valores o los supuestos constitucionales debe hacerse a partir del propio texto constitucional, sus procesos de creación y la dinámica de la práctica constitucional. Salir de esos extremos propicia una evasión constitucional y una discusión de segundo nivel acerca de lo que debiera ser la Constitución, pero difícilmente acerca de lo que es su práctica, de ahí que, en realidad, estemos frente a una forma de "domesticación del positivismo".<sup>9</sup>

Pasando a la tercera objeción, nos parece que dentro de las funciones de una teoría constitucional como la planteada, resulta difícil oponerse a la realización de cambios constitucionales. Por un lado, ya se apuntó, tal teoría sí puede servir como guía para la elaboración de opiniones jurídicas o jurisprudenciales, o para determinar los grados de afectación del entramado constitucional por una reforma o adición. Sin embargo, esas funciones normativas no pueden constituirse en límites a la actuación de los órganos del Estado. Las teorías no son límites físicos, ni parece factible sustentar la legitimidad política en un valor extraconstitucional, precisamente porque la dominación política que reclama la legitimidad tiene su fundamento en la Constitución. Las teorías que tratan de constituirse en límites a las modificaciones constitucionales, frecuentes en nuestro tiempo, tienen en común el que se producen respecto de Constituciones propias de Estados democráticos y, en esa medida, pretenden demostrar que los ordenamientos necesariamente son democráticos. La prueba final para estas construcciones se presenta cuando, se lleva a cabo una reforma que da lugar a una norma con contenido no democrático, pues aquello que se suponía un límite no lo fue, y aquello que se suponía debía ser una causa de pérdida de legitimidad, no operó en ese sentido. La función "guía" de la expli-

<sup>6</sup> Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977; Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.

<sup>7</sup> Carlos Santiago Nino, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

<sup>8</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil*, trad. de M. Gascón, Madrid, Trotta, 1995.

<sup>9</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Constitución, Tribunales y Democracia*, *op. cit.*, pp. 149-155. Se dirá entonces, y con razón, que al no atender a ningún elemento "superior" o "guía" para llevar a cabo el entendimiento constitucional, a lo que se llega es a la mera discusión de la Constitución. A esta nueva objeción habría que responder afirmativamente y aceptar, sin más, que los análisis sobre una práctica social, como lo es la Constitucional, bien pueden llevarse a cabo a partir de la reconstrucción teórica de los elementos de la propia práctica.

cación constitucional duró o estuvo en vigor hasta en tanto se mantuvieron las condiciones que hacían posible darle un sentido democrático, y nada más. La teoría constitucional que proponemos tiene la desventaja de no construir con pretensiones de definitividad una ideologización de la Constitución, sino exclusivamente tratar de describir las posibilidades de sentido de las normas constitucionales a partir de los supuestos que les dan origen. Las construcciones tienen, como ya lo señalaba Von Kirchmann,<sup>10</sup> la relatividad de los supuestos y de las normas que explican pero, también, una función de denuncia acerca de las formas concretas en que se está llevando a cabo la dominación política en relación con los sentidos posibles de las normas que la permiten.

En lo que hace a la última objeción, puede llegarse a decir que la teoría sí puede cumplir funciones normativas, dado que tiene la pretensión de constituir los criterios que autoridades y ciudadanos deban tener en cuenta al discutir las normas constitucionales. Debido a la vaciedad que diversos factores le impusieron a nuestra Constitución y a su entendimiento,<sup>11</sup> no existen presupuestos acerca de lo que pueda significar, de ahí que, aunado a los procesos de cambio que vivimos,<sup>12</sup> la determinación de las funciones normativas más sencillas y de los sentidos constitucionales más simples, son verdaderamente complejos. El mantenimiento de la unidad dentro de la pluralidad, la posibilidad de resolver la conflictividad social a partir del derecho, la racionalidad de la lucha por la Constitución, pasan por la identificación o construcción de aquellos supuestos que le dan sentido a la Constitución en tanto unidad normativa suprema, y a cada una de las normas de que ésta se compone. A nuestro juicio, por una teoría constitucional que se construya a partir de la Constitución misma en tanto que, repetimos, mediante ella se ejerce la dominación.

Si lo que damos en llamar teoría constitucional depende de la identificación de los supuestos que animan a la Constitución, cabe preguntarse por la forma de identificar tales supuestos. La forma de proceder puede llevarse a cabo si convenimos que para el establecimiento de la Constitución intervienen una serie de factores de muy diversa índole. Esta misma pluralidad hace compleja la identificación de todos aquellos supuestos que subyacen a la Constitución,

<sup>10</sup> Julius Von Kirchmann, *La Jurisprudencia no es Ciencia*, trad. de A. Truyol, Madrid, CEC, 1983.

<sup>11</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, op. cit., pp. 43 y ss.

<sup>12</sup> Sobre estas cuestiones, cfr. nuestro libro de próxima aparición (2000), en el cual tratamos de dar cuenta de cómo han afectado sobre nuestro derecho los diversos cambios sociales y políticos que hemos vivido recientemente.

de manera que, para los efectos de este trabajo, se hace necesario precisar qué factores habremos de considerar, así como la forma en que llevaremos a cabo su identificación. En este sentido, partiremos del hecho de que la Constitución de 1917, como toda Constitución, es la expresión de, particularmente, una pluralidad de factores políticos. Si el régimen mexicano se caracterizó, en principio, por la hegemonía de un partido político y por un exacerbado presidencialismo, resulta posible tratar de identificar el sentido de los supuestos y de las normas constitucionales a partir de las expresiones de esas formas de dominio político. Así, será factible considerar, en primer término, las iniciativas de reforma constitucionales y sus correspondientes exposiciones de motivos, los dictámenes de las comisiones de las Cámaras, los debates y los discursos de los principales actores. La anterior información podrá ser utilizada, a efecto de contrastarla, con los informes de los presidentes de la Suprema Corte, los datos sobre el rezago y otras formas de cuantificación de los problemas judiciales, las opiniones de los juristas de la época, etcétera. Ante la falta de información de los cambios a la Suprema Corte pero, sobre todo, de interpretaciones y estudios sobre la época, parece adecuado proceder a construir algunos sentidos, así sean indirectos y provisionales.

### **3. La Teoría Constitucional en el diseño de la Suprema Corte**

Estamos en posibilidad de preguntarnos por los supuestos de la Constitución de 1917, particularmente, por aquellos que le dieron forma a la Suprema Corte. Identificar tales supuestos no es un asunto sencillo pues, como se sabe, fueron diversas las corrientes que concurrieron en el Congreso Constituyente. Sin embargo, lo que debe tomarse como punto de partida son dos documentos fundamentales: el Proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza y su Informe al entregar ese Proyecto al Congreso. Estos documentos valen como referentes iniciales, ya que a partir de ellos se llevan a cabo los debates y toma de posición de los diputados, y se expresa la ideología del grupo vencedor en la lucha armada que dio como resultado la convocatoria al Congreso Constituyente, pero no así a la Constitución.

En la sesión del 1o. de diciembre, Carranza compareció al Congreso Constituyente y leyó su Informe sobre el Proyecto de reformas. Sostuvo que en el mismo están contenidas todas las reformas que eran necesarias para lograr que la nación caminara por la senda de la libertad y del derecho. A su juicio, la Constitución de 1857 recogía adecuadamente los principios de las

revoluciones sociales del siglo XVIII, pero desafortunadamente quienes la elaboraron se conformaron con proclamar principios generales, "...de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no han podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva".<sup>13</sup> Así, consideraba que los derechos individuales, base de las instituciones sociales, habían sido conculcados de manera constante; las leyes relativas al juicio de amparo, medio para protegerlas, sólo embrollaban la marcha de la justicia; los tribunales siempre se vieron con pesadas cargas de trabajo; el amparo terminó por ser mera arma política y medio apropiado para terminar con la soberanía de los Estados. La institución más importante de protección social, terminó por ser totalmente ineficaz. Carranza expresó iguales críticas a lo que llamó, "los otros principios fundamentales que informan la misma Constitución de 1857".<sup>14</sup>

Carranza reiteró las ideas introducidas en septiembre de 1916 al "Plan de Guadalupe", en el sentido de que las reformas a la Constitución de 1857 mantendrían, por una parte, su espíritu liberal y, por la otra, se reducirían a cuatro cuestiones: suprimir lo que la hacía inaplicable, suplir sus deficiencias, disipar la obscuridad de algunos preceptos y limpiarla de aquello que hubiere servido a la dictadura.<sup>15</sup> Al sintetizar las reformas, expresó que la primera finalidad de la Constitución era garantizar la libertad humana, por lo que en la Constitución de 1917, a diferencia de su antecesora, se debían establecer los medios para castigar tales violaciones e introducir diversos cambios al catálogo de las garantías individuales. Particular atención merecen las consideraciones a varias propuestas de reforma, ello debido a que consideran los principios que Carranza identificó como fundamentales.<sup>16</sup> En primer lugar, las que se refieren a los artículos 35 y 36, en cuanto a si el voto debe otorgarse a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o sólo a quienes estén en aptitud de darlo eficazmente por su ilustración o situación económica.<sup>17</sup> En segundo lugar, a partir de una concepción clásica de la división de poderes en

<sup>13</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo I, México, INHERM, 1960, p. 260.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 261. Que la soberanía nacional radicara en el pueblo no era en México una realidad, pues el poder se ejercía por quienes tenían la fuerza de investirse a sí mismos de éste; tampoco tenía para él sentido alguno el principio de división de poderes, pues los mismos se habían ejercido por una sola persona; el federalismo le parecía una cuestión nominal, en tanto las autoridades locales se habían constituido en meras ejecutoras de los designios centrales.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 262.

<sup>16</sup> Otras consideraciones particulares hechas a artículos de la Constitución de 1857, se refirieron al 27 (en materia del proceso de expropiación), 28 (a fin de combatir a los monopolios), 30 (a fin de identificar a la nacionalidad mexicana) y 72, fracción XX (en el sentido de establecer atribuciones al Congreso para regular las condiciones de trabajo).

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 265. Como se sabe, la inclinación de Carranza fue en el primer sentido, al considerar que sólo así se evitaba darle un sentido de clase o hacerlo un mero artificio para disimular usurpaciones al poder.

cuanto sistema de frenos y contrapesos, argumentó sobre la necesidad de limitar las funciones del Legislativo a fin de impedir que estorbara la marcha de los otros dos poderes.<sup>18</sup> En tercer lugar, en cuanto al Ejecutivo, habló de la necesidad de un gobierno fuerte, aun cuando no despótico, y para ello consideró necesario elegirlo de manera directa, prohibir la reelección y desechar de plano la posibilidad del sistema parlamentario. Igualmente, terminó con el sistema de sustituciones fijas a la presidencia de la República (vicepresidente y secretarios de Estado), para dar cabida a otro en que se hace a través de los integrantes del Congreso de la Unión. En cuarto lugar, se pronunció sobre las reformas necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial,<sup>19</sup> por considerar que uno de los anhelos más sentidos por el pueblo mexicano es contar con tribunales "...que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy".<sup>20</sup>

Como se desprende del Informe y del articulado de su Proyecto, Carranza tenía en mente un proyecto liberal, constreñido a garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e iglesia. En las discusiones se dio la concurrencia entre ese proyecto liberal y otro de corte social. La Constitución de 1917 dio cabida a una interesante mezcla de supuestos y, como consecuencia de ellos, de normas. Ahora conviene poner en relación dos cuestiones: primera, la afectación de las ideas expresadas por Carranza y, segunda, la influencia de las ideas que provocaron el cambio con respecto a la conformación de la Suprema Corte.

En cuanto a la primera cuestión, no se trata de precisar todos aquellos casos en los que las ideas de Carranza fueron derrotadas,<sup>21</sup> por decirlo así, sino sólo exponer de qué manera resultaron afectadas sus tesis fundamentales. A partir de la idea de que el Proyecto de Carranza era el de una Constitución liberal, las afectaciones aludidas pueden dividirse en dos grandes rubros: el compuesto por aquellos cambios que alteraron las ideas liberales, y el de aquellos

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 267. Por ello, propuso suprimir la facultad de la Cámara de Diputados para juzgar al presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación, y conferirle a la Suprema Corte la atribución de investigar de ciertos hechos a partir de la excusativa de las Cámaras o del Ejecutivo.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 269-270.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 269.

<sup>21</sup> Manuel González Oropeza, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México, UNAM, 1998, pp. 5 y ss.

que se refirieron a cuestiones funcionales. Dentro del primer rubro, podemos identificar, primordialmente, los cambios introducidos a los artículos 3o., 5o., 27 y 123.<sup>22</sup> Como es bien sabido, estos cambios se sustentaron en una ideología social, mediante la cual se quiso dar cabida a las reivindicaciones del movimiento revolucionario.<sup>23</sup> Dentro del segundo rubro se hallan una serie de modificaciones de tipo variado, que afectaron a los artículos 7, 9, 16, 18, 21, 28, 30, 32, 37, 42, 52, 76, 79, 84, 94, 96, 98, 101, 107, 111, 115, 117, 123, 130, 132 y 133. Algunas de estas modificaciones son relevantes en cuanto hace a la estructura del municipio, la sustitución del presidente de la República, la determinación de la nacionalidad o la conformación del territorio nacional, si bien ninguna de ellas altera el modelo liberal ni los grandes trazos del modelo constitucional planteado por Carranza.

Si los cambios al Proyecto de Carranza se derivaron de una concepción social o de una precisa negociación técnica o política entre los constituyentes dentro de los esquemas liberales, cabe preguntarnos qué ideas influyeron en el diseño de la Suprema Corte. En el Proyecto, el contenido de los artículos constitucionales relativos al Poder Judicial puede resumirse de la siguiente manera: a) El 94 disponía que se depositaría su ejercicio en una Corte Suprema de Justicia, y en tribunales de Circuito y de Distrito; que la Corte se integraría por nueve miembros, funcionaría en Pleno, sesionaría públicamente y precisaba el quórum de asistencia y de votación; que los Ministros de la Corte durarían cuatro años en el cargo, y no podrían ser removidos sino mediante juicio de responsabilidad; b) en el 95 se disponía cuáles debían ser los requisitos para ser designado Ministro, entre los cuales estaban los de ciudadanía, edad, profesión, reputación y residencia en el país; c) en el 96, se precisaba el procedimiento que debía seguirse para llevar a cabo la designación de los miembros de la Suprema Corte por parte del Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, y los supuestos a seguir en caso de que no se diera la designación en una primera votación; d) en el 97 se proponía que la Corte designara a los Jueces y Magistrados y se fijaba su duración en el cargo, los supuestos y procedimientos de

<sup>22</sup> En el mismo sentido, y derivadas de esas ideas, podemos considerar las adiciones a los artículos 21, 28, 37 y 117, primordialmente.

<sup>23</sup> Para una explicación detallada de estas cuestiones, véase José Ramón Cossío Díaz, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 19 y ss. Si miramos en conjunto tales cambios, se limitan (con excepción de la educación primaria, superior y elemental que se impartiera de forma gratuita en establecimientos oficiales) a introducir restricciones a unos particulares en su actuar respecto de otros particulares. El cambio representó una afectación a los postulados del Estado liberal, pero no por vía de prestaciones otorgadas directamente por el propio Estado, sino mediante la restricción de las conductas de quienes (latifundistas, patrones) se suponía que contaban con mayores recursos económicos o una posición de poder en las relaciones sociales. Al haberse introducido estas reformas se modificó el Proyecto liberal de Carranza, y se le confirieron al Estado atribuciones para regular e intervenir en la forma como debían desenvolverse las relaciones sociales, sobre todo para garantizar que no hubiera excesos en ellas por parte de quienes habían sido considerados como más fuertes o poderosos.



remoción y los supuestos de su adscripción; también se daban atribuciones a la Corte para nombrar Jueces o Magistrados supernumerarios para auxiliar a la pronta administración de justicia, y para designar a uno de sus miembros, un Juez, un Magistrado o comisionados especiales para, a solicitud de ciertos funcionarios, averiguar la conducta de algún Juez o Magistrado o algún hecho que constituyera la violación a una garantía individual, al voto público o algún otro delito castigado por la ley; la obligación de los Ministros de la Corte de visitar juzgados y tribunales; los términos de designación del presidente de la Corte, y los términos de la protesta de estos últimos y de Jueces y Magistrados; e) en el 98, se buscaba prever la forma de sustitución de las faltas de los Ministros de la Corte; f) en el 99, se determinaban los supuestos de la renuncia del cargo de Ministro; g) en el 100, las formas de otorgamiento de licencias para los Ministros; h) en el 101, la prohibición para que Ministros, Magistrados, Jueces y secretarios de Corte, desempeñaran empleos o cargos remunerados de la Federación o los estados; i) en el 102, se precisaba la organización del ministerio público y la mención de las funciones de éste y del Procurador; j) en el 103 se precisaban las competencias de los tribunales federales, y en el 104 y 105, las competencias de la Suprema Corte; k) finalmente, en los artículos 106 y 107, se establecía, respectivamente, la competencia de los tribunales federales en materia de amparo y los elementos fundamentales de ese proceso.

Del conjunto de propuestas, sólo en algunas de ellas se introdujeron modificaciones. En su orden, el artículo 94 se modificó en tres aspectos: primero, para aumentar el número de integrantes de la Corte de nueve a once; segundo, para modificar el quórum de asistencia de ese órgano y, tercero, para alterar las condiciones de estabilidad en el cargo. Los artículos 96 y 98 se modificaron para permitir que cada una de las legislaturas de los estados propusiera a un candidato al Congreso de la Unión a fin de designar a los Ministros. La propuesta de artículo 101 fue adicionada para prohibir que los Ministros y sus secretarios, los Magistrados y los Jueces, aceptaran o desempeñaran empleos o cargos particulares, salvo los honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. En la propuesta de artículo 104 (que sería el 105 actual) se suprimió la posibilidad de que la Corte conociera en jurisdicción originaria de las controversias entre estados "con motivo de sus respectivas atribuciones", para quedar constreñida a aquellas controversias entre ellos que se refirieran a la constitucionalidad de sus actos. A la propuesta del artículo 107 se le agregó un segundo párrafo a la fracción IV, para prever que cuando se pidiera el amparo contra resoluciones no definitivas en los juicios civiles, se observarían en lo conducente las reglas previstas en esa fracción respecto de las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles.

¿Cuáles fueron las razones del Constituyente para modificar las propuestas de Carranza? En cuanto al artículo 94, la modificación se produjo en el dictamen presentado por la Comisión Segunda de Constitución en la sesión del día 17 de enero.<sup>24</sup> Respecto al número de integrantes y quórum, dicha Comisión sostuvo: "El número de Ministros de la Corte se fijó en once, por parecer este número el más conveniente para conciliar las necesidades de la resolución por un número de Magistrados que no sea exiguuo, con las consideraciones de economía y de expedición en el despacho. Se estableció igualmente que, para funcionar la Corte debían estar presentes los dos tercios del número total de sus miembros, para que la mayoría sea siquiera de un poco más de la tercera parte".<sup>25</sup> Por lo que se refiere a los cambios en la duración de los integrantes del Poder Judicial, se dieron tres momentos en la discusión: la propuesta de Carranza contemplaba que fuera de cuatro años sin posibilidad de remoción, el dictamen estableció esos términos y la inamovilidad a partir de 1921, y el texto original quedó en dos años, posibilidad de nueva elección por cuatro más, e inamovilidad a partir de 1923. Las razones que sostuvieron este cambio fueron hechas valer en la sesión del día 20 de enero, y precisadas por los diputados Machorro Narváez y Múgica en la del día 21. El primero sostuvo que debía ponerse a los Ministros a prueba por seis años, y el segundo dividió ese periodo en cuatro y dos años, a fin de "no correr el peligro de tener Magistrados por seis años sin poderlos remover".<sup>26</sup>

Las razones para modificar los artículos 96 y 98, en cuanto a la designación de los Ministros de la Suprema Corte, fueron abundantes y complejas, pues en torno a este tema se discutieron las características políticas del Poder Judicial. El dictamen de la Comisión Segunda de Constitución fue objetado en primer lugar por el diputado Truchuelo, en la sesión del día 20 de enero,<sup>27</sup> quien adujo que el Judicial sí era Poder, y que en tal virtud había que desligarlo de los otros Poderes, lo cual sólo se podía lograr si el origen de sus integrantes era la elección popular, uno por cada uno de los estados. A su juicio, si se querían poderes democráticos, era necesario darle su origen en el voto directo del pueblo y no en las legislaturas de los estados, pues ello podría dar como resultado la influencia de ciertos grupos sociales.<sup>28</sup> Lizardi sostuvo en la misma sesión que la elección debía hacerse por el pueblo de manera indirecta, y que a

<sup>24</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo II, México, INEHRM, 1960, núm. 60, pp. 412 y ss.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 412-413.

<sup>26</sup> *Ibid.*, núm. 67, p. 548. Al presentarse el nuevo dictamen sobre el Poder Judicial en la misma sesión, la duración en el cargo de Ministros fue la que después sería consignada en el texto originario. El dictamen fue votado en la misma sesión, con una mayoría de 148 votos por la afirmativa y dos por la negativa.

<sup>27</sup> *Ibid.*, núm. 65, pp. 509 y ss.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 512.

ese fin bastaba con la participación de los integrantes del Congreso.<sup>29</sup> Alberto González intentó refutar las ideas de Lizardi, por considerarlas conservadoras, y expuso la necesidad de que la Corte fuera numerosa y sus integrantes fueran electos democráticamente por el pueblo.<sup>30</sup> En su turno, Martínez de Escobar argumentó la necesidad de que los integrantes de la Suprema Corte no fueran designados ni por el Ejecutivo ni por el pueblo, sino mediante una combinación entre los órganos de propuesta y de nombramiento, en los cuales debía quedar excluido el presidente de la República.<sup>31</sup>

La discusión del tema continuó en la sesión del día 29 de enero, correspondiendo la primera intervención a Silvestre Aguilar, quien consideró que era necesario que el pueblo designara mediante elección popular a los Jueces, pues sólo así se satisfacían los ideales de la Revolución.<sup>32</sup> Machorro respondió en la misma sesión invocando el espíritu revolucionario, sólo que esta vez en el sentido de que al organizarse el Poder Judicial a partir del Proyecto de Carranza, se lograba un gran avance en la impartición de justicia.<sup>33</sup>

Pastrana Jaimes replicó a Machorro con el argumento de que si el Judicial era uno de los poderes, su constitución debía ser electoral, considerando que debían ser los ayuntamientos quienes llevaran a cabo la elección para garantizar que ni las autoridades centrales ni los gobernadores intervinieran.<sup>34</sup> En la penúltima intervención de la sesión del día 29, Hilario Medina enfrentó brevemente cada una de las posiciones planteadas, y argumentando a partir de ideas organicistas de la ponderación de los poderes, habló en términos generales para que la designación de los integrantes de la Corte se hiciera mediante la colaboración de aquellos.<sup>35</sup> Finalmente, Manuel Herrera consideró que las designaciones no debían llevarse a cabo mediante elección popular, dada la ignorancia del electorado, sino mediante los sistemas de participa-

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 513-514.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 515-517.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 523.

<sup>32</sup> *Ibid.*, núm. 66, pp. 525-526.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 526 y ss. y 529. Consideró que la elección popular de los Jueces tenía vicios graves, pues no eran representantes de nadie; porque se debía ser congruente con las ideas expresadas de no contaminar a la Corte con la política; porque los Jueces debían ser designados por sus cualidades intelectuales y esas cualidades no siempre podían ser percibidas por el electorado; porque la historia demuestra que la magistratura electiva da buenos resultados; porque la administración de justicia no cuenta con un plan político propio que vender; porque la democracia requería de un "poder justiciero", de un poder "que sepa interpretar la ley, que no fuera venal, un Poder que no esté a disposición de las pasiones, un Poder que no esté manchado por las pasiones, que no tenga un origen viciado, solamente puede resultar por una elección que no sea la popular".

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 530-531.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 532-538.

ción de órganos seguidos en los Estados Unidos, fundamentalmente.<sup>36</sup> Como ya se apuntó, el dictamen fue aprobado en la sesión del día 21 de enero, después de que Medina explicó las razones por las cuales la Segunda Comisión tomó el parecer de algunos diputados, y previó que las designaciones de Ministros fueran hechas por las legislaturas de los estados.<sup>37</sup>

Los cambios introducidos al artículo 101 no fueron explicitados en las sesiones, de manera que su justificación o, si se quiere, ampliación, estuvo brevemente sostenida en el dictamen leído en la sesión del día 17 de enero.<sup>38</sup> Finalmente, por lo que toca a las modificaciones al artículo 105, el proyecto fue discutido en la sesión del 22 de enero. El texto originario de Carranza, sin embargo, no sufrió mayores cambios con motivo de los debates, y dentro de las cuestiones relevantes suscitadas se encuentran los argumentos de los diputados González, Machorro Narváez y Medina, sobre la expresión "constitucionalidad de un acto" respecto de los conflictos entre los poderes de los estados, y sobre si el Senado o la Suprema Corte debían conocer de las controversias políticas surgidas entre esos mismos poderes.

Si analizamos en conjunto los debates acerca del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte, podemos decir que las ideas básicas giraban en torno a, primero, que el deber de esos órganos era garantizar la observancia de las garantías individuales mediante el juicio de amparo; que el ejercicio de sus funciones era la mejor garantía en contra de la dictadura y el despotismo; que el sistema federal sólo podría subsistir si ese Poder era fuerte; que sus miembros debían ser personas honestas y de buena reputación; que el Ejecutivo Federal debía mantenerse al margen de la designación de Jueces y Magistrados, y que los integrantes de la Corte (al menos de la originaria), debían pasar por un período de prueba. Las diferencias más importantes se sostuvieron en torno a la forma de designación y, con ello, a los atributos que debían tener los Ministros, pues así como había quienes deseaban que provinieran del pueblo y actuaran guiados por su recta razón, también había quienes deseaban que actuaran guiados por rigurosos criterios jurídicos y, como consecuencia de ello, que su nombramiento se produjera por órganos que estuvieran en posibilidad de apreciar esas luces.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 538-539.

<sup>37</sup> *Ibid.*, núm. 67, pp. 557-558.

<sup>38</sup> *Ibid.*, núm. 60, p. 413.

Si a estas ideas puede reducirse el debate, podemos preguntarnos ¿de qué manera influyeron las ideas sociales que en otros aspectos modificaron el Proyecto de Carranza, a la conformación de la Suprema Corte? La concepción fundamental que guió su diseño era fundamentalmente liberal. La plasmación de las ideas sociales se hizo en materia agraria y laboral, y tuvo como destinatario principal a sujetos considerados socialmente poderosos, de manera que la protección de esos derechos podía llevarse a cabo a través de los medios de justicia ordinarios. Si el cumplimiento agrario se daba a través de la restitución a las corporaciones privadas de tierras, bosques o aguas, o de dotaciones sobre tierras que excedieren los límites previstos en la Constitución (artículo 27, fracción VII, párrafo tercero), o si la realización de la materia laboral se lograba mediante la anulación o sanción a ciertas decisiones de los patrones, o con la anulación de decisiones de las autoridades, el sistema de medios de defensa del "Estado liberal", era suficiente para proteger a las nuevas "garantías sociales". Esta pertinencia quedó de manifiesto en el contenido del dictamen presentado por la Comisión Segunda respecto del amparo y en los debates que le habrían de suceder. En cuanto al primero,<sup>39</sup> se estableció que se trataba de un procedimiento nuevo tendiente a evitar trámites, mantener la suspensión del acto reclamado, los supuestos de promoción del amparo indirecto, la posibilidad de promover el amparo ante autoridad distinta del Juez de Distrito cuando en el lugar en que se hubiere cometido la violación no existiera éste, las consecuencias del incumplimiento de las sentencias de amparo y, aun cuando con el voto en contra de Jara y Medina, la existencia de ese juicio en contra de sentencias del orden civil.<sup>40</sup> La discusión del artículo 107 en la sesión del día 22 de enero fue planteada por Macías en contra del voto particular, y poco tuvo que ver con el amparo en general.<sup>41</sup> En las discusiones sobre los artículos 27 y 123, el amparo apenas salió a relucir. Igualmente, en el dictamen y la discusión del artículo 105, como se vio, se establecieron las vías para la solución de los conflictos derivados del sistema federal, considerándose adecuadamente que éstos debían ser de la competencia originaria de la Suprema Corte, siguiendo para ello el ejemplo estadounidense.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> *Ibid.*, núm. 65, pp. 499-500.

<sup>40</sup> El voto particular se encuentra en *Ibid.*, pp. 502-503.

<sup>41</sup> *Ibid.*, núm. 69. En esa misma sesión se aprobó el artículo 107.

<sup>42</sup> José Ramón Cossío Díaz, "Las Controversias entre Estados en el Derecho Estadounidense", *El Foro*, novena época, tomo X, núm. 1, 1997, pp. 25-53. Una cuestión que adicionalmente estuvo presente en los trabajos de formación del Poder Judicial, fue la relativa al pensamiento democrático. Diversos diputados consideraron que los ideales de la revolución en cuanto a la democracia, debían tener su específica plasmación en el Poder Judicial y que esta plasmación debía darse a través de la elección popular de los Ministros. Las ideas sostenidas son de la mayor importancia, toda vez que en esa concepción se estimaba que sólo los Jueces señalados por el pueblo podrían, simultáneamente, tener la cualidad de honestos y de conocedores del derecho que importaba al pueblo, y no

Como síntesis de la exposición acerca del diseño del Poder Judicial por el Congreso Constituyente, podemos decir que las ideas rectoras tuvieron su origen en concepciones clásicas acerca del sistema de frenos y contrapesos; de la defensa de las garantías fundamentales frente a actos del Estado; de la necesaria imparcialidad de Jueces, Magistrados y Ministros; de la autonomía del Poder Judicial, y de la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales. Por ello, las ideas sociales y democráticas introducidas en el Constituyente tuvieron poca influencia en su diseño. Una cuestión diferente, y que luego habrá de aparecer, consiste en saber si las reformas posteriores fueron el resultado de una ideología diferente, o de qué manera llegaron a satisfacer los contenidos u objetivos de las normas que tenían como propósito alcanzar ideales diversos al liberalismo.<sup>43</sup>

¿Qué podemos decir acerca de la teoría constitucional que así sea parcialmente, puede derivarse del diseño originario del Poder Judicial en la Constitución de 1917? Lo que como teoría constitucional se puede derivar del diseño de la Suprema Corte, es que la Constitución de 1917 era fundamentalmente liberal, de manera que sus funciones jurídicas más completas y relevantes consistían en la defensa de las garantías individuales y en la delimitación de las esferas de competencia de los órganos del Estado.<sup>44</sup> Si el sentido de la Constitución deriva en buena medida de las atribuciones del órgano competente para protegerla, el entendimiento de la de 1917 puede limitarse a lo expuesto en este apartado.

## 4. La Teoría Constitucional de las reformas a la Suprema Corte

A continuación daremos cuenta de las reformas a la Suprema Corte de Justicia.<sup>45</sup> Seguiremos un orden cronológico, para dentro de cada una de las reformas, tratar de dar una breve explica-

---

sólo a las clases socialmente poderosas. Es curioso que en lo relativo a todo un poder federal, la cuestión se resolviera en el nombramiento, y se dejaran de lado otros aspectos que pudieran resultar más cercanos al ideario de la revolución.

<sup>43</sup> En cuanto a este segundo aspecto, y como se dijo en la introducción, la única manera de llegar a una respuesta adecuada es mediante el estudio de la práctica constitucional, asunto que no estamos en posibilidad de llevar a cabo en este trabajo.

<sup>44</sup> En el mismo sentido, desde el momento en que no se garantizó ninguna vía para judicializar, si puede decirse así, los contenidos del Estado social, resulta que en el diseño de la Corte y del Poder Judicial se demuestra que, por una parte, tales contenidos cumplían una función más ideológica que jurídica y, por la otra, que no estaban dadas las condiciones para superar de un modo cabal tales limitaciones.

<sup>45</sup> Para una apretada descripción de tales reformas, véase, Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 154-161.

ción de su contenido, analizar las razones del cambio, identificar la teoría constitucional subyacente y, por último, señalar de qué manera se modificó la teoría constitucional como resultado de la reforma.

### a. Primera reforma

La primera reforma se dio el 20 de agosto de 1928. Los artículos reformados fueron el 94, el 96 al 100 y el 111. En lo que se refiere a la Corte, los cambios fundamentales consistieron en primero, aumentar el número de Ministros de once a quince, se estableció que su actuación sería en Pleno o en tres salas, se previó que sus ingresos no podrían ser disminuidos durante su encargo, y que los Ministros serían inamovibles, salvo cuando observaran mala conducta (art. 94); segundo, que los nombramientos de los Ministros serían hechos por el Presidente y aprobados por el Senado (art. 96); tercero, se previó el modo como el Presidente cubriría las faltas de los Ministros con la participación del Senado (art. 98); cuarto, se estableció que el Presidente y el Senado (y no el Congreso) calificarían las renunciaciones de los Ministros (art. 99); quinto, se estableció que las licencias de los Ministros superiores a un mes, serían concedidas por el presidente de la República con aprobación del Senado; sexto, que el presidente de la República podía pedir directamente ante la Cámara de Diputados, la destitución por mala conducta de los Ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados y Jueces federales y del Distrito y territorios federales, correspondiendo a la de Senadores la declaración de responsabilidad, en su caso (art. 111) y, séptimo, que los Ministros que en ese momento ocupaban el cargo, debían esperar su ratificación por el Presidente y el Senado de la República (art. 4o. transitorio).

Esta iniciativa fue presentada por Obregón el 19 de abril de 1928, fecha en la que fungía como candidato a la Presidencia de la República y no contaba con facultades constitucionales para ello.<sup>46</sup> La propuesta produjo consecuencias políticas de relevancia,<sup>47</sup> pero aun así fue aprobada en mayo del mismo año durante las sesiones extraordinarias convocadas al efecto por el

<sup>46</sup> Una primera versión de esta reforma, aun cuando con diferencias importantes respecto a la aprobada en 1928, había sido preparada en 1922, cuando Obregón era Presidente de la República y Calles su secretario de Gobernación. Al respecto, véase Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997, pp. 83-85. Para una versión completa de la iniciativa de reformas mencionada, véase del propio Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1996, pp. 352 y ss.

<sup>47</sup> Sobre esta iniciativa y los efectos políticos que produjo, véase Rafael Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI-IIS, 1984, pp. 73-75.

Congreso y solicitadas por el propio Obregón. En la exposición de motivos, Obregón comenzó señalando que los cambios en las leyes no eran suficientes para corregir los males en la administración de justicia, por lo que debía ser fundamentalmente de hombres. Sin embargo, consideraba que éstos podían tener conductas irregulares, por lo que el único modo de sostener su actuación honesta era a partir de las condiciones imperantes en las instituciones en que laboraran. Para lograr esas condiciones, decía, debía provocarse que los hombres que lo ocupan supieran que podían llegar a ser despojados del cargo si no servían con honestidad y eficiencia. Por ello, Obregón proponía que el presidente de la República pudiera iniciar juicio político en contra de los Ministros (y otros funcionarios judiciales) por "mala conducta". Para completar sus razonamientos, sostenía que "...haciéndonos eco de una opinión que podríamos calificar de unánime, la forma actual de elegir a los Jueces adolece de serios e innegables inconvenientes". Esos inconvenientes eran la participación de las Cámaras y de las legislaturas de los estados, en tanto ponían en juego intereses eminentemente políticos. Para resolver tal estado de cosas, Obregón argumentaba en favor de la designación presidencial las siguientes razones: "Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía de vivo sentimiento de su responsabilidad y, en cierto modo, se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará en el presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándose de la posibilidad de hacerla por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional". Finalmente, y refiriéndose al rezago, sostuvo la necesidad de aumentar el número de Ministros a dieciséis y permitir su funcionamiento en salas y en pleno. Concluía Obregón:

Con estas enmiendas constitucionales, el grave problema de la justicia, sin cuya buena administración ningún gobierno rinde íntegros sus altos servicios sociales, habrá quedado despejado de los reales vicios de origen en la designación de los Jueces; satisfecha la urgencia de exigir responsabilidades judiciales cuando procedan, y capacitada la Suprema Corte para hacer pronta y expedita justicia. Quedará a las organizaciones jurídicas y al medio social, que tienen deberes que cumplir, el hacer efectivas las garantías consignadas.

En su dictamen, los integrantes de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia, sostuvieron razones interesantes. Llevaron a cabo una descripción del estado que guardaba la justicia, calificada como ineficaz e inmoral, y atribuyeron esa situación a una diversidad de factores: pésimo origen de los funcionarios judiciales por deberse su designación al Congreso en exclusiva, por la consigna que mantienen algunos miembros del



Legislativo, por la inmoralidad de los litigantes, por "el espíritu egoísta de lucro y la falta de conciencia de sus deberes profesionales del gremio burgués de abogados metropolitanos agrupados en peligrosos bufetes", entre otros. Las Comisiones decidieron aceptar la iniciativa de Obregón, por considerar que enfrentaba tres males de la administración de justicia: la ineficacia y el rezago de la Corte, la designación de los Ministros por un órgano exclusivamente, y la impunidad de los Ministros. La forma de solucionarlo tiene que ver con cada una de las medidas planteadas por Obregón: el aumento de los integrantes de la Corte, la designación Ejecutivo-Senado y la posibilidad de llevar a cabo juicios de responsabilidad. Sobre los dos últimos aspectos, los relevantes de la reforma, las Comisiones sostuvieron, respectivamente: primero, que "El procedimiento actual que da competencia exclusiva al Congreso de la Unión, ha sido un doloroso fracaso para la nación por la perniciosa influencia política en la justicia y, peor todavía, por la torpe ansia de lucro de algunos legisladores que preparan deliberadamente tribunales —*ad hoc*— para sus negocios"; segundo, que "La exigencia de que forzosamente parta la moción de destitución del presidente de la República y de que intervengan las dos cámaras separadamente, es una garantía de que se obrará con justificación y de que no se cometerá una injusticia por violencias, pasiones políticas o cualquier otra causa torpe".<sup>48</sup> En lo tocante a la Cámara de Senadores, la propuesta se votó por unanimidad en forma económica,<sup>49</sup> sirviendo como dictamen la transcripción de los preceptos propuestos.

En el orden que nos propusimos, toca identificar la posible teoría constitucional que animó a la reforma de 1928. En este caso, es difícil hablar y darle todo su sentido a la expresión "teoría constitucional", puesto que es intrincado suponer que en las condiciones del ejercicio político llevado a cabo por Obregón en lo general, y respecto de la Corte en particular, hayan existido razones de ese tipo.<sup>50</sup> Lo que podemos identificar son los supuestos de las reformas. Como se ha visto, en el caso concreto eran tres los puntos fundamentales del cambio: enfrentamiento de rezago, nombramiento de Ministros y posibilidad de juicio de responsabilidad. El primer punto era un asunto con aceptación general y, efectivamente, la Corte enfrentaba un rezago importante

<sup>48</sup> Una de las mejores intervenciones en contra de la propuesta fue hecha por Vicente Lombardo Toledano, la cual puede ser, véase, Vicente Lombardo Toledano, *Escritos acerca de las Constituciones de México*, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, t. II, 1992, pp.261-271.

<sup>49</sup> Hubo un sólo voto en contra, aun cuando sólo respecto del nombramiento de los Ministros, el cual fue expresado por el senador Salcedo en la sesión del 22 de mayo.

<sup>50</sup> Sobre la posición de Obregón respecto del Congreso de la Unión, órgano fundamental del proceso de reformas constitucionales, véase, Jeffrey Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1934", *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 1997. pp. 117-145.

que hacía aconsejable el aumento en el número de Ministros y la división del trabajo por salas.<sup>51</sup> En cuanto a los nombramientos, resultó clara la maniobra de Obregón para, por un lado, deshacerse de los Ministros en activo y, por el otro, generar un mecanismo que le permitiera participar en la designación. En términos del artículo 4o. transitorio, los Ministros en activo deberían esperar su ratificación por parte del Presidente y del Senado, y los que en lo sucesivo se produjeran seguir la misma vía.<sup>52</sup> Esta misma reforma le permitió completar su maniobra de subordinación del Poder Judicial al establecer la posibilidad de remoción a partir de un supuesto tan general como la mala conducta, y mediante la actuación de un órgano legislativo que le dispensaba amplia sumisión<sup>53</sup>. Aun cuando Obregón llevó a cabo una trascendental reforma y para ello sostuvo variados argumentos, dadas las condiciones políticas dominantes en nuestro país y, sobre todo, su particular posición política de cara a una debatida reelección, la reforma tuvo el propósito de permitirle la consolidación de su poder político. La Corte cumplió una función puramente instrumental respecto del Poder Ejecutivo, lo cual es interesante observar dado que aun cuando éste gozara de una enorme influencia y prestigio, no se apartó del todo de las formas jurídicas, tanto para llevar a cabo la reforma como para nombrar a nuevos Ministros.

La última cuestión a resolver es precisar qué cambios se produjeron al entendimiento constitucional con motivo de las reformas llevadas a cabo por Obregón. Sin estar en posibilidad de discutir la práctica constitucional, limitémonos a precisar esas razones en el entramado constitucional. Partiendo de la iniciativa de reformas presentada por Carranza, los dictámenes y los debates en el Constituyente, el sistema de designación de los Ministros (principal modificación llevada a cabo por Obregón) se había fundado en una idea de democracia y, más específicamente, en la idea de que, mediante la designación por los órganos representativos, la democracia perseguida por la Revolución se introducía en un órgano no representativo. Al llevarse a cabo

<sup>51</sup> Emilio Rabasa, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y del juicio de amparo", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*. Antología, México, INEHRM, 1987; Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997.

<sup>52</sup> De los 16 nuevos nombramientos (Julio García, Daniel Valencia, Fernando de la Fuente, Francisco Barba, Jesús Guzmán Vaca, Arturo Cisneros Canto, Paulino Machorro, Enrique Osorno, Francisco Díaz Lombardo, Salvador Urbina, Joaquín Ortega, Carlos Salcedo, Francisco H. Ruiz, Juan José Sánchez, Alberto Vázquez del Mercado y Luis M. Calderón), sólo 4 de ellos fueron ratificados (Guzmán Vaca, Cisneros, Díaz Lombardo y Urbina), por lo cual 7 no lo fueron (Gustavo Vicencio, Sabino Olea, Francisco Modesto Ramírez, Teófilo Orantes, Ricardo Castro y Leopoldo Estrada).

<sup>53</sup> Éste era un punto de vista sostenido desde aquella época. Al respecto, véase el artículo periodístico de Luis Cabrera (*El Universal*, 12 de octubre de 1928), reproducido en Luis Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997, p. 115. En contra de esa opinión, sin embargo, se pronunció Miguel Lanz Duret. Véase Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, México, CECSA, 1980, pp. 267-271, quien sostuvo muchas de las razones hechas valer por Obregón.

la reforma propuesta por Obregón se perdió ese matiz democrático (correcta o incorrectamente concebido), y se determinó que debía ser el Ejecutivo Federal quien interviniera en la designación de los Ministros. No es que se estuviera ante una situación plenamente democrática en materia de nombramientos, pero sí ante una concepción de las formas que fue radicalmente modificada. Frente al grado de descentralización que se vivía en tanto que debían ser las legislaturas de los estados las que propusieran candidatos y, al menos como un asunto de expectativas hubiera una mayor representación regional, al concentrarse las propuestas de designación en el jefe del Ejecutivo se dio un mayor grado de centralización. Las reformas propuestas tuvieron a su favor la circunstancia de que en la designación y en las destituciones por mala conducta, se acercaban más a la Constitución norteamericana que a una fórmula original. Esta situación de semejanza respecto de un orden legitimado como democrático fue relevante (y de hecho algunas de las argumentaciones en la Cámara de Diputados la siguieron), sólo que para entender su verdadero significado es necesario comprender el contexto en que fueron hechas, aprobadas y, previsiblemente, serían y fueron aplicadas. Las consecuencias de la reforma para la comprensión constitucional vinieron a significar una mayor centralización del poder del Ejecutivo (tanto en la dimensión de la división de poderes como del sistema federal). Aun cuando las reformas no alteraron el sistema competencial de la Corte (lo que hubiera permitido sostener de modo directo que se hubiera afectado la comprensión de la teoría constitucional), desde el momento en que se le dieron más atribuciones al Ejecutivo, dicha teoría constitucional sí resultó afectada.

## **b. Segunda reforma**

La segunda reforma se dio el 15 de diciembre de 1934, afectó a los artículos 94 y 95,<sup>54</sup> y consistió en lo siguiente: el número de integrantes de la Suprema Corte aumentó de dieciséis a veintiuno (art. 94); se previó la posibilidad de que la Corte funcionara en cuatro salas (art. 94); se estableció que los Ministros durarían seis años en sus cargos, y que sólo podrían ser privados de ellos por mala conducta y siguiendo los procedimientos previstos en el artículo 111 constitucional (art. 94); se modificaron los requisitos para ser designado como Ministro, tanto al prever que la edad máxima de designación sería de sesenta y cinco años, como al exigir una práctica profesional de abogado de cinco años (art. 96); se estableció que los Ministros de la Suprema Corte

<sup>54</sup> Aun cuando en la iniciativa se propuso también la reforma a los artículos 73 y 97, la primera de ellas no se comenta por referirse al Distrito Federal, y la segunda por no haber sido aprobada.

en funciones al momento de entrar en vigor la reforma cesarían el 31 de diciembre del mismo año (art. 2o. transit.).

Al igual que con la iniciativa de Obregón, la de Cárdenas tuvo un planteamiento irregular al ser presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR) por encargo del General, en ese momento (12 de septiembre de 1934) Presidente electo de la República. A pesar de que el cardenismo es uno de los periodos más estudiados de nuestra historia, prácticamente no existen explicaciones ni, mucho menos interpretaciones acerca de los cambios de la Suprema Corte, de ahí que su sentido tenga que inferirse a partir de una serie de elementos más o menos indirectos. Cárdenas sostuvo que al realizar su gira para la Presidencia de la República encontró que uno de los reclamos más imperiosos era la impartición de justicia y que la Revolución debería colmar esas ansias de mejoramiento espiritual. Cárdenas sostuvo que el Partido debía ayudarlo a resolver ese problema "...mediante la adopción de medidas que capaciten al nuevo gobierno por su inmediata aplicación para hacer frente a los compromisos que en esta importante materia tiene contraídos con el país...". En una exposición mucho más puntual dirigida al "Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", planteó las siguientes razones para sostener su reforma: primera, que en la Segunda Convención Ordinaria del PNR (diciembre de 1933), se consideró necesario que hubiera una sala para resolver conflictos de trabajo; segunda, que la introducción de esa sala era acorde con la división de trabajo de la Corte iniciada mediante la reforma de 1928; tercera, que la materia obrera tenía diferencias fundamentales con la civil y la administrativa y que, por ende, ameritaba que se trataran los asuntos de manera específica; cuarta, que tales fines podían alcanzarse "...a condición de que los Ministros de la Sala de Derecho Obrero *tengan una firme convicción revolucionaria* que los ponga en aptitud de interpretar con parejo criterio la legislación industrial"; quinta, que la importancia de referirse a la Corte radicaba también en su carácter de auténtico órgano constitucional; sexta, que no se trataba de restar atribuciones a la Corte, sino de lograr una más correcta integración de los órganos del Estado, puesto que siendo éste uno, debía haber una auténtica colaboración entre poderes; séptima, que a pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos de la revolución, era necesario aceptar que sobre la administración de justicia seguía habiendo un profundo escepticismo; octava, que la forma correcta de analizar los problemas de la administración de justicia debía ser mediante la consideración de la organización del Poder Judicial y, respecto de él, en lo concerniente a los procedimientos de designación de los funcionarios judiciales y al tiempo en que deberían ocupar el cargo; novena, consideraba que si bien la forma de designación introducida por Obregón

era correcta, no podía decirse lo mismo de la ocupación vitalicia del cargo;<sup>55</sup> décima, que la pérdida de la investidura vitalicia no significaba la pérdida de la inamovilidad, pues ésta sólo significaba conocer por qué tiempo se designaba a una persona;<sup>56</sup> undécima, que la designación vitalicia vendría a significar una renuncia del pueblo a su ejercicio soberano de remover periódicamente a los funcionarios. Siendo el elemento fundamental de la exposición de Cárdenas el ataque a la ocupación vitalicia del cargo, sus ideas quedan resumidas en la siguiente cita:

Ninguna actitud más contraria a la que requiere la aplicación e interpretación del derecho forjado por la Revolución, ya que ésta se caracteriza, justamente, por su afán incesante, ininterrumpido, de mejoramiento social; por su programa flexible, adaptable a situaciones contingentes e imprevistas; por su falta de rigidez, por su ausencia de estancamiento y su espontaneidad; en términos tales, que, más que un producto estratificado de ideas sobre la forma de organizar política, económica y socialmente a la colectividad mexicana, es una corriente de eterna renovación y vida, y a ello obedece que esté labrando un nuevo ideal de justicia distributiva, pero con conciencia plena de que nunca podrá estimarse definitiva e irrevocablemente construido.

La formulación del dictamen de la Cámara de Diputados correspondió a las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales y de Justicia. En él se expresaba que la propuesta del general Cárdenas era relevante por el bienestar que habría de producir en las familias mexicanas. A su juicio, si la Revolución se había ocupado debidamente de poner fin a la concentración de la tierra, de dotar a los pueblos de tierras y aguas y de proteger a los trabajadores mediante normas tutelares, lo razonable era ahora que se ocupara de una cuestión más profunda de la lucha de clases: de los conflictos morales entre el proletariado y el capitalismo. Las Comisiones consideraron necesario sostener la iniciativa del presidente electo, al estimar "...que su autoridad moral y sus antecedentes personales son garantía de acierto en una nueva vida institucional del país....". Las propias Comisiones, mediante manifestación expresa, claudicaron de sus funciones críticas y, prácticamente legislativas, al decir que la iniciativa era correcta dada la "...austeridad y gran conciencia de responsabilidad del presidente electo....".

<sup>55</sup> En contra de ella sostenía: "la investidura vitalicia es absurda, según se tendrá ocasión de demostrar, en un país joven, de organización democrática, que está propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva, y en el que se está gestando el derecho del porvenir".

<sup>56</sup> Baste recordar que el tema de la inamovilidad judicial ya había sido ampliamente discutido entre nosotros en el Constituyente de 1916-1917, aun cuando el mismo tiene antecedentes importantes en el pasado. Sobre estos últimos, es siempre útil analizar las consideraciones de Justo Sierra vertidas en el discurso dado en la Cámara de Diputados el día 12 de diciembre de 1893, y recogido en las pp. 169-181 del vol. V de sus obras completas.

La única consideración de relevancia fue hecha al estimar que no era necesaria la modificación del artículo 97 propuesta por Cárdenas.

Las reformas se constreñían a tres extremos. A la creación de una sala en materia de trabajo, a la supresión de la inamovilidad judicial, a forzar el retiro de la totalidad de los integrantes de la Suprema Corte (así como la de los Jueces de Distrito y de los Magistrados de Circuito y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal). El primero de esos extremos se quiere justificar en que, con la promulgación en 1931 de la Ley Federal del Trabajo, se habían producido cambios importantes en los criterios jurisprudenciales y la acumulación de asuntos por vía de amparo directo<sup>57</sup>, y en la necesidad de darle cabida en el derecho a uno de los dos sujetos fundamentales de la Revolución. Para los otros dos extremos se dieron razones semejantes entre sí, aun cuando más complejas de discernir: se apuntó la necesidad de reflejar los cambios generacionales que le dieran sentido democrático y republicano a los órganos de justicia y, con ello, la posibilidad de mantener vivos los ideales revolucionarios. Las propuestas provocaron diversas reacciones, y ellas demuestran antes que nada el hecho de que había una importante división ideológica en torno a la justicia o, lo que en este caso es igual, que respecto de ese tema se manifestaron de forma decidida las diferencias entre los grupos sociales por la forma de gobierno que desde sus discursos de campaña anunciaba el general Cárdenas.<sup>58</sup> De una parte, una serie de notables abogados de la época<sup>59</sup> y la Barra de Abogados como institución, se pronunciaron por el mantenimiento de la inamovilidad judicial; por otra, el Sindicato de Abogados del Distrito Federal, fundamentalmente, apoyó la propuesta de Cárdenas.

<sup>57</sup> No deja de llamar la atención que al rendir su informe como presidente de la Suprema Corte de Justicia correspondiente al año de 1933, don Julio García sostuviera: "Me complace informaros que los asuntos del Tribunal Pleno están enteramente al corriente, esto es, que no existe ningún rezago". Por su parte, en los informes de los presidentes de las Salas Primera y Segunda, don Salvador Urbina y don José López Lira, respectivamente, se señala que se estaba al corriente en el trabajo. Sólo respecto de la Tercera, don Joaquín Ortega señalaba que aun cuando los problemas de rezago no eran semejantes en su importancia a los de 1929, la disparidad de legislaciones locales provocaba el conocimiento de una gran cantidad de asuntos y, con ello, del rezago existente. Para los cuatro informes señalados, véase *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia por su presidente Francisco H. Ruiz al terminar el año de 1934*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1934.

<sup>58</sup> Sobre las reacciones a esta propuesta, véase Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortíz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1998, pp. 168-169.

<sup>59</sup> De entre ellos, Luis Cabrera, quien en la carta del 25 de diciembre dirigida al Lic. Ramón Prida, presidente de la Barra de Abogados, sostenía: "La inamovilidad judicial no pugna con el sistema democrático que exige la no reelección en el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo es de elección popular y las razones que existen para que nuestra Revolución primero, y nuestra Constitución después, hayan consagrado el principio de no reelección del Poder Ejecutivo, son enteramente ajenas a las cuestiones de eficiencia del personal". Luis Cabrera, *Obras completas*, t. I., México, Oasis, 1972, pp.40-41. Igualmente interesantes son las opiniones de Portes Gil, así como las consideraciones que expresó respecto del modo de designación de los integrantes de la Corte. Sobre este último punto, véase Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941, pp. 96 y ss.

Consumada la reforma, se llevó a cabo la sustitución de los Ministros de la Suprema Corte.<sup>60</sup> Ahora, cabe preguntarnos por la teoría o, sencillamente, las razones que subyacieron a la reforma mencionada. Una de las primeras respuestas que pueden darse, tendría que ver con los conflictos que se suscitaron entre Cárdenas y Calles, los cuales terminaron con la remoción del primer gabinete de aquél y con la de los jefes de diversas regiones militares.<sup>61</sup> Esta solución no es correcta, dado que esos conflictos se manifestaron hasta 1935 y la iniciativa de Cárdenas fue presentada en 1934. La interpretación que parece tener más fuerza es la de que Cárdenas modificó la inamovilidad y removió a todos los Ministros por considerar que los mismos carecían de un "auténtico espíritu revolucionario". Si se analiza el discurso de Cárdenas en los meses cercanos a la reforma,<sup>62</sup> es posible sostener que tenía como propósito primordial el lograr que los Ministros (Jueces y Magistrados) estuvieran en mayor relación con el ideario cardenista. Como lo ha señalado Arnaldo Córdova, "lo que a Cárdenas le interesaba antes que ninguna otra cosa, era fortalecer el Estado de la Revolución, hacer de él una verdadera potencia social, que estuviera en condiciones de llevar a cabo la transformación que el país necesitaba...".<sup>63</sup> Esta transformación no dejaba de resultar paradójica, como se desprende de su discurso de toma de posesión del 30 de noviembre de 1934:

El pueblo debe sentir la responsabilidad de mi exaltación al puesto más elevado del país, como una demostración irrecusable de que la vida institucional, que constituye uno de los principios vitales de nuestra Revolución, va realizándose. Y esto me obliga a declarar con firmeza, que la Constitución y las leyes de la República serán mi norma infranqueable en el cumplimiento de mi deber. *La Revolución ha ido convirtiendo en normas jurídicas y morales sus postulados y sus tendencias, dignificándose así como gobierno de instituciones. Si en algún instante la ley no responde a las exigencias de nuestro programa en constante renovación, tendremos la fuerza bastante en nuestras organizaciones políticas y el*

<sup>60</sup> En términos de la reforma, el 26 de diciembre de 1934 el Senado hace del conocimiento la designación de los nuevos Ministros, resultando que sólo 3 de los Ministros designados por Portes Gil en 1928 fueron nombrados nuevamente (Pérez Gasca, Ruiz y Valencia). Los dieciocho restantes (Aznar Mendoza, Aguirre Garza, Asiain, Bazdresch, Chávez, Eboli Paniagua, Galindo, Garza Cabello, González Blanco, Icaza, Iñarritu, López Sánchez, Olea, Ortíz Tirado, Trigo, Truchuelo y Vázquez), sus orígenes eran variados: quince tenían experiencia forense y once habían sido propuestos por agrupaciones sociales, destacándose que el mencionado Sindicato de Abogados del Distrito Federal, había propuesto a nueve candidatos. Al respecto, véase *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana 1900-1970*, México, Trillas, t. 6, p. 2172.

<sup>61</sup> John Foster Dulles, *Ayer en México, Una crónica de la revolución 1919-1936*, trad. de J. Zapata, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 54-55; Alicia Hernández Chávez, "La mecánica cardenista", *Historia de la Revolución mexicana 1934-1940*, México, El Colegio de México, 1979 19-21; Fernando Benítez, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana, tomo III: El cardenismo*, México, Fondo de Cultura Económica-SEP-CREA, 1984, pp. 17 y ss.

<sup>62</sup> Lázaro Cárdenas, *Palabras y documentos públicos 1928-1970*, México, Siglo XXI, 1978.

<sup>63</sup> Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1980, pp. 38 y 39.

*camino constitucional abierto para modificar la ley; pero no debemos violar los principios legales que dan poderosa vida institucional y garantía de respetabilidad, dentro y fuera de la República, a la marcha de la Revolución.*<sup>64</sup>

Sin embargo, de un modo más enfático, en el discurso pronunciado en Querétaro el 6 de diciembre de 1933 al ser proclamado candidato del PNR a la presidencia de la República, sostuvo:

Lo esencial para que puedan realizarse en toda su integridad y con la amplitud que se requiere los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidas en el programa de gobierno del Partido Nacional Revolucionario, que acaba de aprobarse, consiste en que *se verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución; que sean plenamente conscientes de su responsabilidad; que tengan verdadero cariño a las masas proletarias y que perciban con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y las doctrinas que se ha dado el pueblo en sus generosas luchas, para que de esta manera las ejecuten con resolución completa y plena honradez, a fin de lograr el progreso colectivo.*<sup>65</sup>

Los Ministros de la Corte habían sido vistos como personas que seguían o mantenían intereses tradicionales, productos de la pequeña burguesía y, por ende, ajenos al sentir popular, e incapaces de darle sustancia jurídica a la nueva política de masas y al nuevo entendimiento de los postulados revolucionarios. En este sentido, la primera tarea consistía, justamente, en su remoción completa y, enseguida, en la determinación de períodos expresos que, nos parece, permitieran constituir una institucionalidad sexenal respecto de la Corte como la que, de hecho y en general, fundó Cárdenas. Los supuestos para la reforma judicial parecen ser la preparación de un nuevo grupo de integrantes (con limitaciones sexenales), para llevar a cabo la juridificación de los nuevos contenidos sociales y políticos en los que fuera incursionando el régimen.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Cursivas nuestras.

<sup>65</sup> Cursivas nuestras.

<sup>66</sup> En alguna medida, debía tenerse en cuenta la importante adición de la fracción XIV al artículo 27 constitucional, del 10 de enero de 1934, mediante la cual se estableció la improcedencia del juicio de amparo en contra de las demandas promovidas por los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o de aguas. Sobre esta reforma y el contenido del Plan Sexenal del PNR en el cual se enmarca, véase. Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, 2a. ed., México, CEHAM-SRA, 1990, pp. 465-476. Esta adición tuvo sus primeros antecedentes en las consideraciones vertidas en la resolución dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte al fallar el día 30 de enero de 1929, el amparo promovido por doña María Olvera viuda de Figueroa. Las discusiones sobre el proyecto pueden ser vistas en Luis Cabrera, *Obras completas*, México, Oasis, 1972, pp. 419-439.



La última cuestión en determinar el modo en que las reformas a la Constitución modificaron su entendimiento. La respuesta a esta interrogante requiere conocer cómo es que operó la práctica constitucional, asunto que por cuestiones de espacio no podemos enfrentar ampliamente. Sin embargo, podemos decir que las reformas introducidas por Cárdenas produjeron el resultado que él esperaba y, por ende, una modificación importante en la práctica constitucional. El sentido de ésta se manifestó en lo que podemos llamar "una interpretación revolucionaria de las leyes". En cuanto a la materia obrera, durante el sexenio de Cárdenas se dio un cambio en los criterios que resultaron muy favorables a los intereses obreros. Así, se declaró la ilegalidad de las huelgas sólo en un 10%; se afianzaron los criterios que permitían la sindicalización forzada a través de las cláusulas de admisión y de exclusión, y se avaló jurídicamente la posición del régimen frente a las compañías petroleras. Por lo que se refiere a la materia agraria, se produjeron una serie de nuevos criterios que también recogían el ideario cardenista.<sup>67</sup>

Los cambios constitucionales introducidos junto con otros como los relativos a los artículos 3o., 27 y 123, la integración de la Suprema Corte, la práctica jurídica de ésta y el contexto general del país, significaron una profunda transformación en el entendimiento de ciertas porciones de la Constitución. Ese entendimiento estaba encaminado a lograr, tal vez como único caso durante el siglo XX, que la Suprema Corte fuera un factor en el cambio social que Cárdenas identificaba como mandato de la Revolución. La Corte, en ese tiempo y como consecuencia de esas reformas, no era concebida como un factor de garantía del *statu quo*, sino de juridificación de las conquistas revolucionarias. La Corte, entonces, debía estar del lado de los sujetos de la revolución, juridificar sus posiciones y, en tal virtud, afectar en el ámbito específico de su actuación el entendimiento mismo de la Constitución, asunto en el que Cárdenas tenía plena conciencia.<sup>68</sup>

### c. Tercera reforma

La tercera reforma se llevó a cabo el 21 de septiembre de 1944,<sup>69</sup> respecto de los artículos 94 y 111. Esta reforma se redujo a restablecer el carácter vitalicio del cargo de Ministro (art. 94); a

<sup>67</sup> Santiago Barajas Montes de Oca, "La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social", *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia, 1985, pp. 98-102.

<sup>68</sup> Como se mencionó, las ideas correspondientes al carácter de órgano de constitucionalidad y los alcances de esa función para la conformación del orden jurídico, fueron planteadas por Cárdenas con gran claridad en la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta.

<sup>69</sup> Es importante destacar que con anterioridad se habían producido dos nuevas reformas: primera, la del 18 de enero de 1934 a la fracción I del artículo 104, mediante la cual se suprimió el recurso de súplica ante la Suprema Corte, mediante el cual las autoridades podían impugnar aquellas sentencias que les repararan algún agravio, toda vez que no podían impugnarlas en amparo al no

prever que el presidente de la República sólo podría solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los Ministros (y la del resto de los funcionarios respecto de los cuales tuviera esa atribución), una vez que los hubiera oído en privado, "a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud" (art. 111); a conformar de manera íntegra la Corte, a partir del retiro de todos los Ministros en activo y la designación, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la reforma, de otros veintiuno por el Presidente y el Senado (art. 1o. transit.). A diferencia de otras reformas constitucionales, la que comentamos tuvo un largo proceso de realización, toda vez que la iniciativa fue presentada por Ávila Camacho el 19 de diciembre de 1940 y fue aprobada hasta septiembre de 1944.<sup>70</sup>

La intención fundamental de la reforma era volver a la inamovilidad judicial, permitir la renovación íntegra de la Corte y darle una facultad adicional al presidente de la República respecto a la destitución de los Ministros. De esos tres objetivos, la reforma fue relevante respecto del primero y el último, toda vez que la dinámica política del régimen había logrado desde 1941, la sustitución de los Ministros cardenistas por los avilacamachistas.<sup>71</sup> Los dos temas restantes se sostienen en razones diversas a las apuntadas. La facultad del Presidente para escuchar en conciencia a los Ministros, es una función que, aun cuando desafortunada, no involucra a éstos en exclusiva, sino a la totalidad de los funcionarios públicos que pudieran ser destituidos mediante ese procedimiento. Es cierto que, dadas las funciones de los integrantes de la Corte y la necesidad de mantener su independencia y la autonomía de sus funciones, tales atribuciones

---

contar con garantías individuales; segunda, la del 11 de septiembre de 1940, mediante la cual se reformó el artículo 97 a efecto de precisar que las remociones hechas por la propia Corte (o por los Magistrados y Jueces), tendrían que hacerse con estricta observancia a la ley, y no "libremente" como señalaba el texto anterior.

<sup>70</sup> Los debates más interesantes en torno a esta iniciativa se presentaron, nuevamente como una curiosidad, al discutirse el 22 de diciembre de 1943, el dictamen del proyecto de declaratoria de la Cámara de Diputados respecto de la votación emitida por las legislaturas de los estados. Con independencia de los problemas de trámite surgidos en el proceso de aprobación, la discusión volvió a versar sobre el problema de la inamovilidad de los Ministros. Algunos diputados, como Suárez Téllez, sostuvieron en un torno más bien cardenista, que la vigencia de la lucha de clases en una nación con poca historia judicial, y la presencia en la rama judicial de personas que no simpatizaban con la revolución, hacía necesaria la sustitución periódica de los integrantes de la Corte; otros, como Moctezuma, Guerrero o Maldonado, señalaron que la única cuestión que se estaba debatiendo era lo relativo a la aprobación de un dictamen respecto a una reforma ya concluida.

<sup>71</sup> En efecto, para este segundo año, de los veintiún Ministros en funciones en 1940, sólo dos (López Sánchez y Ortiz Tirado) continuaban en su cargo en 1941. Esto significa que Ávila Camacho designó diecinueve nuevos Ministros en 1941 (Ángeles, Bartlett, Carreño, de la Fuente, Estrada, Fraga, Guerrero, Islas, Medina, Méndez González, Mendoza Pardo, Olea y Leyva, Pardo Aspe, Ramírez, Rebolledo, Sánchez Taboada, Tena —Felipe de J.—, Urbina y Vasconcelos), de los cuales sólo cinco (Estrada, Fraga, Mendoza Pardo, Sánchez Taboada y Tena) no continuaron en el cargo en 1945, una vez que la reforma había sido aprobada y Ávila Camacho había realizado las designaciones a que le facultaba el artículo 2o. transitorio de la reforma de 1944.

presidenciales son particularmente desafortunadas y estuvieron sujetas a diversas críticas.<sup>72</sup> Por lo que corresponde al restablecimiento de la inamovilidad, la cuestión es, además de evidentemente propia del Poder Judicial, de más interesante explicación. En el discurso pronunciado el 2 de junio de 1941 al inaugurar el edificio (actual) de la Suprema Corte de Justicia, y a pocos meses de haber tomado posesión, Ávila Camacho sostuvo que su gobierno pondría al servicio del Poder Judicial su fuerza moral y material para lograr el pleno ejercicio de las funciones de éste. Igualmente, señaló:

La Constitución reconoce, y una buena administración de justicia exige, que la independencia de este Tribunal sea una realidad. El sistema de elección de cada seis años, de los Ministros de la Corte, no garantiza suficientemente, por los vínculos materiales creados, su independencia, al privarlos de la autonomía que les permita actuar imparcial y serenamente. *Mi Gobierno, para corregir esta deficiencia, ha dado los pasos necesarios promoviendo la reforma constitucional que crea la inamovilidad, a fin de que la Corte pueda impartir justicia, ajena a coacciones o influencias de cualquier orden, sin más norma que la Ley, sin más dictado que el de la propia conciencia.* No puede desconocerse que a las relevantes condiciones morales que tan alta función exige, debe ir unida una vasta cultura jurídica que permita la adecuada interpretación de la Ley. Por ello *mi Gobierno, al organizar la nueva Corte, procuró escoger a un grupo de distinguidos juristas que aunaran a las condiciones morales de responsabilidad y honradez, las de capacidad y experiencia en la administración de justicia.*<sup>73</sup>

Podemos decir que en la nueva Suprema Corte se dio cabida a la política de conciliación instaurada por Ávila Camacho respecto de los llamados "excesos" socialistas de Cárdenas.<sup>74</sup> Los ejemplos son varios, y específicamente tienen que ver con las materias sociales. Así, en lo que toca a la reforma agraria, las discusiones y las razones relativas a la improcedencia del juicio de amparo fueron objeto de debates importantes,<sup>75</sup> mientras que los criterios obreros no fueron favorables a la clase trabajadora.<sup>76</sup> Si analizamos el sentido de la iniciativa y de las declaraciones de Ávila Camacho, la integración de la Corte y la práctica constitucional de ésta,

<sup>72</sup> En particular, véase los comentarios de José María Truchuelo en su artículo publicado en 1945, "En defensa de la Constitución de 1917", y ahora recogido en la antología *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, especialmente p. 294.

<sup>73</sup> Cursivas nuestras. Para finalizar la exposición, la inevitable y personal invocación al movimiento: "La Revolución puede sintetizarse en un hondo anhelo de justicia del pueblo mexicano; justicia en todos los órdenes de la vida nacional: desde el que estrictamente se contrae el cuidado y protección de los bienes, hasta aquél trascendental y superior representado por la protección a la libertad, al producto íntegro del trabajo, a la vida y a la dignidad humanas".

<sup>74</sup> Ésta, por ejemplo, es la tesis general del libro de Luis Medina sobre ese periodo. Al respecto, véase Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1996.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 259-262.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 314-320.

nos parece que la teoría constitucional que subyació a las reformas descansaba en varios supuestos: la necesidad inmediata de privar a la Corte de Ministros identificados con el ideario cardenista; darle a la Corte la posibilidad de contar con una integración más homogénea, menos ideológica y más técnica; recuperar, consecuentemente, la idea de que el derecho es más la expresión de una sociedad que la vía de plasmación de la ideología mediante la cual se quiera transformar a ésta y, la idea de que el derecho, y en particular la Corte, no debía ser la arena de resolución de los diversos conflictos a que daba lugar la dinámica del régimen.

Si, en contraste con la idea de la teoría constitucional subyacente, nos preguntamos ahora por los efectos de las reformas de Ávila Camacho respecto del entendimiento constitucional, podemos señalar que esa reforma (aunada a una específica práctica constitucional) dio inicio a un período de estabilidad en el diseño del Poder Judicial, mismo que se extendió hasta 1994. Ávila Camacho encontró una adecuada manera de llegar a representar las funciones de la Suprema Corte, dadas las condiciones del régimen político "clásico" que a él le tocó iniciar.<sup>77</sup> En adelante, no se iba a buscar más el diseño específico y *ad hoc* de la Corte para el cumplimiento de funciones sexenales específicas, sino más bien la utilización de los fuertes mecanismos presidenciales para llevar a cabo la selección y el nombramiento periódico (sexenal) de los Ministros.<sup>78</sup> Dados los poderes que a partir de Cárdenas había concentrado el presidente de la República y con independencia de quien fuere su titular, la cabeza visible del régimen estaba en posibilidad de designar a los Ministros que le pareciera relevante o necesario, sin ser la inmovilidad obstáculo para ello, en tanto podía compensar las "renuncias" con puestos públicos diversos que, de una u otra manera, también quedaban bajo el control de la maquinaria estatal-partidista a su cargo.<sup>79</sup> Lo relevante aquí es poner de manifiesto cómo es que la discusión acerca de la inmovilidad o del diseño de la Corte concluye en el momento en que se asientan las nuevas condiciones políticas del régimen, al punto que la primera discusión termina porque, justamente, aquello que había sido tema de debate o preocupación quedó asimilado en la operación del régimen. Con las reformas a la Corte, el entendimiento constitucional que se produjo tuvo que ver más que nada con la generación de las condiciones formales mediante las cuales los presidentes de la República podían llevar a cabo la designación de los integrantes de

<sup>77</sup> Juan Francisco Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1993.

<sup>78</sup> Así, Ávila Camacho designó 23 Ministros, Alemán 18, Ruiz Cortines 5, López Mateos 12, Díaz Ordaz 13, Echeverría 15, López Portillo 11, de la Madrid 19, Salinas de Gortari 11 y Zedillo 11. Al respecto, véase Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío, *op. cit.*, cuadro A1. Igualmente, véase las conjeturas sobre estos datos en Héctor Fix Fierro, "El Poder Judicial", en Ma. del R. González y S. López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 188-189.

<sup>79</sup> Sobre la forma de llevar a cabo ese control en el marco de nuestro orden constitucional, véase José Ramón Cossío Díaz, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, *op. cit.*, pp. 31-41.

la Corte, de una parte, y con el mantenimiento de condiciones formales de separación de poderes y plena autonomía judicial, de la otra. A partir del establecimiento de estas condiciones se lograba que las distintas "Cortes" pudieran ir utilizando la voluntad presidencial para determinar el sentido de las leyes que aplicarían (pues a final de cuentas los presidentes cambiaban), o que las mismas actuaran respecto de determinadas materias con importantes grados de independencia.

#### d. Una nueva época de reformas

Concluida la etapa del diseño institucional de la Suprema Corte, se abrió un nuevo tipo de reformas constitucionales que van de 1951 a 1967. La cuestión más relevante a resolver fue interna, si puede decirse así, pues tuvo que ver con las condiciones de funcionamiento de los órganos de justicia. Al haberse resuelto el problema fundamental de las relaciones entre la Corte y el poder político la cuestión pasó a ser la de cómo hacer eficiente el funcionamiento de ese órgano, (con la excepción de una adición en 1977 al artículo 97<sup>80</sup> y otra en 1982 al artículo 94)<sup>81</sup>. Las reformas a la Corte vinieron a ser de tipo competencial, mientras que en el resto del Poder Judicial fueron, primero, también de tipo competencial y, con posterioridad, de creación y distribución de juzgados y tribunales.

#### e. Primera reforma

La primera de las reformas de esta nueva época se dio el 19 de febrero de 1951,<sup>82</sup> y los artículos reformados fueron el 94, 97, 98 y 107. Los cambios consistieron fundamentalmente en el

<sup>80</sup> En efecto, con motivo de la reforma político-electoral de 1977, se adicionó un tercer párrafo al artículo 97, mediante el cual se amplió la competencia a la Suprema Corte en los siguientes términos: "La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes". El sentido de la adición se explicaba en la exposición de motivos presentada a la Cámara de Diputados por el Presidente de la República el 6 de octubre de 1977, en los siguientes términos: "El ejercicio de esta facultad limitará la intervención de la Suprema Corte de Justicia al examen de la legalidad de la elección. La resolución que se emita no implicará el cuestionamiento de la investigación de los integrantes de los Poderes Legislativo o Ejecutivo que se encuentren en funciones ni será base para analizar la competencia de origen de los mismos, evitándose así los problemas que se originaron en otra época de nuestra historia y que fueron motivo de la inestabilidad en el orden constitucional de la República".

<sup>81</sup> En este caso, únicamente se trató de adecuar los supuestos de responsabilidad de los Ministros a los nuevos supuestos del Título Cuarto de la Constitución.

<sup>82</sup> El 30 de diciembre de 1946 se había llevado a cabo la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, a efecto de prever la posibilidad de que en aquellos juicios en que la Federación tuviera algún interés, la Corte pudiera conocer de las sentencias

establecimiento de los tribunales colegiados de circuito para conocer de ciertos juicios de amparo cuyo conocimiento le correspondía originariamente a la Corte (art. 94); en la designación de cinco Ministros supernumerarios que no podrían integrar al Pleno (art. 94); en la precisión de que la separación del cargo sólo podría darse de acuerdo con la parte final del artículo 111, "previo el juicio de responsabilidad correspondiente" (art. 94);<sup>83</sup> la determinación de que las faltas inferiores a un mes serían suplidas por los Ministros supernumerarios (art. 98); lo que fueron las primeras reformas al amparo,<sup>84</sup> se estableció que el tribunal colegiado conocería del juicio en contra de violaciones de forma cometidas en la sentencia, y la Corte si eran de fondo, se previó la caducidad de la instancia por inactividad procesal; se ampliaron considerablemente los supuestos de la suplencia de queja y se modificaron los de la suspensión.<sup>85</sup>

En la exposición de motivos a la iniciativa, Miguel Alemán sostenía que el problema más grave que enfrentaba la administración de justicia era el rezago de la Suprema Corte<sup>86</sup>. En la solución del problema, decía Alemán, se respetaban dos supuestos incontrovertibles: la inamovilidad<sup>87</sup> y la independencia judicial y el respeto a la estructura del juicio de amparo. A partir de esos supuestos, consideraba que:

Cuando se piensa seriamente sobre la actual competencia constitucional de que disfruta la Suprema Corte, no igualada ni superada por ningún otro tribunal del mundo, se comprende mejor la imposibilidad

---

dictadas por los tribunales de segunda instancia o por los tribunales contencioso-administrativos que estuvieran dotados de plena autonomía. Con esta reforma, se pensaba posible superar los inconvenientes a que había dado lugar la supresión del recurso de súplica con motivo de la reforma de 1934.

<sup>83</sup> El artículo cuarto transitorio de la reforma establecía que los Ministros supernumerarios se integrarían en una sala auxiliar, y debería resolver en el plazo que les fijara el Pleno, los amparos civiles directos, cualquiera que fuera su materia y con excepción de aquellos que se hubieren promovido dentro de los tres meses anteriores a la fecha en que entren en vigor las reformas.

<sup>84</sup> Sobre esta reforma, véase. Hector Fix-Zamudio, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México, 75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-INEHRM, 1988, pp. 303-304; Romeo León Orantes, *El Juicio de amparo*, 3a. ed., Puebla, Cajica, 1957, pp. 90-138; sobre los alcances de la suplencia de la queja, véase. Jorge Gaxiola, "Los efectos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Porrúa, 1961, pp. 135-162.

<sup>85</sup> También se reformó el artículo 97, a fin de establecer que los Jueces y Magistrados serían designados para el cargo por cuatro años, al término del cual, si fueren reelectos o promovidos a uno superior, adquirirían inamovilidad y sólo podrían ser separados en términos del artículo 111.

<sup>86</sup> León Orantes sostenía que al finalizar 1950, ese número se elevaba a 37,881 asuntos de todo tipo (1957, p. 90), mientras que en su iniciativa Alemán hablaba de 12,362 al finalizar 1945; 22,186 al terminar 1948 y de 32,850 al concluir 1949.

<sup>87</sup> Aun cuando se manifestara partidario de la inamovilidad, es importante destacar que Alemán terminó por designar a 18 Ministros durante su período (véase Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 628-633.), lo cual significó una renovación de 69% (véase Héctor Fix Fierro, "El Poder Judicial", en Ma. del R. González y S. López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 188).

material que media para la expedición del amparo; y si una ley de la necesidad así lo indica, esa misma ley debe servir de apoyo para encauzar por otros derroteros a esa competencia constitucional, sin que ello llegue a significar ninguna afectación a la soberanía del Supremo Poder Judicial de la República.

Al igual que en la exposición de Alemán, y con un discurso que raya en el sometimiento, el punto fundamental de los correspondientes dictámenes producidos en las Cámaras fue el rezago, de manera que las reformas se justificaron de modo constante en la necesidad de combatir ese problema. El rezago considerado por los órganos del proceso de reformas era real, y el mismo se atribuía, primordialmente, a la enorme cantidad de amparos directos civiles, aun cuando los asuntos del resto de las salas también presentaban incrementos importantes.

La identificación de los problemas y las razones dadas para llevar a cabo la reforma de 1951, se habían comenzado a plantear desde muchos años antes.<sup>88</sup> Las dos propuestas inmediatas fueron una iniciativa presidencial de 1944 y el anteproyecto sometido por la Suprema Corte al presidente de la República. Al decir del maestro Fix-Zamudio,<sup>89</sup> el primer proyecto de reformas al amparo fue sometido por Ávila Camacho a las Cámaras y aprobado por éstas, pero debido a las objeciones de la Corte, no se continuó con el trámite previsto en el artículo 135. Las innovaciones del proyecto consistían en dejar en manos del Congreso la competencia de la Corte (como en el artículo III de la Constitución norteamericana) y en modificar sustancialmente su competencia para darle el carácter de lo que hoy llamaríamos un tribunal constitucional.<sup>90</sup> Las objeciones se hicieron consistir en la falta de determinación de las competencias en la Constitución, y en la dificultad de distinguir el tipo de violaciones de las que, en su caso, debería conocer la Corte. En lo que hace a la segunda propuesta, la Corte sostenía la necesidad de que los tribunales unitarios conocieran "de la segunda instancia de los juicios de amparo en mate-

<sup>88</sup> Por vía de ejemplo, véase sobre este aspecto, Miguel Mejía, *Errores constitucionales. Las arbitrariedades judiciales de Amparo, Refutación de los muchos errores que han invadido la jurisprudencia constitucional*, 2da ed., México, UNAM, 1977 (así como el importante prólogo del Dr. Fix Zamudio); Emilio Rabasa, 1987, pp. 347-359.

<sup>89</sup> Héctor Fix-Zamudio, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", México, *75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-INEHRM, 1988, pp. 301 y 302.

Mariano Azuela, "El amparo y sus reformas", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1961, pp. 68 y ss.

<sup>90</sup> En atención al sentido de esta propuesta, no resulta extraño lo expuesto por Alemán en su iniciativa en cuanto a la necesidad de darle a la Corte competencias fijas en la Constitución.

ria civil contra resoluciones judiciales que no fuesen sentencias definitivas...", y de que se estableciera la caducidad por inactividad procesal en los mismos procesos.<sup>91</sup>

La importancia de la reforma de Alemán radicó en dos motivos: primero, en que fue la primera modificación a la Corte y al Poder Judicial que partió de la estructura judicial previamente establecida; segundo, que vino a introducir modificaciones competenciales a esa estructura. Como ya se apuntó, a partir de 1944 y hasta la reforma de 1994, se mantuvieron las condiciones fundamentales del modelo de dominación priísta y, por ende, el diseño de la Corte llevado a cabo en esa primera fecha era adecuado a esas condiciones.

## f. Segunda reforma

La segunda reforma destinada a enfrentar el rezago que se dio el 25 de octubre de 1967,<sup>92</sup> con lo que se dio fin a una serie de intentos llevados a cabo desde los años cincuenta hasta comienzos de los sesenta.<sup>93</sup> Los artículos reformados fueron el 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107. En lo que aquí interesa,<sup>94</sup> esas reformas pueden dividirse en dos grandes grupos. El de aquellas que aluden a cuestiones orgánicas y que consistieron en prever que los Ministros supernumerarios podrían integrar el Pleno para suplir las faltas de los numerarios (art. 94); establecer que la competencia de la Corte, sus períodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y las salas y las atribuciones de los Ministros, se regirían por lo que establecieran la Constitución y las leyes (art. 94),<sup>95</sup> determinar que la ley fijaría los términos en que fuera obligatoria la jurisprudencia de

<sup>91</sup> Héctor Fix-Zamudio, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", México, *75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-INEHRM, 1988, p. 302.

<sup>92</sup> En el mismo sentido, Jesús Ortega Calderón, "El amparo en materia administrativa", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM, 1975, pp. 72 y ss.

<sup>93</sup> La primera de ellas fue presentada el 15 de diciembre de 1955 por el Presidente de la República; la segunda, fue presentada el 23 de julio de 1958 en el Senado por el licenciado Alberto Terrones, proponiendo la derogación del sobreseimiento; la tercera, se presentó por don Hilario Medina y don Mariano Azuela el 24 de noviembre de 1958, la aprobó el Senado, la discutió y aprobó la Cámara de Diputados y fue devuelta al Senado sin que éste la volviera a aprobar. Otras tres fueron presentadas por Jesús Ortega Calderón, la Legislatura del Estado de Guerrero y por Serra Rojas, sin que tampoco hayan sido aprobadas. Al lado de estas iniciativas formales. Otra de las soluciones que se plantearon en esos mismos años para solucionar los problemas de la justicia, fue el restablecimiento de la secretaría de Justicia. Al respecto, por ejemplo, véase. Antonio Martínez Báez, "Opinión sobre la administración de justicia" (1957) en *Obras*, México, UNAM, 1994; Antonio Martínez Báez "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia" (1961), en *Obras*, México, UNAM, 1994.

<sup>94</sup> Adicionalmente, se modificó el artículo 102 para darle mayores competencias al Procurador General de la República, y el 104, fracción I, para precisar la posibilidad de establecer tribunales de lo contencioso administrativo.

<sup>95</sup> En el mismo párrafo, se previó que también mediante ley se podrían establecer el número y las competencias de los tribunales y juzgados y las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Poder Judicial.



los tribunales del Poder Judicial, así como los requisitos para su interrupción y modificación (art. 94);<sup>96</sup> especificar las condiciones de suplencia de los Ministros numerarios por los supernumerarios (art. 98); limitar el término de las licencias de Ministros a dos años (art. 100); precisar el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de las decisiones dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo (art. 104, fracc. I) y modificar la competencia originaria de la Suprema Corte a efecto de permitir que conociera de aquellos asuntos previstos en la ley en que la Federación fuere parte (art. 105). Otro grupo de reformas, relativas a la materia de amparo, de modo general consistieron en los siguientes cambios al artículo 107;<sup>97</sup> la precisión de las condiciones de suplencia y caducidad del amparo agrario;<sup>98</sup> se modificó la competencia existente en los juicios de amparo directo, de manera tal que se dejó de lado la distinción entre violaciones procesales y de fondo, y se dio cabida a otra a partir de los criterios de trascendencia y cuantía, de manera que los asuntos considerados más relevantes o cuantiosos correspondieron a la Corte y los menores a los colegiados;<sup>99</sup> se previó que el Pleno de la Corte podía remitir a las salas aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia; se estableció que sería directa la vía para combatir las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos, fundamentalmente.<sup>100</sup>

La teoría constitucional subyacente a las reformas de 1951 y 1967 no buscaba reformular a un poder del Estado o a uno de sus órganos, pues ello ya estaba dado, sino de jugar con el modelo a fin de alcanzar ciertos objetivos. Dado que el problema era interno y consistía en el rezago, lo relevante era lograr las condiciones para que se evitara, pensándose que podía ser mediante la creación de una sala auxiliar pero, sobre todo, con la creación de los colegiados. Esta última decisión es de la mayor importancia, pues con los colegiados se abrió la posibilidad orgánica so-

<sup>96</sup> Sobre las circunstancias y los efectos de estas reformas a la jurisprudencia, véase C. de Silva Nava, "La jurisprudencia", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM, 1975, pp. 115-116.

<sup>97</sup> Una descripción detallada de las mismas se encuentra en Héctor Fix-Zamudio, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", México, *75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-INEHRM, 1988, pp. 306-311.

<sup>98</sup> El 2 de noviembre de 1962 se modificó la fracción II del artículo 107 constitucional, para establecer que tratándose del amparo agrario, debería suplirse la deficiencia de la queja, no procedería el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, "cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".

<sup>99</sup> Una detallada enumeración de estos asuntos se encuentra contenida en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

<sup>100</sup> La iniciativa de reformas fue presentada por el Presidente Díaz Ordaz el 15 de noviembre de 1965, y en su parte inicial puede leerse que él le solicitó a los Ministros la formulación de un estudio para "resolver algunos problemas que afectan a la administración de la justicia, muy principalmente el relacionado con el rezago que aquejaren forma acentuada algunas de las salas del propio tribunal", por lo que la iniciativa se sustenta, precisamente, en ese estudio. Al ser el problema fundamental el rezago (10,055 asuntos al finalizar 1964), la reforma es una adaptación a la estructura adoptada desde el año de 1951, la cual instituyó como tribunales de amparo a los colegiados de circuito.

bre la que habría de descansar la separación jurisdiccional a que hemos llegado en nuestros días. Las reformas permitieron que dos tipos diferentes de órganos realizaran lo que originalmente era realizado por uno sólo de ellos, pero no introdujeron ninguna competencia adicional que llevara a un cambio del entendimiento general del texto en razón del cambio de las funciones de la Corte.

### g. Reforma de agosto de 1987

En agosto de 1987 se llevó a cabo una nueva reforma,<sup>101</sup> la que como enseguida habremos de ver, no puede ser comprendida como un mero ajuste competencial para enfrentar el rezago y, por ello, tiene que ser explicada a partir de otros supuestos.<sup>102</sup> Si analizamos las modificaciones llevadas a cabo en 1988, pueden reducirse a dos grupos: por una parte, aquellas que tenían por objeto permitir a la Corte la asignación de los asuntos de su competencia o de ciertas delimitaciones relacionadas con Jueces y Magistrados (art. 94, fundamentalmente); por otra parte, aquellas que vinieron a otorgarle una nueva posición en nuestro orden jurídico. El primer grupo de cambios, aun cuando relevantes, bien podrían ser considerados como una continuación del

<sup>101</sup> Entre 1967 y 1982, sin embargo, se dieron otras reformas a la Constitución en materia judicial: el artículo 104 en 1974, y el 107 en ese mismo año, en 1975 y en 1979. Igualmente, en diciembre de 1983 se introdujeron diversos cambios a la Ley de Amparo, en lo que el maestro Fix Zamudio consideró una muy importante reforma. Véase, Hector Fix-Zamudio, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México, 75 años de Revolución*, ob. Cit., pp. 311-313.

<sup>102</sup> Los artículos afectados fueron el 94, 97, 101 y 107, los tres primeros en los términos siguientes: primero, para precisar que los colegiados no sólo eran competentes en materia de amparo, pues también conocían de la revisión administrativa (art. 94); segundo, para hacer protestativa la designación de Ministros numerarios y, en su caso, fijar el número máximo en cinco personas (art. 94); tercero, para facultar al Pleno para determinar mediante acuerdos generales el número, división territorial y especialización por materia de los juzgados y tribunales (art. 94); cuarto, para darle competencia al Pleno para que pudiera emitir acuerdos generales a fin de distribuir los asuntos entre las salas (art. 94); quinto, para ampliar el plazo inicial de nombramiento de Jueces y Magistrados de cuatro a seis años (art. 97); sexto, para precisar las atribuciones de la Corte para los casos en los que se le requiriera averiguar las conductas de los funcionarios judiciales o los hechos que pudieran constituir una grave violación a alguna garantía individual (art. 97) y, séptimo, para permitir que los funcionarios judiciales participaran en labores docentes no remuneradas (art. 101). El artículo 107 sufrió también varias reformas, mismas que de modo sintético se reducen a los siguientes puntos: uno, se permitió que el juicio de amparo directo procediera, además de contra sentencias definitivas, contra aquellas resoluciones que pusieran fin al juicio (fracc. III); dos, se previó que la competencia respecto de los asuntos acabados de describir correspondiera a los colegiados (fracc. V); tres, se concedió a la Suprema Corte la facultad de atracción de los amparos directos de la competencia de los colegiados, cuando la propia Corte estimare que por su importancia y trascendencia debía conocerlos (fracc. V); cuatro, se le dio competencia a la Suprema Corte para conocer, en exclusiva, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de distrito siempre que subsistiera en el recurso el problema de constitucionalidad respecto de leyes, tratados y reglamentos (fracc. VIII); cinco, se concedió la facultad de atracción a la Corte para los amparos en revisión de la competencia de los colegiados (fracc. VIII); seis, se estableció en favor de la Corte la competencia para conocer en revisión de aquellas resoluciones dictadas por los colegiados en amparo directo, siempre que decidieran sobre la constitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto de la Constitución (fracc. IX) y, siete, se precisó la autoridad ante la cual debe presentarse la demanda de amparo en ciertos supuestos (fracc. XI).

tipo de reformas que tenían como propósito enfrentar el rezago judicial; el segundo grupo, sin embargo, y como ya se apuntó, responde a una lógica diversa, pues si bien es cierto que gravitaron consideraciones numéricas, las primordiales se debieron a la "nueva imagen" que se quiso dar a la Corte.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el presidente De la Madrid a la Cámara de Senadores,<sup>103</sup> se contienen ideas que no habían sido expuestas desde, prácticamente, los años cuarenta:

El Derecho contiene una síntesis de los valores morales en que cree la sociedad, cuya estima exige que se les dote de obligatoriedad y cuyo respeto requiere de la acción del Estado. Por ello hemos trabajado en el permanente perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho. La vigencia efectiva del Estado de Derecho es requisito para una vida social ordenada y justa, y esta vigencia efectiva es y debe ser resultado de la acción de la administración de justicia, a quien corresponda la aplicación final de las normas que integran el orden jurídico nacional.

Fundado en estas consideraciones, en la iniciativa se expone la necesidad de "...perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país". Esta es, la idea eje de toda la reforma, lo cual se sustenta de modo específico, además de en las afirmaciones sobre el Estado de Derecho o la función judicial, en el carácter supremo de la Constitución mexicana, tanto desde el punto de vista material como formal. Así, si la Constitución tiene esa jerarquía y la única manera de mantenerla es mediante la jurisdicción constitucional, se considera necesario que exista un órgano cuyo cometido sea la defensa de aquélla, de ahí que se afirme: "La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respecto al principio de división de poderes, dan configuración a ese poder".<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Como aconteció en muchos otros casos ya mencionados, en la exposición de motivos se afirma que la iniciativa fue formulada con el apoyo de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>104</sup> En el dictamen formulado por las Comisiones del Senado se siguió una línea argumental semejante a la de la iniciativa, aun cuando se incorporaron algunos elementos valiosos para la comprensión del proceso de reformas. Así, se dice que "La jerarquía de los valores se traduce en el nivel de las normas que los tutelan... Si la cuestión a resolver tiene que ver con los principios supremos que rigen la vida de la nación, expresado en las normas constitucionales, la competencia debe quedar atribuida al Tribunal

Si analizamos las reformas al artículo 107 a la luz de las razones dadas por los órganos constituyentes, resulta que tuvieron como propósito darle a la Corte una función exclusivamente constitucional. De una parte, y en lo que se refiere a los arreglos orgánicos, se previó que conocería sólo de aquellos asuntos en los que se impugnara la constitucionalidad de una norma general inferior a Constitución o se hiciera un pronunciamiento sobre algún precepto de ella. Las impugnaciones que no correspondieran a esa categoría quedarían en manos de los colegiados. Esta nueva forma de distribución dio lugar a una separación heterodoxa en donde, dentro de un sistema de control difuso de la constitucionalidad se concentraron en un solo órgano los pronunciamientos sobre constitucionalidad de normas generales. Por otro lado, y en lo que se refiere a los supuestos teóricos, la reforma se quiso sustentar en la idea de que, tanto por razón de los valores como de materia, deberíamos contar con un sistema más claro de defensa de la Constitución y el mismo debería corresponder al máximo órgano jurisdiccional del país. Frente a una revalorización de los supuestos y del entendimiento constitucional, debería darse un nuevo arreglo competencial. El cambio, sin embargo, no fue del todo perceptible, por la sencilla razón de que se hizo con los órganos ya existentes (Corte y colegiados) y, también, porque los procesos para llevar a cabo el control de la regularidad constitucional fueron los mismos (amparo).

¿Cómo afectó esta reforma al entendimiento de la Constitución? Para responder a esta interrogante, comencemos por recordar que la comprensión fundamental de la Constitución había sido de tipo político, pues ello era más favorable para la sustentación de las condiciones políticas dominantes.<sup>105</sup> Sin embargo, desde el momento en que se renuevan las competencias de la Corte, se renueva también el discurso sobre ella y se pasa a considerarla como un "tribunal constitucional".<sup>106</sup> Se comienza a tomar la idea del modelo europeo de jurisdicción concentrada (a diferencia del modelo general norteamericano que sirvió de base para la jurisdicción difusa), y con él se presenta a nuestra Corte como un órgano que, en razón de sus nuevas competencias, está en camino de llegarse a convertir en un "auténtico" tribunal constitucional. Desde el momento en que tal consideración se hizo posible, lo que debe llamar nuestra atención

---

Supremo". En el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, por su parte, se afirman las ideas de la minuta y se sostiene de un modo constante la idea de que lo relevante es darle a la Corte el carácter de tribunal supremo constitucional.

<sup>105</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontamara, 1998.

<sup>106</sup> Hector Fix-Zamudio, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390.

Ignacio Burgoa Orihuela, "El control de la constitucionalidad y el de legalidad", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 391-424.

es que, si el órgano máximo de control va a trabajar con la Constitución en un sentido normativo, ésta deberá ser presentada con un carácter que rebasa con mucho al de su mero carácter político. Como aconteció en otros países y momentos históricos, el "entendimiento normativo" de las normas jurídicas pasa en buena medida por la existencia de un órgano competente para imponer su jerarquía y, por ende, anular a todas aquellas que le resulten contrarias. ¿Cuáles fueron las consecuencias que se derivaron de esta nueva representación constitucional? La mayor parte de los trabajos teóricos o dogmáticos que se realizaron sobre las reformas se limitaron a analizar sus aspectos procesales u orgánicos, y no se recuperó la dimensión que le conferiría a la Constitución su nuevo sentido. En lo que se refiere a la jurisprudencia dictada por la Corte, las tesis predominantes no variaron su sentido en cuanto a lo que había sido observable en el pasado, de manera que no se formularon tesis, se insiste, en las que se recuperara la dimensión constitucional que bien pudo ir aparejada a la idea del tribunal constitucional que se postulaba.<sup>107</sup>

## h. Reforma de diciembre de 1994

La siguiente reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1994, y se refirió a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 94 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123. En lo que atañe a la materia de este trabajo,<sup>108</sup> se refirieron a cuestiones de tipo orgánico y procesal.<sup>109</sup> El Presidente envió

<sup>107</sup> Sobre este punto, el que en buena medida se repetirá con los integrantes de la Suprema Corte que entraron en funciones en febrero de 1995, cabría hacer un estudio de sociología jurídica mediante el cual se explicara por qué no fue posible que los integrantes de un órgano reaccionaran a sus nuevas competencias en los términos previstos en el diseño institucional, a pesar de ser este expreso. Algunas consideraciones se han formulado ya, sin embargo, en Hector Fix Fierro, "El Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 220.

<sup>108</sup> Existen algunos otros aspectos muy relevantes en la reforma que por razones de espacio no analizaremos aquí.

<sup>109</sup> Tocante a las primeras, los cambios consistieron en: primero, el establecimiento de un impedimento para que los Ministros ocuparan el cargo de diputado o senador a menos que se separaran de él dos años antes de la elección (art. 55); segundo, para prever que la designación de los Ministros se harían por votación de dos terceras partes del Senado y de entre la terna propuesta por el Ejecutivo (arts. 76, 89, 95, 96); tercero, para introducir al Consejo de la Judicatura entre los órganos a los que corresponde el ejercicio de la función judicial (art. 94); cuarto, para reducir la integración de la Corte de veintiuno a once Ministros (art. 94); quinto, para determinar que la duración de los Ministros sería de quince años sin posibilidad de reelección, sólo podrían ser removidos en términos del Título Cuarto y tendrían derecho a un haber al concluir su periodo (art. 94); sexto, la modificación de los requisitos de designación (art. 95); séptimo, para establecer el término y condiciones de designación del Presidente de la Suprema Corte (art. 97); octavo, las condiciones de sustitución de los Ministros por faltas temporales o definitivas y del otorgamiento de licencias (arts. 98 y 99); noveno, para establecer las competencias y formas de integración del Consejo de la Judicatura en cuanto órgano encargado de la administración y vigilancia del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte, dentro de lo cual se incluía a la carrera judicial (arts. 94 y 100); décimo, el establecimiento de una prohibición para que aquellas personas que se hubieren desempeñado como Ministros, Magistrados o Jueces, no puedan desempeñar el cargo de abogado, patrono o representante en litigios frente a los órganos del Poder Judicial (art. 101) y, undécimo, la remoción de la totalidad de los integrantes de la Suprema Corte a fin de llevar a cabo su integración mediante los procesos que habrían de resultar de la reforma (art. segundo transitorio). En cuanto a las

su iniciativa a la Cámara de Senadores el día 5 de diciembre.<sup>110</sup> Si analizamos sus propuestas, las mismas se reducen a tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, a dotar a la Suprema Corte de nuevas atribuciones jurisdiccionales, todas ellas encaminadas a constituir la en un "auténtico tribunal constitucional".<sup>111</sup> En segundo lugar, las reformas vinieron a modificar el estatus de los Ministros pues, como ya se vio, se alteraron los requisitos, las formas de designación, la duración en el cargo, etc. Las razones no se explicitaron de un modo completo, quedando enunciadas de la siguiente manera:

En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más complejo y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.<sup>112</sup>

En tercer lugar, el cambio consistió en la creación de un Consejo de la Judicatura Federal, mismo que, por un lado, vendría a aliviar a la Suprema Corte de sus muchas tareas admi-

---

reformas de tipo procesal o jurisdiccional, debemos considerar las siguientes: uno, al facultamiento de la Corte para emitir acuerdos generales para la remisión a los colegiados de aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia (art. 94); dos, para establecer que el juicio de amparo también era procedente frente a los actos de la autoridades del Distrito Federal (art. 103); tres, para establecer las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (arts. 104 y 105) y, cuatro, para precisar algunos supuestos en materia de amparo, tales como la facultad de atracción, la suspensión, las contradicciones de tesis y la ejecución de las sentencias de amparo (art. 107).

<sup>110</sup> En mayo de 1994, y bajo la iniciativa de los Ministros Schmill y De Silva, se constituyó un grupo de trabajo integrado además por los Ministros Azuela, Díaz Romero, Fernández Doblado y Montes. Este grupo produjo un anteproyecto de reformas constitucionales en materia de amparo, controversias constitucionales y administración del Poder Judicial, así como de reformas a la Ley de Amparo, Orgánica del Poder Judicial y de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional. Los proyectos fueron sometidos a la discusión del Pleno de la Suprema Corte, y entregados a Zedillo una vez que había sido declarado presidente electo. A su vez, Zedillo constituyó un grupo de trabajo, el cual tomó en cuenta las propuestas a la Ley de Amparo y lo relativo a las controversias constitucionales, y desechó lo referente a la administración del Poder Judicial; este grupo, a su vez, incorporó las ideas relativas al Consejo de la Judicatura, las acciones de inconstitucionalidad y el estatus de los Ministros. Aprobadas las reformas, un grupo diverso preparó las iniciativas de las Leyes Reglamentaria del artículo 105 y Orgánica del Poder Judicial, considerando para la primera el Anteproyecto de la Corte, y para la segunda los presupuestos de la propia reforma. En el mismo sentido, véase José Ramón Cossío Díaz, "Las Controversias entre Estados en el Derecho Estadounidense", *El Foro*, novena época, tomo X, núm. 1, 1997, p. 40.

<sup>111</sup> La justificación de las correspondientes modificaciones no se hizo en el rezago o en consideraciones de eficiencia, sino en el carácter de la Constitución y del orden jurídico, y en la necesidad de fortalecer al órgano competente para mantener la supremacía constitucional. En la propia exposición de motivos de la iniciativa, se señaló que el mismo era "casi inexistente", y al concluir el mes de enero de 1995, esa cantidad se elevaba a 2,478 asuntos, de ahí que la misma no fuera uno de los elementos que se tuvieron en cuenta al momento de llevarse a cabo la reforma. Sin embargo, vale la pena mencionar que no sin cierta exageración, la misma se llegó a catalogar como "considerable" por uno de los Ministros designados en enero de ese mismo año. Al respecto, véase J. Gudiño Pelayo, "¿De veras tenemos una Suprema Corte de Justicia?", *La toga y la palabra*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997, p. 64.

<sup>112</sup> Subrayado nuestro.

nistrativas<sup>113</sup> y, por el otro, vendría a ser el órgano competente para realizar la carrera judicial, administrar y sancionar a Jueces y Magistrados.<sup>114</sup>

En cuanto a sus razones, nos parece que la reforma tiene dos hilos conductores generales. Uno, en lo que se refiere a las nuevas atribuciones a la Corte y al cambio del estatus de los Ministros, y otro en lo que hace a la creación del Consejo y a la jubilación anticipada de los Ministros que actuaron hasta 1994. Respecto al primer punto, desde la reforma de 1988 quedó claro que el nuevo entendimiento de la Constitución y su funcionamiento en un régimen democrático, hacía necesario que a la Corte se le confirieran otras atribuciones además del juicio de amparo. Este último proceso, en efecto, resultaba poco adecuado para defender la supremacía de la Constitución en tanto que sólo era ejercitable por la violación de alguna garantía individual y sus efectos se limitaban a desaplicar la norma impugnada al caso concreto. Por ello, si se quería lograr que la Corte cumpliera su función al estilo de un "tribunal constitucional", se hacía necesario dotarla de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darle a las resoluciones efectos generales, pues justamente eso es lo que caracteriza a los tribunales constitucionales como el que se aspiraba a realizar y ello es lo que permite que tales órganos se constituyan en garantes del proceso democrático. Como se apuntó, incipientemente desde la campaña presidencial, más concretamente en el discurso de toma de posesión<sup>115</sup> y, por supuesto, abiertamente en la exposición de motivos, Zedillo consideró que la Constitución es el ordenamiento supremo surgido de luchas históricas y amplios consensos que le da sustento al Estado de Derecho; que la Constitución es necesaria para vivir en democracia y ello sólo es posible en el Estado de Derecho; que es necesario avanzar en la consolidación de un país de leyes donde éstas sean norma

<sup>113</sup> Sobre las funciones administrativas de la Suprema Corte con anterioridad a 1994, véase. J. R. Cossío, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, México, Porrúa, 1992; Héctor Fix Fierro, "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista de Administración Pública*, 95, 1997, pp. 23-44.

<sup>114</sup> Sobre el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, véase. H. Fix-Zamudio y H. Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996, pp. 61-70; H. Fix-Zamudio, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.

<sup>115</sup> En él expresó: "Afortunadamente, en la cúspide del sistema de justicia, contamos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha sabido ganarse a pulso el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter. Un Poder Judicial con una renovada fortaleza se consolidará como factor de equilibrio democrático entre los Poderes de la Unión, y atravesará con los más altos valores de la tradición jurídica mexicana a todo el sistema de justicia. A la brevedad, someteré a la consideración de esta Soberanía una iniciativa de Reforma Constitucional que, de ser aprobada, será el primer paso a una profunda transformación de nuestro sistema de justicia".

real de convivencia; que "una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra". La forma que se propuso para cumplir con los objetivos apuntados fue, en materia jurisdiccional, mediante la ampliación de los supuestos de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad.<sup>116</sup>

En ambos casos, se trata de plantear las posibles violaciones a las normas constitucionales, y la Suprema Corte puede declarar su invalidez con efectos generales, siempre que la resolución haya sido aprobada con un mínimo de ocho votos. Así las cosas, tanto los procesos como sus efectos, se acercan a aquellos que caracterizarían a un tribunal constitucional.

Al igual que con las competencias jurisdiccionales, la propuesta para modificar el estatus de los Ministros quiso acercarse a aquél que corresponde a los titulares de órganos semejantes. Así, se apuntó que "de conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora han estado sujetos". Por ello, se habló de la necesidad de acrecentar la corresponsabilidad de la designación de Ministros entre varios órganos; de la necesidad de que los integrantes de la terna propuesta comparezcan ante el Senado y se hagan públicos sus méritos y las objeciones que sobre ellos existan; de que la temporalidad en el cargo sea limitada, pues ello permitirá que los criterios de la validez de las normas se actualicen "de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación"; de que la modificación de los requisitos de designación impediría que factores políticos interfirieran en ella, y el establecimiento de impedimentos para el ejercicio profesional o político una vez concluido el cargo, a fin de evitar desviaciones de conducta. Si, como se apuntó, la idea que subyacía al otorgamiento de nuevas atribuciones a la Corte era la de constituirla en un garante de la Constitución y de los procesos

---

<sup>116</sup> Las controversias comprenden tres tipos de conflictos: uno, entre distintos *órdenes* jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; dos, entre *órganos* de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas y, tres, conflictos entre *órganos* del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. Dentro de la primera categoría estarían los incisos a), b), d), e), f) y g); en la segunda, los incisos c) y j), y en la tercera, los incisos h), i) y k), todos ellos de la fracción I del artículo 105 constitucional. Las acciones, por su parte, son los procesos mediante los cuales las fracciones de las cámaras del Congreso de la Unión o las legislaturas locales, el Procurador General de la República o las dirigencias de los partidos políticos (respecto de leyes electorales), pueden impugnar las normas generales emitidas por los propios órganos legislativos. Sobre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, véase: José Ramón Cossío, "El artículo 105 constitucional", en *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998, pp. 3-25; José Ramón Cossío, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998, pp. 27-38.



democráticos que la misma reconocía, se hacía necesario modificar el estatus de quienes se iban a desempeñar en ese órgano.

Mientras que las razones que llevaron a las modificaciones de competencia de la Corte y de las garantías jurisdiccionales de sus integrantes parecen tener un fundamento en la idea de dar los pasos para constituir un tribunal constitucional, las que condujeron a la creación del Consejo y a la supresión de los Ministros parecen ser más coyunturales y, por ende, de explicación más especulativa. Las primeras manifestaciones públicas del cambio se llevaron a cabo en julio de 1994 cuando, con motivo de la campaña presidencial, Zedillo pronunció un discurso en el que anunciaba, entre otras cosas, la necesidad de establecer un órgano de administración del Poder Judicial distinto a la Suprema Corte, la necesidad de mejorar los procesos de ejecución de las sentencias de amparo, establecer la carrera judicial y las vías necesarias para garantizar un adecuado control de los actos de autoridad, entre ellos los de los Jueces.<sup>117</sup> Esas mismas ideas se encontraban presentes en los pronunciamientos de campaña de otros candidatos a la presidencia<sup>118</sup>, y sobre ellas se fue generando una corriente favorable (¿o esos pronunciamientos recogían una "opinión" compartida?), la cual estuvo alimentada por los escándalos derivados de las conductas de algunos miembros del Poder Judicial, por la creencia común acerca de la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo,<sup>119</sup> por los postulados del Banco Mundial que proclamaban la necesidad de hacer eficiente la justicia, por la completa confusión entre las actividades de los órganos de procuración e impartición de justicia, por la falta de distinción entre las actividades de los órganos federales y locales de impartición de justicia, etc. A mediados de 1994, había una situación crítica respecto a lo que podemos llamar el aparato de justicia, la cual derivó, a nuestro juicio, en la creación de un órgano de administración del Poder Judicial (con excepción de la Corte), el cual, y como se dijo en la exposición de motivos, sería "responsable de velar por la independencia de los Jueces y Magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional". Mediante este órgano se tra-

<sup>117</sup> "Palabras pronunciadas por Ernesto Zedillo, candidato a la presidencia de la República, en el Aforo 'Nacional de Justicia y Seguridad', en la Ciudad de Guadalajara, el 14 de julio de 1994".

<sup>118</sup> En este sentido, véase las respuestas hechas por los candidatos al cuestionario preparado y publicado bajo la coordinación de Federico Reyes Heróles (véase Federico Reyes Heróles, *50 preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas 21 de agosto de 1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994), en especial las que dieron Fernández de Ceballos (p. 11); Zedillo (pp. 38-39) y Cárdenas (pp. 133-135) por su relevancia en esa contienda.

<sup>119</sup> Opinión cuestionada por lo demás en algunos estudios serios sobre la materia. Al respecto, véase Héctor Fix Fierro, "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista de Administración Pública*, 95, 1997, pp. 195-203.

taría de poner fin a los problemas derivados del modelo de designación y adscripción de Jueces y Magistrados vigente hasta 1994, donde debido al acelerado crecimiento de los tribunales y juzgados, algunos Ministros llegaron a constituir importantes grupos al interior del Poder Judicial.<sup>120</sup>

La posición de algunos Ministros al interior del Poder Judicial, la enorme confusión en cuanto a la materia de justicia que prevalecía a mediados de 1994, y la dinámica, ya mencionada, de la campaña presidencial de 1994, llevaron a la conclusión de que se hacía necesario llevar a cabo una enorme reforma al sistema de justicia y que esa reforma debía comenzar por el máximo tribunal del país.<sup>121</sup> De la iniciativa pareciera desprenderse que se estaba frente a una "renovación" integral del sistema de justicia en el país, y que la misma se iniciaba con la supresión y reconstitución de la Suprema Corte y con el establecimiento de las bases para renovar al Poder Judicial a través de la carrera judicial. La sola posibilidad de comenzar por la cabeza de un poder del Estado pareciera que era el punto de partida necesario para, se insiste, lograr un cambio de raíz, casi fundacional, en los criterios y la forma de selecciones de quienes, finalmente, habrían de impartir justicia.<sup>122</sup>

Hasta aquí resulta claro que la teoría constitucional subyacente a la reforma constitucional de 1994 fue, en buena medida, aquella que permitió constituir a la Corte en un tribunal constitucional. La cuestión que queda por resolver es, entonces, la siguiente: ¿cómo debiera afectar esa reforma a la comprensión de la Constitución?<sup>123</sup> A nuestro juicio, la consideración de la Corte como órgano de constitucionalidad no fue concebida en un sentido terminal, sino más bien como un instrumento para conferirle a la Constitución su pleno sentido normativo. Darle ese sentido normativo descansaba, a su vez, en la necesidad de consolidar un Estado de derecho y permitir

<sup>120</sup> Para una exposición de este modelo y de su funcionamiento, (véase José Ramón Cossío, *Jurisdicción federal y carrera judicial*, México, UNAM, 1996, pp. 61-74.)

<sup>121</sup> Señalaba Zedillo: "La iniciativa que se somete a su consideración (la del Senado), busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo".

<sup>122</sup> Las hipótesis que hemos utilizado para tratar de entender las reformas de 1994 parecen cobrar plena validez al considerar los dictámenes de las cámaras del Congreso de la Unión, en especial el del Senado, que fue elaborado con una mucha mayor calidad técnica y en el cual se introdujeron diversas modificaciones a la iniciativa presidencial. En él, se comienza señalando que "la mayor exigencia del México contemporáneo, es el fortalecimiento del Estado de Derecho". A partir de ahí, se construyeron las exposiciones acerca de ese concepto, para luego relacionarlo con el de democracia y concluir así que sólo en la Constitución podían garantizarse ambos elementos y que sólo la Corte podría llevar a cabo su protección. Por ello, se habla de la necesidad de llegar a darle a la Corte el carácter de un "auténtico" tribunal constitucional.

<sup>123</sup> Como se recordará, la pregunta la planteamos en términos hipotéticos, toda vez que no podemos considerar lo relativo a la práctica constitucional.

que mediante él se manifestara el régimen democrático. Desde la reforma de 1988 y, sobre todo, a lo largo del sexenio de Salinas de Gortari y la contienda electoral de 1994, quedó claro que México se encaminaba a ser una sociedad plural y políticamente compleja, en la que buena parte de los conflictos sociales y políticos no iban a poder seguir siendo resueltos mediante mecanismos de este último tipo. Frente al agotamiento del monopolio político, se presentó también el del monopolio constitucional, de manera que respecto de ésta se comenzó a dar lo que, en otros trabajos, hemos llamado la "lucha por la Constitución".<sup>124</sup> Es decir, un proceso mediante el cual los diversos actores sociales buscaban que sus pretensiones se juridificaran, pues sólo de esa manera adquirirían viabilidad política y sentido jurídico. Si se avanzaba en la vía de la pluralidad y se pretendía que ésta adquiriera forma jurídica, se hacía necesario encontrar las vías para ese cambio, y ello sólo era posible si, primero, se dotaba a la Suprema Corte de una serie de facultades nuevas y, segundo, si mediante esas facultades se podía garantizar la supremacía constitucional respecto de todos los actores sociales. El cambio debió haber alterado la comprensión de la Constitución, no sólo en el sentido de lo que también debió haber pasado luego de la reforma de 1988, sino de una mayor importancia: la Constitución, a través del cambio adquirió un sentido plenamente normativo, el cual debió haber quedado plasmado en las decisiones del órgano de constitucionalidad, en el resto de la práctica constitucional y el quehacer de los juristas. Sin embargo, y en buena medida por la composición de la Corte designada en 1999, y por los temores a iniciar un auténtico diálogo entre la sociedad y nuestro máximo tribunal, no se ha producido tal resultado y, como consecuencia, tampoco se ha dado un cambio en la comprensión de nuestro texto constitucional. Éste sigue siendo visto como una serie de enunciados que precisan las condiciones políticas del autoritarismo priísta, como un texto pasado de moda, como un documento que hay que reformar sustancialmente para lograr la consolidación democrática o, de plano, como una etapa a superar mediante la convocatoria a un congreso constituyente. Así, aquello que se persiguió con la reforma y que, supuestamente, debía dar lugar a una nueva comprensión de la Constitución, en realidad no se ha logrado.

G) Pasemos a las recientes reformas al Poder Judicial de la Federación, aparecidas en el *Diario Oficial* del 11 de junio de 1999. Esta reforma afectó lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100, y 107 constitucionales. Por lo que hace al artículo 94, la primera reforma consistió en determinar que el ejercicio del Poder Judicial recaería en la Suprema Corte, en los tribunales de

<sup>124</sup> José Ramón Cossío, "Régimen democrático e interpretación constitucional en México", *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998, pp. 143-183.

circuito (colegiados y unitarios) y en los juzgados de distrito, y no más en el Consejo de la Judicatura Federal. Este último órgano, al dejar de ser depositario de parte de la función judicial, quedó encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. La segunda reforma al artículo 94 consistió en atribuirle facultades al Pleno de la Suprema Corte para expedir (y aplicar) los acuerdos generales mediante los cuales se esté en posibilidad de remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que "determine para una mejor impartición de justicia".<sup>125</sup>

El siguiente artículo reformado, el 100, es el que presenta una mayor variedad de supuestos de reforma, toda vez que se refiere al Consejo de la Judicatura Federal. La primera de ellas alude al concepto del Consejo (ello en relación con lo dispuesto en la reforma al artículo 94), disponiendo que "...será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones". En segundo lugar, se reformó la forma de integración del Consejo, puesto que mientras que con anterioridad los tres miembros del Poder Judicial se nombraban por insaculación y debía seleccionarse un miembro de entre los Jueces de distrito y de entre los Magistrados de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, a partir de la reforma se estableció que los tres integrantes debían ser designados por el Pleno de la Corte de entre Jueces y Magistrados en general. En tercer lugar, se reformaron los requisitos de designación de los integrantes del Consejo, en tanto que respecto de todos (excepto del presidente) se exigieron los requisitos de capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades (mientras que en el pasado esto se exigía sólo de los designados por el presidente de la República y el Senado), y respecto de los designados por la Corte, que gozaran de reconocimiento en el ámbito judicial. En cuarto lugar, se previó que, aun cuando la facultad de emitir acuerdos generales continuaba en manos del Consejo, la Suprema Corte podía solicitar la expedición de aquellos acuerdos que estimara necesarios para el adecuado ejercicio de la función judicial. En quinto lugar, se le otorgó a la Suprema Corte la facultad de revisar y, en su caso, revocar los acuerdos aprobados por el Consejo, siempre que en tal sentido concurren ocho votos. En sexto lugar, se estableció que las resoluciones dictadas

---

<sup>125</sup> Es importante recordar que, a partir de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte estaba facultada para establecer los acuerdos para remitir a los colegiados aquellos asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia, y que la reforma en comentario se agregó a esa atribución. La facultad de la Corte fue reglamentada mediante el acuerdo del Pleno número 5/99, publicado en el *Diario Oficial* del día 22 de junio de 1999. La reforma al artículo 97 consistió en determinar que las protestas constitucionales de los Jueces y Magistrados, se deberían hacer ante la Suprema Corte de Justicia y no más, como lo estableció la reforma de 1994, ante el Consejo de la Judicatura Federal.

en amparo directo por los colegiados no admitirían recurso de revisión, "...a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia". Finalmente, también se previó (art. segundo transit.), que los consejeros en funciones, con excepción del presidente, concluirían sus funciones a la entrada en vigor del decreto de reformas.

Expuestas brevemente las reformas, antes de llevar a cabo su crítica conviene exponer las razones que condujeron a ellas. Como primer antecedente, así parezca remoto, debemos considerar el discurso dado por el presidente de la Suprema Corte el día 21 de marzo de este año, en el cual, prácticamente, dibujan las principales líneas de lo que luego sería la reforma.<sup>126</sup> Ocho días después de ese discurso, Zedillo presentó ante la Cámara de Senadores su iniciativa, misma que hizo descansar en varias razones. Así, una vez valorados los alcances de la reforma de 1994, en la exposición de motivos se señala la necesidad de profundizar en ellos en varias direcciones. En primer término, se afirma que a fin de fortalecer el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte, se buscó ampliar sus competencias para remitir a los colegiados aquellos asuntos en los que, en general, ella misma "estime innecesaria su intervención".<sup>127</sup> La razón de conferirle tal "facultad de rechazo", se hizo consistir en el hecho de que el máximo tribunal del país no debería estudiar aquellos asuntos en los cuales ya hubiera realizado un análisis profundo, en detrimento de aquellos que por su importancia debieran ser resueltos con prontitud.<sup>128</sup> Así, se señala en la exposición de motivos:

En esa virtud, es imprescindible permitir a la Suprema Corte —como sucede en otras naciones— concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> El discurso fue publicado en las pp. 5-7 de la revista *Lex*, 3a. época, año V, abril de 1999.

<sup>127</sup> Como único ejemplo señalado acerca de cuándo podría llegar a ser innecesaria tal intervención (pues recuérdese que ya contaba con la competencia para remitir los asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia), se aludió al caso en el que hubiera criterio definido, mas no jurisprudencia.

<sup>128</sup> Como es fácilmente apreciable, aquí hay una confusión entre lo que deben ser las atribuciones de un órgano constitucional, con el problema del manejo del rezago.

<sup>129</sup> En la iniciativa se señala que en relación estrecha con esta facultad de la Suprema Corte, se hace necesario modificar la fracción IX del artículo 107 constitucional, pues ello permitirá que la Corte se encargue únicamente de aquellos asuntos que por su relevancia requieran de la intervención del órgano máximo de impartición de justicia en el país.

La segunda serie de justificaciones guardan relación con las modificaciones introducidas al Consejo de la Judicatura Federal. En primer término, se señaló que mediante las reformas de 1994 se estableció un nuevo órgano y un sistema competencial distinto al existente,<sup>130</sup> lo que permitió garantizar a los Jueces y Magistrados la independencia y autonomía de sus funciones, y "...liberar a la Suprema Corte de tareas administrativas para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el ejercicio de sus importantes tareas de control de constitucionalidad". A pesar de que se ponderan de modo muy favorable los efectos de la reforma de 1994, se dice que es necesario revisarla pues si la función judicial tiene por cometido la resolución de conflictos entre particulares y solamente debe ser atribuida a los tribunales, es impropio atribuirle también a un órgano administrativo. El Consejo, se dice, debe ser sólo un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. La integración del órgano a partir de la designación por el Pleno, y no más por insaculación, se justifica en tanto que el mismo podrá identificar a las personas con la experiencia y las habilidades necesarias para realizar las funciones administrativas. En lo que tal vez sea el punto más delicado de esta parte de la reforma, se precisa que a fin de "armonizar las relaciones orgánicas entre la Suprema Corte y el Consejo", se le confirió a la Corte la facultad de elaborar y emitir aquellos acuerdos que estime pertinentes para el adecuado funcionamiento del Consejo.<sup>131</sup> En este caso se llegó a considerar que la facultad que se pretendía atribuir a la Corte no limitaba la atribución del Consejo para expedir los acuerdos que estimara pertinentes, lo cual no deja de ser curioso en tanto que, a su vez, en la iniciativa se pretendía (y así finalmente quedó en la reforma), que el Pleno pudiera revocar los acuerdos generales dictados por el Consejo.

La iniciativa presidencial fue remitida, como se apuntó, a la Cámara de Senadores, correspondiendo el dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección. En las partes más relevantes de este documento, y en un ejercicio que quiere dar la impresión de dialéctico, se dice que habiendo sido tan buenos los resultados de la reforma de 1994, lo importante ahora es continuar en su mismo sentido. En cuanto a las nuevas atribuciones de la Suprema Corte, el Senado, con enorme impropiedad

<sup>130</sup> Como se recordará, antes de la reforma de 1994, la administración del Poder Judicial de la Federación estaba depositada en el Pleno de la Suprema Corte, su Presidente y en la Comisión de Gobierno y Administración. Al respecto, véase José Ramón Cossío, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, México, Porrúa, 1992.

<sup>131</sup> Como se recuerda, en el texto reformado del artículo 100 la atribución quedó en el sentido de que la Corte sólo podría solicitar al Consejo la emisión de aquellos acuerdos que, a su juicio, fueren necesarios para la buena marcha del Poder Judicial, modificación que fue introducida en el dictamen formulado por las respectivas Comisiones de la Cámara de Senadores.

técnica, afirma que la facultad de rechazo se inspira en el *writ of certiorari* que le corresponde a la Suprema Corte de los Estados Unidos, lo cual es evidentemente falso. Mientras la Corte mexicana tiene conferidas facultades expresas y rígidas, la instancia ante la Corte norteamericana es un *plus* que, precisamente, confiere esta última.<sup>132</sup> El Senado hizo suyas las razones dadas por el Ejecutivo en la iniciativa, y sostuvo que la facultad que se propone otorgar a la Corte le permitirá dedicar sus energías a resoluciones que contribuyan a mejorar la impartición de justicia. En cuanto a las razones para sostener las modificaciones al Consejo, el dictamen del Senado empieza con una cuantificación de sus actividades fundamentales, las cuales son calificadas como exitosas. Hechas esas manifestaciones, no se hace crítica alguna, por lo que no deja de parecer un contrasentido reformar un órgano del cual sólo parece posible hablar de sus logros. Lo único que se proporciona son una serie de justificaciones encaminadas señalar que con la reforma el Consejo no quedará subordinado a la Corte, sino que entre ambos órganos se dará una mera distribución de competencias.<sup>133</sup>

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, se emitieron consideraciones semejantes a las planteadas por el Senado, las que en obvio de repeticiones no vamos a señalar, pero fundamentalmente se trató de dar justificación a las modificaciones introducidas por el Senado a la iniciativa presidencial.<sup>134</sup> Adicionalmente a éstas, de particular importancia son las siguientes cuestiones: primera, que en el dictamen rendido a la Cámara de Diputados en funciones de órgano constituyente permanente, se señaló que la atribución del Pleno de la Corte para solicitar la emisión o llevar a cabo la revocación de acuerdos generales, tendría un carácter excepcional; segunda, que la

<sup>132</sup> Para una breve consideración, igualmente, véase. "Part III Jurisdiction on Writ of Certiorari. Rules of the Supreme Court of the United States". Henry J. Abraham, *The Judicial Process*, 6a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1993, pp. 174-179.

<sup>133</sup> En el dictamen del Senado se introdujeron modificaciones a la iniciativa presidencial, que conviene precisar: primera, mientras el Presidente consideró que las principales funciones del Consejo debían mencionarse en el artículo 94, el Senado consideró enviarlas al artículo 100; segunda, mientras el Presidente proponía que la facultad de remisión de la Corte fuera de aquellos asuntos de su competencia, el Senado propuso que fuera respecto de aquellos en los que se justificara una mejor impartición de justicia; tercera, mientras el Presidente proponía que el Consejo de la Judicatura se integrara por siete miembros (el presidente de la Suprema Corte, y dos por el Pleno, dos por el Senado y dos por el presidente de la República), el Senado propuso que, además del presidente de la Corte, la designación fuera de tres integrantes por el Pleno, dos por el Senado y uno por el presidente de la República; cuarta, en el dictamen también se modificó la propuesta del Presidente en cuanto a los alcances de los acuerdos que sobre el Poder Judicial tenga el Pleno de la Corte, el cual sólo podrá proponerlos, pero no dictarlos; quinta, también se modificó a efecto de que los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107, necesariamente estuvieran sustentados en acuerdos generales.

<sup>134</sup> La más relevante de ellas, es aquélla que considera que la reforma a discusión busca profundizar en los alcances de la reforma de 1994, fortalecer el carácter de la Suprema Corte como tribunal constitucional, y precisar los alcances de las funciones administrativas del Consejo.

única manera de revisar los acuerdos del Consejo sería mediante el recurso de revisión administrativa, y no, como la Corte lo había sostenido con anterioridad, mediante el juicio de amparo.

Expuestas las características fundamentales y las diversas razones dadas por principales órganos que integran al constituyente permanente, es importante poner a la reforma en contexto. Como se apuntó, la razón primordial se expresó en términos de que la misma constituía la continuación o profundización de la reforma de 1994, lo cual tiene que entenderse en dos sentidos dado que fueron dos sus principales ejes. Por lo que hace a la reforma a la Corte, se continuó con el estribillo que vino a instalarse entre nosotros desde 1988, en el sentido de que las reformas a la Corte eran necesarias a efecto de llegar a constituir la en un "auténtico" tribunal constitucional. La idea del tribunal constitucional ha venido a ser una especie de panacea que desde ese año justifica cualquier cambio. Bien a bien, no sabemos si el tribunal constitucional debe llegar a ser de tipo europeo, una generación autóctona o llegar a parecer a la Corte estadounidense. Por el contrario, de lo único que se trata, pareciera, es de utilizar una muletilla que hace parecer progresivo todo cambio y, por ende, conferirle una amplia legitimidad. Las últimas reformas concretas a las competencias de nuestra Suprema Corte, vinieron a lograr uno más de los cambios competenciales que prácticamente desde 1950, le han permitido quitarse asuntos para enviarlos a los tribunales colegiados. Llama la atención que ni en la iniciativa ni en los dictámenes se haya hecho un estudio del número de asuntos que están ingresando y se están resolviendo en la Corte. Por el contrario, únicamente se dieron argumentos en el sentido de que para que la Corte fuera "más" tribunal constitucional que antes, era necesario que conociera menos asuntos que antes. La circularidad del argumento resulta notable, y no deja de ser preocupante que en un sistema donde los órganos de justicia cuentan con atribuciones expresas, la posibilidad del rechazo de asuntos se haya despachado de esa manera y con esas razones. Como se dijo, es curioso que habiendo sido, por lo general, el modelo reciente de tribunal constitucional el europeo, en las últimas reformas hayamos pasado, para ahora si acercarnos al auténtico, la solución norteamericana del *certiorari*.

La segunda gran reforma se hizo al Consejo. Aquí la línea de argumentación resultó más compleja, pues simultáneamente se tuvo que justificar el acierto de la reforma de 1994 y su cambio en 1999. En la exposición de motivos y los dos dictámenes, invariablemente, se comienza por exponer los aciertos de la reforma y el buen funcionamiento del Consejo, para después señalar la necesidad de profundizar en su "espíritu" o "sentido". La primera cuestión relevante, es que la justificación de cambio se hizo a partir de un razonamiento aparentemente inocuo, en el



sentido de que lo único que se estaba llevando a cabo era la precisión de las atribuciones entre el Consejo y la Corte. En realidad, no se trató de ningún tipo de precisión, sino de un ejercicio de subordinación del Consejo al Pleno. A partir de la entrada en vigor de la reforma, el Pleno tiene respecto del Consejo, la siguiente posición: primero, designa a cuatro de los siete integrantes; segundo, le propone los acuerdos generales que debe dictar; tercero, puede llegar a revocar los acuerdos generales dictados por el Consejo; cuarto, puede revocar buena parte de las decisiones individuales dictadas por el Consejo mediante el recurso de revisión administrativa y, quinto, y si el Pleno decide no atender las consideraciones emitidas por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados en su dictamen, conocer mediante el juicio de amparo, de las violaciones a las garantías individuales cometidas por el Consejo. Como se puede ver, no se está, en rigor, frente a una mera precisión de funciones entre dos órganos del Estado. En este sentido, y como balance general, podemos decir que la reforma de 1998 significó el regreso a algunas de las condiciones prevalecientes en 1994, mismas que, en su momento, permitieron la supresión del así denominado "máximo tribunal de la República".<sup>135</sup>

## 5. La Suprema Corte y la determinación de la Teoría Constitucional

La última de las cuestiones a tratar tiene que ver con la forma en que el diseño y las funciones actuales de la Suprema Corte determinan la teoría que podemos construir sobre la Constitución de 1917. Como antes lo apuntamos, las consideraciones que lleguemos a hacer son, desde luego, parciales, por la sencilla razón de que, primero, las consideraciones sobre la Corte lo son de igual manera y, segundo, porque es difícil suponer que a partir del análisis de un solo órgano del Estado pueda llegarse a construir esa explicación. Sin embargo, y como enseguida tratamos de poner de manifiesto, la explicación de las funciones del máximo tribunal pero, sobre todo, las explicaciones que del mismo se dieron para llegar a constituirlo, sí son de utilidad para lograr la formulación de dicha teoría.

<sup>135</sup> Mi opinión sobre las consecuencias de estas reformas las expresé en la entrevista que se publicó en *Reforma*, 3 de mayo de 1999. La contestación a esas objeciones fue planteada por Juventino Castro en la edición del día siguiente del mismo diario. A pesar de que sus comentarios trataban de refutar los míos, la designación de cuarenta Jueces de distrito por el Consejo de la Judicatura y la innegable participación del Pleno en esos hechos, parecen darme la razón. Sobre este proceso de designación y sus implicaciones, véase. José Ramón Cossío, "¿Hacia una nueva carrera judicial?, *Este País*, noviembre de 1999(2).

A manera de síntesis, hemos observado que en el período que va del diseño originario de la Suprema Corte hasta la reforma de 1999, pasa por las siguientes etapas. En primer lugar, la que se reduce a la construcción de un órgano cuyas competencias estuvieron encaminadas a proteger los derechos individuales y, por ende, a mantener al Estado fuera de determinados ámbitos de actuación de los particulares (1916-1917). En segundo término, aquella que se caracterizó por que los cambios buscaban incorporar a personas afines al líder del momento (Obregón) o a un determinado proyecto (Cárdenas y Ávila Camacho), sin demérito de que se plantearan soluciones al rezago (1928-1944). En tercer lugar, aquella que se limitó a llevar a cabo los cambios competenciales para abatir el rezago (1951-1982). En cuarto lugar, aquella que planteó la necesidad de darle un nuevo entendimiento a la Constitución y, como consecuencia de ello, darle a la Corte las competencias necesarias para poder satisfacer las exigencias de ese nuevo entendimiento constitucional (1988-1999).

Con independencia del estudio de la práctica constitucional realizada por la Suprema Corte, para estar en posibilidad de resolver la pregunta materia de esta apartado, comencemos por preguntarnos ¿de qué manera podemos concebir hoy en día a la Suprema Corte de Justicia? Si analizamos en su conjunto la evolución histórica del órgano y damos cuenta de sus competencias, resulta que el mismo debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales); proteger a las minorías políticas (acciones de inconstitucionalidad). Atendiendo a sus funciones, la Suprema Corte podría ser considerada como un tribunal constitucional y, por ende, desde esa "posición" darle un significado a la Constitución y coadyuvar en el proceso de determinación de la teoría constitucional. En este sentido, así como la descripción de las funciones de la Corte le confiere un sentido al ordenamiento en el cual se prevén sus facultades, lo mismo puede ocurrir con otros órganos del Estado y, en general, con otras normas constitucionales. Tenemos, entonces, una situación en la cual, y como se señaló al principio, la reconstrucción de la teoría pasa por la reconstrucción de los sentidos de sus diversas normas. La mera adición de elementos normativos no es suficiente para darle sentido a la totalidad de las normas ni, mucho menos, para permitir la construcción de una teoría constitucional acabada. Sin embargo, el primer paso del análisis tiene que pasar por la consideración de esas normas; el segundo, consistirá en abstraer de las mismas sus principales notas o supuestos, con lo cual sí se podrá conformar esa teoría. Es cierto que al finalizar el ejercicio, y por lo que respecta sólo a la dimensión crítica que toda teoría debe

desplegar,<sup>136</sup> podrá encontrarse que la teoría identificada no satisface las expectativas o los ideales de una sociedad, o que la práctica constitucional no se adecua a esa teoría; sin embargo, y como la dominación política que se está realizando se lleva a cabo desde ese entendimiento constitucional, se cuenta ya con un elemento sustancial para cuestionar, o tratar de revertir, la forma misma de esa dominación.

Analizar la evolución de la Suprema Corte a lo largo del siglo XX nos ha permitido determinar cómo fue modificándose la concepción de un órgano fundamental del Estado. Así mismo, nos permitió entender cómo es que, a través de sus sucesivas reformas, pasamos de condiciones poco institucionalizadas en el ejercicio del poder, hasta formas en las cuales se quiso (al menos en el discurso) que la Constitución fuera un importante referente social. Llegado a este punto, y fundados en las ideas expuestas en el párrafo anterior, lo que nos queda es preguntarnos si, atendiendo a lo que hemos denominado la dimensión crítica de la ciencia jurídica, la dominación política que se realiza satisface los postulados de lo que con las limitaciones propias de este trabajo hemos identificado como teoría constitucional, y si las actuaciones de la Suprema Corte de Justicia son o no conformes con los supuestos constitucionales que le dan competencia al órgano y significan las conductas de sus miembros.

## Fuentes

Abraham, Henry J., *The Judicial Process*, 6a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1993.

Azuela, Mariano, "El amparo y sus reformas", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1961.

Barajas Montes de Oca, Santiago, "La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social", *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia, 1985.

<sup>136</sup> Insistimos en hablar de la dimensión crítica como una parte que puede cumplir toda teoría del derecho, en tanto es claro que con la misma sí se cumple el resto de las dimensiones que debe satisfacer toda exposición respecto del orden jurídico: identificación, sistematización, descripción, crítica, predicción y normación.

Benítez, Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana*, tomo III: *El cardenismo*, México, Fondo de Cultura Económica-SEP-CREA, 1984.

Burgoa Orihuela, Ignacio "El control de la constitucionalidad y el de legalidad", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1996.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortíz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1998.

Cabrera, Lucio, *Obras completas*, México, Oasis, 1972.

Cabrera, Luis, *Obras completas*, tomo. I, México, Oasis, 1972.

Cárdenas, Lázaro, *Palabras y documentos públicos 1928-1970*, México, Siglo XXI, 1978.

Casasola, Gustavo, *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana 1900-1970*, México, Trillas, tomo 6, 1987

Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1980.

Cossío Díaz, José Ramón, "¿Hacia una nueva carrera judicial?", *Este País*, noviembre de 1999(2).

Cossío Díaz, José Ramón, "El artículo 105 constitucional", *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998(4).

Cossío Díaz, José Ramón, "El texto constitucional y sus supuestos", *Este País*, septiembre de 1999(1).

Cossío Díaz, José Ramón, "La Ciencia Jurídica Contemporánea y la difícil explicación del Derecho Indígena", *Revista del Senado de la República*, vol. IV, núm. 11, abril-junio de 1998(2).

Cossío Díaz, José Ramón, "Las Controversias entre Estados en el Derecho Estadounidense", *El Foro*, novena época, t. X, núm. 1, 1997.

Cossío Díaz, José Ramón, "Régimen democrático e interpretación constitucional en México", *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998(3).

Cossío Díaz, José Ramón, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Themis, 1998(5).

Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, en prensa, 2000.

Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontamara, 1998(1).

Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial*, México, UNAM, 1996.

Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, México, Porrúa, 1992.

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo I, México, INEHRM, 1960.

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo II, México, INEHRM, 1960.

Díaz Romero, Juan, "Discurso pronunciado al asumir la Presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte el día 7 de febrero de 1995", *La toga y la palabra*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997.

Dulles, John F. *Ayer en México, Una crónica de la revolución 1919-1936*, trad. de J. Zapata, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

- Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.
- Dworkin, Ronald. *Law's Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.
- Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, 2a. ed., México, CEHAM-SRA, 1990.
- Fix Fierro, Héctor, "El Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999.
- Fix Fierro, Héctor, "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista de Administración Pública*, 95, 1997.
- Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996.
- Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México, 75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-INEHRM, 1988.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Gaxiola, Jorge, "Los efectos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Porrúa, 1961.
- González Oropeza, Manuel, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México, UNAM, 1998.

Gudiño Pelayo, Jesús, "¿De veras tenemos una Suprema Corte de Justicia?", *La toga y la palabra*, México, Suprema Corte de Justicia, 1997.

Hernández Chávez, Alicia, "La mecánica cardenista", *Historia de la Revolución mexicana 1934-1940*, México, El Colegio de México, 1979.

Hoffer, Peter Charles, *Law and People in Colonial America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993.

*Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia por su presidente Francisco H. Ruiz al terminar el año de 1934*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1934.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, CECSA, 1980.

León Orantes, Romeo, *El Juicio de amparo*, 3a. ed., Puebla, Cajica, 1957.

Lombardo Toledano, Vicente, *Escritos acerca de las Constituciones de México*, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, Tomo II, 1992.

Loyola Díaz, Rafael *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI-IIS, 1984.

Martínez Báez, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia" (1961), *Obras*, México, UNAM, 1994.

Martínez Báez, Antonio, "Opinión sobre la administración de justicia" (1957), *Obras*, México, UNAM, 1994.

Medina, Luis *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1996.

Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, ed. facsimilar de 1886, México, UNAM, 1977.

- Mejía, Miguel, *Errores constitucionales. Las arbitrariedades judiciales de Amparo, Refutación de los muchos errores que han invadido la jurisprudencia constitucional*, 2da ed., México, UNAM, 1977.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1993.
- Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.
- Ortega Calderón, Jesús, "El amparo en materia administrativa", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM, 1975.
- Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.
- Rabasa, Emilio, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y del juicio de amparo", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, INEHRM, 1987.
- Reyes Heróles, Federico, *50 preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas 21 de agosto de 1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Sierra, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 1977.
- Silva Nava, Carlos de, "La jurisprudencia", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM, 1975.
- Von Kirchmann, Julius H., *La Jurisprudencia no es Ciencia*, trad. de A. Truyol, Madrid, CEC, 1983.
- Weldon, Jeffrey A., "El presidente como legislador, 1917-1934", *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 1997.
- Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, trad. de M. Gascón, Madrid, Trotta, 1995.



**Amparos y *abogángsters*.  
La justicia en México entre 1940 y 1968\***

---

José Antonio Caballero\*\*

\* El presente trabajo fue originalmente publicado en Elisa Servín (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010. El texto se publica con la autorización del autor y de los editores de la obra. El autor agradece a Jessica de la Rosa por su valiosa colaboración.

\*\* Profesor investigador, División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**E**ste trabajo revisa el funcionamiento de la justicia en México en un periodo en el que las instituciones del Estado Mexicano posrevolucionario empezaron su proceso de consolidación. El argumento principal es que durante este lapso el poder judicial federal expandió la oferta jurisdiccional en el país y se convirtió en la instancia suprema de control de los órganos de impartición de justicia.

Con ello, se estableció en México un mecanismo institucional que permitió que la población del país pudiera resolver sus conflictos en paz. En ese sentido, el sistema político mexicano parece dejar en manos de la justicia temas relacionados con la vida privada y se reserva la solución de asuntos relacionados con la vida pública. En realidad, ése era en buena medida el planteamiento original del constituyente de 1917. Esto se refleja claramente en la forma en la que los redactores de la Constitución optan por crear mecanismos no judiciales para solucionar las controversias laborales y mecanismos políticos para controlar el reparto agrario.<sup>1</sup> Sin embargo, detrás de esta aparente pasividad frente a las discusiones políticas, el poder judicial federal muestra bastante actividad en el conocimiento de temas de interés para la clase política. Los fallos de los Jueces en asuntos relacionados con temas laborales o agrarios son ampliamente

---

<sup>1</sup> En ambos casos se percibe claramente la intención de no llevar estos asuntos a los tribunales. Las juntas de conciliación y arbitraje y los mecanismos administrativos del poder ejecutivo para el reparto agrario dan cuenta de ello. Ver artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 en su versión original.

debatidos. Las discusiones cuestionan el compromiso de los Jueces con los ideales de la Revolución. De esta manera, el desarrollo de la justicia durante el periodo de estudio se muestra en una doble vertiente.

Por una parte, enseña una imagen general y un tanto inocua como una institución del Estado encargada de resolver conflictos entre los ciudadanos. Por otra parte, una faz, si bien no estelar en la arena política, sí lo suficientemente activa como para hacerse notar.

A partir del planteamiento de la justicia como un fenómeno bidimensional, el trabajo identifica diversas expresiones del desarrollo de la vida institucional del poder judicial federal y, particularmente, de la Suprema Corte de Justicia. Así, se presentan algunas consideraciones en relación con la posición de la justicia desde el punto de vista de la constitución. También se analiza la integración de los órganos de impartición de justicia y se destacan cuestiones relacionadas con sus integrantes. En la parte final se revisa brevemente la forma en la que la justicia, la ley y el derecho son percibidos por la sociedad mexicana. En particular, destaca la manera en la que se retrata a los abogados como los encargados de operar el sistema de impartición de justicia. El trabajo concluye con algunas breves consideraciones sobre la forma en la que concluyó el proceso de expansión del poder judicial federal por el país y el papel de sus Jueces en el periodo en estudio.

## **1. La construcción de una institución en la post revolución (1940-1952)**

### **a. El nuevo edificio de la Suprema Corte de Justicia. Viejas discusiones en un nuevo escenario.**

Los primeros gobiernos de la Revolución tuvieron una relación difícil con los poderes judiciales. Desde la época de Venustiano Carranza, en las postrimerías del orden jurídico fundado en la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia mantuvo una serie de planteamientos que no necesariamente coincidían con los ideales de los revolucionarios en el Poder. Un ejemplo claro de esta situación se presenta cuando los Ministros aceptan escuchar cuestionamientos al régimen de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.<sup>2</sup> En época de Plutarco Elías Calles se

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, la tesis "Trabajadores y patrones", en el anexo del presente artículo.

presenta el primer ejercicio de reordenación de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder judicial. Las reformas a la Constitución aprobadas en 1928 transfirieron el control sobre el proceso de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia del poder legislativo al poder ejecutivo y establecieron nuevas reglas para la destitución de los Ministros por mala conducta.<sup>3</sup> La nueva regulación estableció como paso previo al inicio de un proceso de responsabilidad, el presidente de la república debía citar al Ministro al que se le fuera iniciar el proceso, con el objeto de escucharlo. Este mecanismo permitía que el presidente tuviera el control del acceso al proceso de destitución de los Ministros. Pocos años después, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se optó por la sustitución de todos los Ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia. La decisión se basó en la necesidad de contar con un tribunal que estuviera en condiciones de respaldar los ideales de la Revolución.<sup>4</sup> La reforma también incluyó un nuevo esquema para la designación de los Ministros y para establecer su duración en el cargo. Con ello se ajustó la duración de los Ministros en el cargo a un periodo de seis años, de tal manera que su designación coincidía con el periodo del presidente de la República.<sup>5</sup> De esta manera, cada presidente podía tener la oportunidad de designar una Corte acorde con las políticas que deseaba implementar.

Pero a pesar de los esfuerzos de la administración cardenista por reconducir al poder judicial las cosas no se transformaron radicalmente. El decreto por el que se decide la expropiación petrolera encuentra uno de sus sustentos en las condiciones generadas por los laudos arbitrales emitidos a propósito de los conflictos entre los petroleros y las empresas, mismos que en su momento habían sido avalados por la Corte.<sup>6</sup> En ese contexto, las relaciones entre el presidente y la Corte difícilmente podían ser peores a la conclusión del sexenio de Lázaro Cárdenas. Manuel Ávila Camacho, sucesor de Cárdenas, decidió modificar la estrategia en relación con el poder judicial. De esta manera, la Corte inició la década de los años cuarenta con un contexto más favorable. La señal más clara en ese sentido es la propuesta de reforma a la constitución

<sup>3</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928. La reforma también aumenta el número de Ministros al pasar de 11 a 16.

<sup>4</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1934.

<sup>5</sup> La reforma de 1934 intenta justificar la salida de algunos Ministros al argumentar que ya no tenían edad para desempeñar el cargo. También aumenta el número de Ministros al pasar de 16 a 21. Un argumento semejante al empleado en esta reforma fue propuesto por Franklin D. Roosevelt, presidente de los Estados Unidos, para modificar la Suprema Corte de Justicia de aquel país. Sin embargo, en este caso, la propuesta fracasó. Véase Arthur Krock, "Roosevelt Asks Power to Reform Courts, Increasing the Supreme Bench to 15 Judges; Congress Startled, But Expected to Approve", *The New York Times*, primera plana (5 de febrero de 1937).

<sup>6</sup> Véase decreto expropiatorio de las compañías petroleras de 19 de marzo de 1939.

presentada por Ávila Camacho a su llegada a la presidencia con el objeto de modificar el régimen de los Ministros.<sup>7</sup> Los nuevos tiempos también podían verse con señales mucho más simbólicas. Es precisamente en 1941 cuando se inaugura el nuevo edificio de la Suprema Corte de Justicia en 1941.<sup>8</sup> En los años venideros las discusiones en relación con el poder judicial federal giraron en torno al papel de la justicia en la vida pública y a la condición de los Jueces, Magistrados y Ministros.

*Inamovilidad y rendición de cuentas.* En diciembre de 1940 el presidente Ávila Camacho tomó dos decisiones en relación con el poder judicial federal. Por una parte, envió al Senado la lista de candidatos para ocupar un sitio como Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>9</sup> Por otra parte, presentó una iniciativa en la que se planteaba restablecer el régimen de la inamovilidad judicial con una fórmula semejante a la que se había planteado en el periodo del presidente Calles.

En el tema de la integración de la Corte, el Senado fue especialmente crítico con la incorporación de Teófilo Olea y Leyva y de Felipe de Jesús Tena en la lista. Ambos personajes tenían reconocida cercanía con el Juan A. Almazán, candidato derrotado en la elección para presidente de la República. Eventualmente, las críticas cedieron y los Ministros fueron designados.<sup>10</sup>

Por lo que respecta a la iniciativa, en ella se sostenía que resultaba aconsejable establecer la inamovilidad como un elemento útil para garantizar la independencia judicial. Sin embargo, con el objeto de evitar excesos entre los juzgadores considerados inamovibles, parecía necesario crear un mecanismo que permitiera iniciar procesos de responsabilidad en contra de los Jueces que abusaran del régimen de la inamovilidad. Para tal efecto, se propusieron dos mecanismos de remoción. Por una parte, se planteó la vía de la responsabilidad por la comisión de delitos oficiales a través de un procedimiento en el Congreso de la Unión. Por la otra, se estableció el mecanismo de destitución por mala conducta, mediante el cual el presidente de

<sup>7</sup> El presidente Ávila Camacho en ejercicio de las atribuciones que le confería el texto constitucional vigente, también hizo nuevas designaciones de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase cuadro anexo.

<sup>8</sup> Francisco Schroeder Cordero, *La Suprema Corte de Justicia. Su tránsito y su destino*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, 155 pp.; 2 de junio de 1941, inauguración del edificio de la Corte. Presidente Salvador Urbina Frías.

<sup>9</sup> De conformidad con la reforma constitucional de 1934 la duración de los Ministros de la Corte en el cargo era seis años. Ello permitía al presidente de la República renovar la Corte cada seis años.

<sup>10</sup> Valadés señala que el presidente Ávila Camacho incluso amenazó con su renuncia si el Senado no aceptaba sus propuestas. José Valadés, *Historia genera de la Revolución mexicana. La unidad nacional*, Gernika, 1993, p. 405.

la República podía solicitar directamente al congreso la destitución de algún juzgador. La propuesta de reforma constitucional del presidente se aprobó en el propio mes de diciembre de 1940. Sin embargo, el proceso de ratificación de la reforma a cargo de las legislaturas de los estados demoró cerca de tres años.<sup>11</sup>

Los problemas empezaron con motivo de la publicación de la declaratoria por la que se establecía que la mayoría de las legislaturas estatales aprobaba la reforma constitucional. La discusión inició en la cámara de diputados. Algunos legisladores alegaban que la inamovilidad era una institución poco conveniente para el país y era necesario revisarla. Los diputados obreros y los campesinos argumentaban que la inamovilidad podía ser un mecanismo para mantener a Jueces contrarios a los postulados de la revolución.<sup>12</sup> La Confederación de Trabajadores de la República Mexicana (CTM) se opuso frontalmente a la inamovilidad. Previo al debate del decreto en el Senado, los obreros dieron a conocer a la opinión pública una serie de fallos que en su opinión afectaban su lucha.<sup>13</sup> A pesar de ello, el decreto fue aprobado en diciembre de 1943. No obstante, el proceso de publicación del decreto de reforma constitucional demoró. La demora no tuvo una explicación concreta, la prensa de la época reporta diversas hipótesis para explicar la cuestión.<sup>14</sup> El fondo del problema tenía que ver con que la publicación del decreto implicaba también una definición sobre quiénes serían los Ministros que podrían ser considerados inamovibles. Los integrantes de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia eran severamente cuestionados por los legisladores obreros. La crítica consistía en que sus resoluciones no favorecían a la lucha obrera.<sup>15</sup> Las objeciones giraban en torno a tres puntos: la cláusula de exclusión; la naturaleza del contrato colectivo; y la naturaleza tutelar del derecho del trabajo.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Véase el texto de la iniciativa en Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 191 y ss.

<sup>12</sup> Luis Medina, "Del cardenismo al avilacamachismo", en Luis González (coord.), *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, Colmex, México, 1978, p. 315. Véanse las intervenciones de los diputados Jesús Yurén Aguilar, José María Suárez Téllez y Saúl Cantú Balderas, recopiladas por Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila...*, op. cit., pp. 35 y ss. Otro de los legisladores opositores fue el senador Fernando Amilpa, *ibidem*, p. 103, y Luis Medina, "Del cardenismo...", op. cit., p. 317.

<sup>13</sup> Luis Medina menciona una publicación en el Periódico *El Popular* del 27 de diciembre de 1943. *Ibidem*, p. 316.

<sup>14</sup> Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, op. cit., p. 151.

<sup>15</sup> Luis Medina indica que en el sexenio de Lázaro Cárdenas, la Corte había favorecido a los obreros en sus decisiones y que la nueva integración de la Cuarta Sala había variado los criterios. Luis Medina, "Del cardenismo...", op. cit., p. 315. Véase también Guadalupe Rivera Marín, "Los conflictos de trabajo en México, 1937-1950", *El Trimestre Económico*, vol. XXII, núm. 2 (1955), P-183 (citada por Medina).

<sup>16</sup> Luis Medina, "Del cardenismo...", op. cit., pp. 316-317.

Finalmente, la reforma se publicó en septiembre de 1944 y 21 Ministros protestaron el cargo en el Senado. No hubo sorpresas, todos los Ministros fueron ratificados por el presidente y aceptados por el Senado.<sup>17</sup> Los nueve meses que trascurrieron entre la aprobación del decreto y su publicación sirvieron para reducir las tensiones que generaba la ratificación de los Ministros de la Suprema Corte.<sup>18</sup> No obstante, también en el Senado los legisladores afiliados a la CTM expresaron su oposición a los Ministros.<sup>19</sup>

*La Comisión de responsabilidad y mejoramiento de la administración de justicia.* Al poco tiempo de resolverse el problema de la ratificación de los Ministros de la Corte, apareció una nueva complicación. Esta vez el presidente de la República había enviado al Senado una iniciativa para establecer una Comisión de responsabilidad y mejoramiento de la administración de justicia. La iniciativa implicaba la creación de un órgano encargado de vigilar a todos los juzgadores federales.

La iniciativa establecía el procedimiento mediante el cual la Comisión de responsabilidad y mejoramiento de la administración de justicia podía iniciar una investigación sobre la conducta de algún juzgador con el objeto de que el Presidente de la República pudiera ejercitar la facultad establecida en el último párrafo del artículo 111 constitucional.<sup>20</sup> La Comisión estaba integrada por el Procurador General de la República, el Procurador del Distrito Federal, un representante del poder judicial federal, un representante del tribunal superior de justicia del Distrito Federal y un representante de los abogados designado por el Presidente de la República.

La integración de la Comisión representaba un duro golpe para el Poder Judicial Federal y para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La participación de los procuradores federal y del Distrito Federal en temas relacionados con la disciplina judicial puede fácilmente entenderse como una intromisión en el gobierno de las instituciones que imparten justicia.

<sup>17</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* el 21 de septiembre de 1944. La lista de los Ministros Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, op. cit.

<sup>18</sup> Luis Medina, "Del cardenismo...", op. cit., pp. 318-119.

<sup>19</sup> Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, op. cit., p. 152.

<sup>20</sup> La iniciativa es transcrita en *ibidem*, p. 166 y ss. Las referencias que siguen provienen del articulado del proyecto. El último párrafo del 111 constitucional se refiere a la destitución por mal comportamiento.



El Senado aprobó el proyecto y la cámara de diputados hizo lo propio. Sin embargo, el proceso legislativo se detuvo. La explicación de esta situación apunta hacia el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Éste y, en general, los Ministros de la Corte manifestaron su oposición a la creación de la Comisión. Todo parece indicar que sus objeciones fueron escuchadas.<sup>21</sup>

## b. Justicia y política en los años cuarenta

La relevancia pública de las decisiones de la Suprema Corte giró principalmente en torno a dos tipos de asuntos. Por una parte, los amparos laborales, algunos de los cuales se discutieron líneas arriba a propósito de la discusión sobre la inamovilidad de los Ministros. Por otra parte, los amparos agrarios. Ambas materias se consideraban logros fundamentales de la Revolución. En ambos casos, las discusiones políticas planteaban diversas posturas sobre la manera en la que el Estado Mexicano debía actuar en cada materia.<sup>22</sup> En esta difícil arena, los conflictos judiciales ocupaban un espacio menor. En ocasiones, los Ministros se muestran deferentes hacia el poder ejecutivo o el legislativo.<sup>23</sup> Sin embargo, otras integraciones de la Corte variaban este criterio y se mostraban más activas. En las líneas siguientes se proporcionan algunos datos sobre los conflictos generados con motivo de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en amparos agrarios.

Un elemento frecuente de conflicto en la materia agraria estaba relacionado con el tema de la protección de la pequeña propiedad. De conformidad con la fracción XIV del artículo 27 constitucional quienes se vieran afectados por una expropiación en materia agraria no podían interponer medio de defensa alguno, incluido el amparo.<sup>24</sup> Sin embargo, la fracción XV de ese mismo precepto constitucional establecía que las tierras consideradas como pequeña propiedad en explotación eran inafectables.<sup>25</sup> La discusión giraba en torno a la posible contradicción

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 165-166.

<sup>22</sup> Una discusión sobre los contrastes entre las políticas de Lázaro Cárdenas y de Ávila Camacho en Luis Medina, "Del cardenismo...", *op. cit.*

<sup>23</sup> Ejemplo de ello puede ser la tesis "Datación de tierras y aguas, improcedencia completa del amparo contra la", reproducida en el anexo del presente artículo. Un criterio muy semejante fue seguido por la Corte en su integración posterior a la reforma de 1934: "Tierras, competencia en materia de dotación de"; véase el anexo del presente artículo.

<sup>24</sup> Artículo 27 fracción XIV. "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o resitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo [...]"

<sup>25</sup> Artículo 27 fracción XV. "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten."

de ambos textos. Los problemas se presentaban cuando pequeños propietarios presentaban amparos en contra de expropiaciones argumentando que sus tierras no podían ser afectadas en términos de la fracción XV del artículo 27. Con ello indicaban que el contenido de la fracción XV implicaba una excepción a lo establecido en la fracción XIV o cuestionaban los alcances de la prohibición establecida en la propia fracción XIV. La nueva integración de la Suprema Corte de Justicia (1941) empezó a aceptar este tipo de argumentos. El viraje en la jurisprudencia será sostenido a partir de argumentos técnicos.<sup>26</sup> Los tecnicismos tienen que ver tanto con la suspensión del acto reclamado<sup>27</sup> como con la naturaleza de los actos que se reclaman.<sup>28</sup>

El ambiente a propósito de los amparos concedidos en materia agraria dejó abierto el problema de la posible contradicción entre las fracciones XIV y la XV del artículo 27.<sup>29</sup> En septiembre de 1942 la segunda sala de la Corte emite una resolución en donde deja claro que la contradicción no existe. Los Ministros se inclinan por establecer que no cabe el amparo en contra de resoluciones dotatorias y que el único efecto de la fracción XV es el de la responsabilidad de los funcionarios.<sup>30</sup> La segunda sala tendrá presente esta tesis en resoluciones posteriores.<sup>31</sup>

Al margen de los aspectos técnicos de las resoluciones judiciales, la situación en el campo en los primeros años de la década de los cuarenta no era nada promisorio. Los detractores de la reforma agraria aprovechan la ocasión para sostener que los acontecimientos significan el fracaso de la política agraria del gobierno. Una de las arenas del debate agrario era la judicial. La posición de la Suprema Corte al dejar clara su posición sobre los alcances de la fracción XIV del artículo 27 revitalizó el debate político, toda vez que el significado de los resuelto por la Corte implicaba que sólo una reforma constitucional podía habilitar el amparo en la materia agraria.<sup>32</sup> A pesar de ello, las críticas a la Corte y la discusión sobre la política agraria se mantuvieron.<sup>33</sup>

Otros temas relevantes en la década de los cuarenta, a propósito de las resoluciones jurisdiccionales tienen que ver con la actividad de la Corte como instancia encargada de vigilar

<sup>26</sup> Véase la tesis "Ejidros, amparo procedente en caso de", en el anexo del presente artículo.

<sup>27</sup> Véase la tesis "Pequeña propiedad, suspensión contra los actos que la afectan", en el anexo del presente artículo.

<sup>28</sup> Véase la tesis "Pequeña propiedad, amparo procedente contra el cambio de localización de la", en el anexo del presente artículo.

<sup>29</sup> El debate se da también en la prensa. Cabrera recopila diversos artículos. Véase Lucio Cabrera, Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila..., *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 84-85.

<sup>31</sup> Por ejemplo, véase la tesis "Pequeña propiedad, amparo improcedente contra la afectación", en el anexo del presente artículo.

<sup>32</sup> Luis Medina, "Del cardenismo...", *op. cit.*, p. 262.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 263 y ss.

que las autoridades apeguen sus actos a la Constitución. En este aspecto, los Ministros adoptaron resoluciones de cierta relevancia.

Uno de estos casos fue el conocido como Amparo "El Mante". En este asunto, la segunda sala discutió sobre las facultades de la Corte para revisar las causas de utilidad pública establecidas en los decretos expropiatorios. Pero lo más importante fue el fondo de la resolución. En el caso del amparo "El Mante" se argumentaba que la Federación únicamente podía realizar expropiaciones en la medida en que éstas fueran necesarias para el cumplimiento de sus facultades constitucionales.<sup>34</sup> La resolución anulaba la expropiación. Detrás del amparo había mucho más que una resolución judicial. Los dueños de las propiedades expropiadas eran políticos de la época del general Plutarco Elías Calles.<sup>35</sup> Los fondos para la fundación del ingenio provenían del Banco de México. La expropiación tenía como objetivo dar los terrenos de la Compañía a los ejidatarios. Diputados y el propio Presidente de la República se pronunciaron sobre el fallo de la Corte en forma crítica. En el caso del presidente, éste se refirió a la posibilidad de mantener a los ejidatarios en posesión de las tierras, a pesar del fallo.<sup>36</sup>

En 1946 apareció una nueva alternativa para enfrentar el problema del amparo agrario. Esta vez la vía de solución deja claro que el asunto rebasaba el tema Constitucional. En efecto, en diciembre de 1946 se optó por la reforma del artículo 27 constitucional. El 12 de febrero de 1947 se publicó la reforma a la Constitución. A partir de entonces, los pequeños propietarios que tuvieran certificados de inafectabilidad, podían recurrir al amparo.<sup>37</sup> El contexto en el que se aprobó la reforma no fue sencillo. Si bien el peso de la llegada de la nueva administración de Miguel Alemán a la presidencia de la República jugó un papel fundamental para el éxito de la reforma, también es necesario reconocer que la Corte sufrió un importante desgaste en el debate. Esta situación no mejorará en los años venideros. La Corte recibirá críticas continuas por sus decisiones en el ámbito agrario.

Otro espacio en donde la Corte tenía atribuciones para intervenir eran las llamadas controversias constitucionales establecidas en el artículo 105 constitucional.<sup>38</sup> Esta competencia

<sup>34</sup> El texto del amparo en Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, op. cit., 321 y ss.

<sup>35</sup> En el amparo se menciona expresamente al licenciado Aarón Sáenz.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>37</sup> Los certificados de inafectabilidad eran una especie de reconocimiento oficial de la condición de pequeño propietario.

<sup>38</sup> El artículo 105 de la Constitución establecía lo siguiente: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte."

no era necesariamente la más grata para la Corte. Su ejercicio implicaba intervenir en conflictos surgidos en el interior de los estados o entre la Federación y los Estados. La tendencia, si bien no explícita, será evitar tener que tomar una resolución. Los actores políticos entendieron el mensaje, toda vez que las controversias de este tipo se presentan únicamente en la década de los cuarenta.<sup>39</sup> En 1941 se presentaron dos asuntos. El primero relacionado con el Estado de Nayarit. En este caso la Corte lo desechó sin mayor trámite.<sup>40</sup> Un segundo caso se planteó en relación con un conflicto para ocupar el gobierno del Estado de Guerrero. Un candidato afirmaba haber ganado. La situación se hallaba en disputa y el Senado declaró la desaparición de poderes en el estado y nombró un gobernador. El candidato que reclamaba el triunfo recurrió a la Corte. La Corte debatió el asunto en pleno y optó por declararse incompetente.<sup>41</sup> En 1945 el pleno de la Corte conoció de otra controversia. En este caso se trataba de un problema entre el gobernador del Estado de México y el Congreso de ese mismo Estado. La cuestión giraba en torno a la publicación de una ley. El asunto se complicó desde el inicio porque los diputados promovedores no acreditaron que representaban al Congreso del Estado. Eventualmente otros diputados se desistieron de la acción.<sup>42</sup>

En 1947 se suscitó un conflicto entre el general Marcelino García Barragán, gobernador del estado de Jalisco, y la legislatura de ese mismo estado. El gobernador rehusaba publicar un decreto por el que se aumentaba de 4 a 6 años el periodo por el que debía servir el ejecutivo estatal. El gobernador solicitó a la Suprema Corte de Justicia que resolviera el conflicto entre gobierno y legislatura estatal. La Corte dejó sin resolver el asunto porque la legislatura del estado terminó por destituir al gobernador.<sup>43</sup>

Otra fuente de conflictos que desembocan en la justicia son aquellos en donde se sospecha que detrás de la pugna judicial hay un conflicto de carácter político. En 1945 se presentaron algunos casos que llamaron la atención de la opinión pública. Se trata de las acusaciones penales en contra del diputado Carlos Madrazo y otros dos legisladores.<sup>44</sup> Se les acusa de traficar

<sup>39</sup> Las siguientes controversias serán hasta los años noventa.

<sup>40</sup> Ver Controversia Constitucional 3/1941 en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/ControversiasConstitucionales/ControversiasConstitucionales1917-1994.htm>

<sup>41</sup> Ver Controversia Constitucional 9/1941 en *idem*.

<sup>42</sup> Ver Controversia Constitucional 5/1943 en *idem*.

<sup>43</sup> Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, Colmex. México, 1979, pp. 96-98. Véase Controversia Constitucional 1/1947 en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/ControversiasConstitucionales/ControversiasConstitucionales1917-1994.htm>

<sup>44</sup> Luis Medina, "Del cardenismo...", *op. cit.*, pp. 222 y ss.

con tarjetas para trabajadores braceros. El contexto alrededor del caso es que los diputados eran militantes de la izquierda oficial y se habían mostrado críticos con las políticas del régimen. La acusación se entendía como una venganza política. Los diputados alegan que cuentan con fuero. Un Juez les dicta auto de formal prisión y otro eventualmente los ampara por considerar que el fuero los protege. Esos mismos días inició un proceso en contra del gobernador de Sinaloa, personaje vinculado al presidente Ávila Camacho. El proceso lo inició la secretaría de la defensa nacional, a cargo del general Lázaro Cárdenas. Este acontecimiento se leyó como una represalia del bando de la izquierda. En este caso, la acusación giraba en torno a un homicidio atribuido al gobernador de Sinaloa. La secretaría de la defensa alegaba que el gobernador debía ser juzgado bajo el fuero militar. Eventualmente, el gobernador recibiría un amparo y sería puesto en libertad. Sin embargo, ambos asuntos se interpretaron como cuestiones estrechamente ligados. El saldo dejó la imagen de una justicia enredada en los asuntos políticos.<sup>45</sup>

En la materia penal se produjo una discusión interesante a propósito del monopolio de la acción penal a cargo del ministerio público. Los Ministros de la Fuente y Olea y Leyva iniciaron un debate en el que sostienen que la actuación de los agentes del ministerio público puede ser controlada a través del amparo. No obstante, su posición se mantiene en minoría en la primera sala de la Corte.<sup>46</sup> En 1948 finalmente obtienen un voto adicional a cargo del Ministro Ortiz Tirado y consiguen establecer un criterio por el que reconocen que ante la inactividad del ministerio público, la parte ofendida podía interponer el recurso de apelación en contra de una sentencia que absuelve.<sup>47</sup> El impacto potencial de la resolución era amplio, toda vez que implicaba reconocer formalmente un derecho a favor de los ofendidos. Es decir, se les daba un derecho a la defensa. Hasta entonces, la materia penal se encontraba reservada exclusivamente al Estado a través de la actuación del ministerio público. A pesar de ello, el criterio se mantuvo aislado y no hay evidencia de que haya permeado en la práctica judicial.

*La facultad de investigación en el caso León. 1946.* El 2 de enero de 1946 fuerzas federales dispararon en contra de una multitud en León, Guanajuato. Los acontecimientos guardaban una estrecha relación con una disputa electoral. El asunto pronto atrajo el interés de todo el

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, op. cit., 149.

<sup>47</sup> Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés, 1946-1952*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2002, p. 57. En los años siguientes el debate permanece. *Ibidem*, pp. 81-82. Cabrera, 2000, 149.

país. Eventualmente se escucharon voces que solicitaban que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomara cartas en el asunto. El fundamento que se invocaba para justificar la intervención de la Corte era el artículo 97 de la Constitución. Dicho artículo establecía que la Corte podía nombrar a uno de sus miembros o a un Juez federal para que averiguara sobre algún hecho que constituyera una violación de alguna garantía individual, la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Desde hacía mucho tiempo la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había caracterizado por evitar entrar al conocimiento de asuntos relacionados con temas electorales.<sup>48</sup> La incorporación de la facultad de investigación en el artículo 97 de la Constitución de 1917 no había generado variación alguna en la postura de la Corte. Las solicitudes previas se habían rechazado.<sup>49</sup>

En esta ocasión, el pleno de la Corte encomendó al Ministro Hilario Medina el proyecto para resolver la solicitud de investigación planteada con motivo de los hechos ocurridos en León. El Ministro Medina propuso un proyecto a la Corte en donde se aceptaba el ejercicio de la facultad de investigación. El proyecto fue aprobado por el pleno de la Corte con el voto favorable de todos los Ministros con excepción de Antonio Islas Bravo. El objeto de la facultad de investigación era exclusivamente para averiguar si hubo violaciones a las garantías individuales, al voto público o a la ley. Sus resultados no podían tener efecto alguno desde el punto de vista jurídico. Para ello, era necesario que la Procuraduría General de la República hiciera suya la averiguación y de encontrar un delito iniciara el ejercicio de la acción penal en contra de los responsables.<sup>50</sup>

La Corte encomendó la investigación a los Ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles. Los Ministros comisionados emitieron su informe el 31 de enero de 1946. El informe fue aprobado por el pleno de la Corte. Los Ministros encontraron que efectivamente se habían presentado tanto violaciones a las garantías individuales, como al voto público. Asimismo, establecieron que se habían cometido delitos federales. El dictamen concluía solicitando se notificara lo

<sup>48</sup> El origen del problema se encuentra en el amparo Morelos, por el que la Corte generó el criterio conocido como "la competencia de origen". Este asunto generó mucha polémica y a partir de entonces la Corte optó por evitar entrar a conocer asuntos de carácter político. Véase El Amparo Morelos.

<sup>49</sup> La más reciente era la de Aquiles Elorduy, candidato del PAN que solicitaba la nulidad de la elección para diputado federal en Aguascalientes en 1943. La Corte rechazó la petición. Luis Medina, "Del cardenismo...", *op. cit.*, p. 212.

<sup>50</sup> Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, *op. cit.*, pp. 415 y ss.

encontrado al Presidente de la República, al gobernador del Estado de Guanajuato y a los peticionarios.<sup>51</sup> El asunto eventualmente produjo la declaración de la desaparición de poderes en la entidad y la sustitución del gobernador.<sup>52</sup> El gobernador interino del Estado fue el Ministro Nicéforo Guerrero.

### c. El problema del amparo

En las líneas siguientes se aborda la cuestión de la demanda de justicia enfrentada por el poder judicial federal y la manera en la que se prepararon propuestas para dar respuesta a los asuntos que llegaban. El asunto de la demanda de justicia ha sido un problema secular para el poder judicial federal. Desde finales del siglo XIX las cifras sobre asuntos ingresados generaban amplia preocupación entre juzgadores y observadores de la actividad judicial. No sin razón, Emilio Rabasa señalaba que el amparo directo constituía la *imposible tarea* de la Suprema Corte de Justicia.<sup>53</sup>

*La discusión sobre el amparo en los años cuarenta.* A principios de 1941 el pleno de la Suprema Corte de Justicia integró una comisión con la encomienda de analizar el problema del rezago que enfrentaba ese tribunal. La comisión estaba integrada por cinco Ministros.<sup>54</sup> Al poco tiempo la comisión presentó su informe.<sup>55</sup> La comisión estimaba que la Corte enfrentaba una demanda expresada en nuevos ingresos que se incrementaba año con año en un 130 por ciento. Al mismo tiempo, estimaba que la capacidad de trabajo de la Corte aumentaba cada año en un 116 por ciento.<sup>56</sup> En el dictamen también se reconoce que muchas de las causas por las que es posible concluir con un elevado número de asuntos se debe a que la Corte ha optado por emitir acuerdos para organizar el despacho de asuntos que no tienen complicaciones o por declarar caducidades por inactividad procesal, entre otros aspectos. El análisis de la comisión indicaba que los problemas de rezago se encontraban principalmente en la tercera sala que conocía asuntos civiles y mercantiles. La propuesta de la comisión es que las salas primera,

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 183 y ss.

<sup>52</sup> Luís Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, op. cit., p. 100.

<sup>53</sup> Emilio Rabasa, "Un estudio sobre la evolución del amparo directo", en Julio Bustillos, *El Amparo Directo en México: evolución y realidad actual*, Porrúa/UNAM, México, 2008, 261 pp.

<sup>54</sup> El presidente Salvador Urbina, Franco Carreño, Carlos L. Ángeles, Eduardo Vasconcelos e Hilario Medina.

<sup>55</sup> El informe se publica en Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, op. cit., pp. 206-208.

<sup>56</sup> Para ambos casos la comisión aclara que las estadísticas no son completas y que trabaja mediante estimaciones.

segunda y cuarta se dediquen a la resolución de amparos civiles un día a la semana con el objeto de reducir el rezago. No obstante, reconocen que el esfuerzo será insuficiente y que lo que se requiere es una reforma a la Constitución.

La evidencia de los amparos presentados por aquellos días y, en general, durante el siglo XX indica con claridad el problema. La capacidad de la Suprema Corte de Justicia es limitada para ofrecer solución a todos los asuntos civiles que se presentan en vía de amparo directo.<sup>57</sup> Las propuestas de solución se sucederán pero, en términos generales, ninguna será completamente satisfactoria. La Corte enfrentará en forma permanente una alta carga de amparos directos hasta 1994.<sup>58</sup>

A mediados de los años cuarenta, los encargados de buscar una solución fueron los Ministros Fraga y Urbina. Ellos propusieron un proyecto para reformar la ley de amparo. El proyecto incluía temas como la ampliación de la suplencia de la deficiencia en la queja y otras medidas. En opinión del Ministro Urbina, presidente de la Corte, el proyecto buscaba revitalizar una institución que desde hacía tiempo se encontraba en malas condiciones.<sup>59</sup> El proyecto de amparo y las afirmaciones del Ministro Urbina fueron severamente criticados por José Natividad Macías, miembro del constituyente de 1917. En opinión de Macías, la actitud de Urbina faltaba a su juramento en el sentido de respetar la Constitución.<sup>60</sup> La polémica iniciada por Macías fue seguida por otros constituyentes. Finalmente, en febrero de 1942, el Ministro Urbina presentó su renuncia a la presidencia de la Corte al pleno de los Ministros. El pleno rechazó la renuncia. Las palabras de Urbina tras conocer la decisión del pleno incluyeron importantes referencias al carácter del amparo como instrumento necesario para la protección de los derechos de los individuos. El presidente de la Corte también estableció que el amparo es un instrumento estrechamente ligado a la democracia. Si se acaba la democracia, desaparece el amparo. El proyecto de Fraga y Urbina fue analizado por otros Ministros. Eventualmente, el mismo sería presentado al presidente de la República.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Julio Bustillos, *op. cit.*

<sup>58</sup> Véase José Antonio Caballero. "De la marginalidad a los reflectores", en Lorenzo Meyer e Ilián Bizberg (coord.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, vol. III, Océano, México, 2009.

<sup>59</sup> Lucio Cabrera, *Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila...*, *op. cit.*, p. 70. Se refiere al informe de Urbina.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 45.



La discusión sobre qué hacer con el amparo no era un asunto que interesara exclusivamente al poder judicial. Tanto el foro como otras instancias oficiales se mostraban preocupadas por la situación. Precisamente a propósito de esta cuestión José Aguilar y Maya, Procurador General de la República, propuso la integración de un grupo de trabajo que al que se encomendaba hacer propuestas para mejorar la justicia sobre las siguientes bases:

1. Reformar sin restringir el amparo
2. Impartir justicia pronta
3. Proscribir tribunales de lo contencioso administrativos
4. Capacitar al Congreso para que expida leyes que permitan conocer cuándo el amparo debe ser conocido por Jueces de distrito y cuándo por la Corte
5. Capacitar al Congreso para que sepa cuando crear órganos jurisdiccionales que se ajusten al régimen del PJF
6. Reestructurar la vida jurídica de México

Los trabajos de la Comisión de la Procuraduría dieron resultados. El Presidente de la República presentó al Senado una iniciativa preparada dicha Comisión en la que se propone que los amparos en cuestiones de legalidad sean resueltos por tribunales de circuito. Diez Ministros de la Corte amenazan con renunciar si la iniciativa se aprobaba.<sup>62</sup> La Corte publicó un folleto en donde expresaba críticas a las iniciativas aprobadas por el Congreso.<sup>63</sup> En particular, había objeciones a la manera en la que se establecía que el Congreso estaría facultado para definir la competencia de los tribunales federales en amparo y sobre la forma en la que se distinguía entre violaciones directas a la Constitución y violaciones indirectas, derivadas de cuestiones relacionadas con el control de la legalidad.<sup>64</sup> La reforma se detuvo sin dar lugar a que las legislaturas de los Estados la aprobaran.<sup>65</sup> Sin embargo, las discusiones serán retomadas al poco tiempo con el objeto de preparar la reforma que creó los tribunales colegiados de circuito. Es la propia Corte la que hace nuevamente una propuesta.<sup>66</sup> Pero los Ministros no tenían el

<sup>62</sup> Lucio Cabrera, *Los tribunales colegiados de circuito*, 2a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 50.

<sup>63</sup> Héctor Fix, "La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo", en H. Fix Zamudío (ed.), *Ensayos*, Porrúa, México, 1999, p. 548.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 548-549.

<sup>65</sup> De acuerdo con el artículo 135 constitucional, las reformas a la Constitución deben ser aprobadas por las legislaturas de los Estados.

<sup>66</sup> Héctor Fix, *op. cit.*, p. 549.

terreno franco. José María Truchuelo, reivindicando su condición de constituyente, expresó agudas críticas al proyecto.<sup>67</sup>

El problema del amparo también generó atención en la administración de Miguel Alemán. En febrero de 1947 se designó una comisión encargada de analizar el marco jurídico del poder judicial federal incluyendo la ley de amparo.<sup>68</sup> Los resultados de los trabajos de la comisión y de los grupos de trabajo que la precedieron, finalmente se verían reflejados en la Constitución hasta 1951.

## **2. El poder judicial y la expansión de la oferta de impartición de justicia (1952-1968)**

A principios de la década de los cincuenta se produjo un cambio en la estructura del Poder Judicial Federal que transformó prácticamente a toda la impartición de justicia en el país. Se trata de la creación de los tribunales colegiados de circuito con jurisdicción para conocer amparos directos. Los tribunales cumplirán dos funciones fundamentales, por una parte, relevar a la Corte del alto número de amparos recibidos. Por la otra, acercar los órganos de impartición de justicia a los usuarios mediante la distribución de los tribunales colegiados de circuito. Las líneas que siguen empiezan por ocuparse de la manera en la que se crearon los tribunales colegiados de circuito y el proceso por el que se extendió su jurisdicción a una gran parte del país. Posteriormente, se presentan algunos comentarios sobre los asuntos resueltos por el poder judicial federal por aquellos años. En particular, se abordan temas relacionados con la justicia administrativa.

### **a. Los tribunales colegiados y la justicia local**

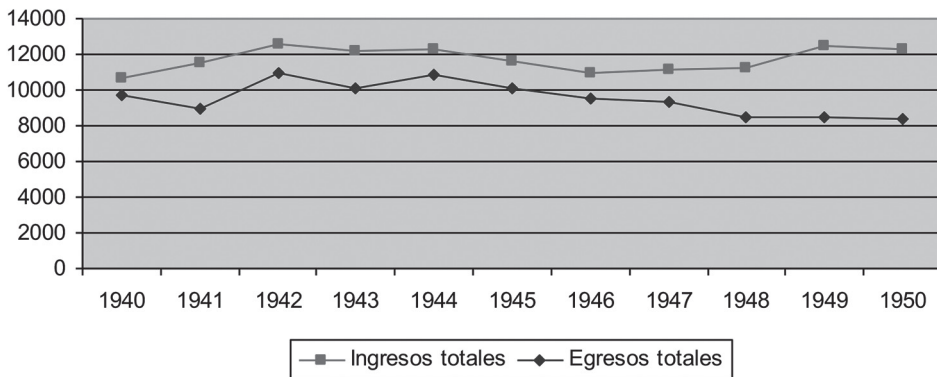
A principios de la década de los cincuenta, la situación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era especialmente delicada. Las advertencias de años atrás sobre su incapacidad para atender la demanda de justicia se hacían realidad. Difícilmente existían condiciones para que la Corte pudiera mantener las cosas en el estado en el que estaban.

<sup>67</sup> Lucio Cabrera, *Los tribunales colegiados de circuito*, op. cit. p. 51.

<sup>68</sup> Los miembros de la Comisión eran: Gabriel García Rojas, Antonio Martínez Báez, Felipe Tena Ramírez, Mariano Azuela, Luis F. Canudas Oreza, Raúl Carrancá Trujillo, Manuel Rivera Silva, Julio Klein, Rafael Corrales Ayala, Antonio Carillo Flores y Gabino Fraga. Véase Lucio Cabrera. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés, 1946-1952*, op. cit., p. 43.

La gráfica 1 refleja esta situación. Al efecto, presenta información sobre la demanda de justicia en la Suprema Corte de Justicia en la década de los cuarenta y su capacidad de respuesta.

**Gráfica 1**  
**Suprema Corte de Justicia**



Fuente: elaboración propia con datos de Julio Bustillo, *op. cit.* 551.

Como puede observarse, durante toda la década de los cuarenta la Corte fue incapaz de enfrentar su carga de trabajo. No hubo un solo año en el que los Ministros pudieran resolver más asuntos de los que ingresaban. Ello implica necesariamente que año con año el acumulado de asuntos pendientes aumentaba.

En febrero de 1951 se publicó la reforma constitucional que modificó el funcionamiento del poder judicial federal. La reforma plantea diversas cuestiones. Por una parte, retoma la idea de la designación de los Ministros supernumerarios. Por otro lado, crea los tribunales colegiados de circuito. En el caso de los Ministros supernumerarios, su función sería proporcionar apoyo a los Ministros numerarios mediante el desahogo de asuntos en la sala auxiliar o sustituirlos en caso de falta temporales.

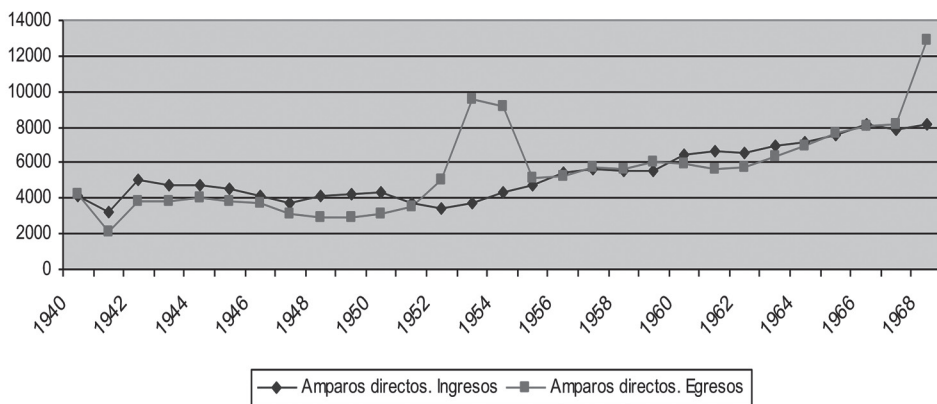
Con la creación de los tribunales colegiados de circuito se modificaron las competencias de la Corte. En adelante, los tribunales colegiados conocerían de amparos en donde se alegaran violaciones procesales. También serían responsables de resolver amparos en contra de sentencias en donde no procediera la apelación. Los demás casos seguirían bajo el conocimiento de la Corte.

Las reformas también trajeron la figura del sobreseimiento por inactividad procesal. La medida buscaba liberar a la Corte de muchos amparos en donde las partes habían dejado de promover.<sup>69</sup>

Los primeros tribunales colegiados se abrieron en las ciudades de México, Guadalajara, Puebla, Monterrey y Veracruz.<sup>70</sup> La Corte les transfirió cerca de 27 mil asuntos.<sup>71</sup> Si bien en términos generales la recepción de los tribunales colegiados de circuito fue favorable,<sup>72</sup> las críticas también se hicieron sentir. En particular preocupaba el hecho que los tribunales colegiados de circuito se convirtieran en tribunales de última instancia. Ello podía propiciar la existencia de múltiples criterios y la pérdida de seguridad jurídica.<sup>73</sup>

Al poco tiempo el comportamiento de la demanda de amparo mostró que la solución de tenía límites. Las gráficas 2 y 3 muestran el comportamiento de la demanda de amparo en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales colegiados de circuito.

Gráfica 2  
Suprema Corte de Justicia



Fuente: elaboración propia con datos de Julio Bustillo, *op. cit.* 551.

<sup>69</sup> Héctor Fix, *op. cit.*, p. 551.

<sup>70</sup> Lucio Cabrera, *Los tribunales colegiados de circuito, op. cit.*

<sup>71</sup> Fix, *op. cit.*, p. 551.

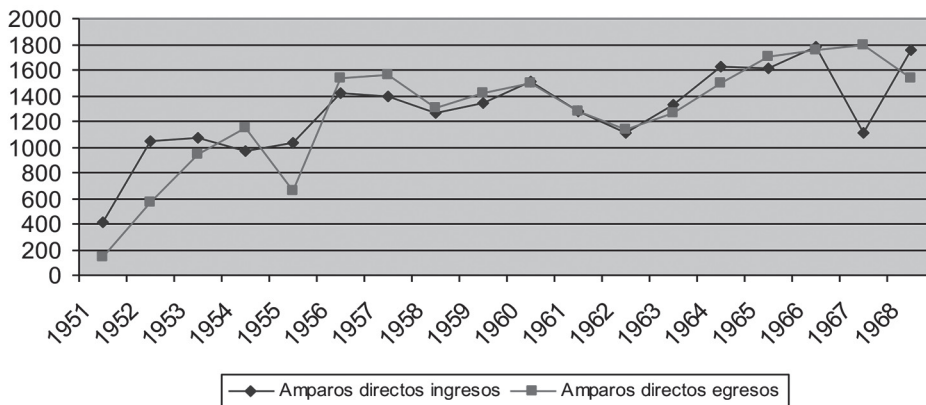
<sup>72</sup> Lucio Cabrera, *Los tribunales colegiados de circuito, op. cit.*, pp. 79 y ss.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 159 y ss.

Como puede observarse en ambas gráficas, el crecimiento de la demanda de amparos es constante. En 1960 se estimaba que los asuntos rezagados en la Corte ascendían a 8 mil.<sup>74</sup> Los nuevos proyectos de reforma no se hicieron esperar.<sup>75</sup> Estos proyectos fueron la referencia principal empleada para preparar la iniciativa presentada por el presidente de la República en 1965, misma que sería aprobada en 1967.<sup>76</sup>

Para enfrentar esta problemática, el poder judicial federal optó por crear nuevos tribunales colegiados de circuito.<sup>77</sup> En febrero de 1954 se abre un tribunal colegiado supernumerario en el Distrito Federal.<sup>78</sup> En 1964 se abre un nuevo tribunal supernumerario en Guadalajara. Al concluir ese año, ese tribunal se convierte en el segundo tribunal colegiado del cuarto circuito. La reforma de 1968 creó otros cinco circuitos.

Gráfica 3  
Tribunales Colegiados de Circuito



Fuente: elaboración propia con datos de Julio Bustillo, *op. cit.* 551.

<sup>74</sup> Héctor Fix, *op. cit.*, p. 552.

<sup>75</sup> En el Senado se presentaron dos. Uno elaborado por el senador Rodolfo Brena Torres. El otro por los senadores Azuela Riviera y Medina Gaona, *ambos habían sido Ministros. Ignacio Burgoa también hizo públicas sus propuestas. Lucio Cabrera, La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, 1959-1964*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, pp. 165 y ss., y Héctor Fix. *op. cit.*, p. 553.

<sup>76</sup> Para el desarrollo posterior ver José Antonio Caballero, *op. cit.*

<sup>77</sup> Esta tendencia se mantuvo hasta fechas muy recientes. Véase *idem*.

<sup>78</sup> En 1957 se convierte en el segundo tribunal colegiado del primer circuito. Lucio Cabrera, *Los tribunales colegiados de circuito*, *op. cit.*, p. 253.

## b. La justicia administrativa y la Constitución

En la década de los cincuenta el amparo empezó a tomar cierta popularidad como un instrumento jurídico útil para obstruir acciones que podían entenderse legítimas. De esta manera, la visión del abogado capaz de limitar la acción de la autoridad a golpe de amparos empezó a tomar carta de naturaleza en la opinión pública.<sup>79</sup> En un editorial de *Excelsior* se hacía referencia a esta situación.<sup>80</sup> Los pretextos podían ser variados, sin embargo, desde el punto de vista de la justicia administrativa, el amparo se mostraba como un instrumento efectivo para controlar la acción de las autoridades, fuera esta abusiva o no. Esta situación se corrobora con el análisis realizado por Pablo González Casanova en el que se muestra cómo en los amparos solicitados en contra de actos del Presidente de la República, las sentencias favorables a los quejosos son superiores a las que favorecen al presidente.<sup>81</sup>

En 1953 se presentó un problema que produjo mucho interés en el foro y en la opinión pública en general. Se trató del amparo promovido por Autotransportes del Pacífico, S.A. En este amparo se había solicitado una suspensión. Ignacio Buroga, Juez de distrito en materia administrativa encargado de conocer del asunto, decidió otorgar una suspensión por la que, en términos generales, se establecía que los autobuses de la empresa quejosa podían transitar.<sup>82</sup> El asunto subió mucho de tono cuando Carlos Lazo, secretario de comunicaciones y transportes, decidió presentar una denuncia penal en contra de el Juez Burgoa. El argumento implícito era que el Juez de distrito había excedido sus facultades y su resolución otorgaba ventajas injustificadas a la empresa quejosa. El Juez Burgoa, a su vez, decidió presentar una denuncia penal en contra del secretario de comunicaciones y transportes y del jefe de tránsito federal y policía de caminos. De igual manera, el Juez ordenó la destitución del secretario de comunicaciones y transportes y de otros funcionarios de dicha secretaría por haber violado una suspensión. La Barra Mexicana de abogados integró una comisión para estudiar el asunto. También se

<sup>79</sup> Algunas reflexiones sobre estas cuestiones en Carlos Monsiváis, "Lo kafkiano y lo poskafkiano", *El Universal* (27 de agosto de 2006).

<sup>80</sup> Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 4003. p. 45. 5

<sup>81</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 2a ed., Era, México, 2000, pp. 236 y ss. Véase también Cari Schwarz, "Jueces en la penumbra: La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México", *Anuario Jurídico*, vol. 2 (1977), pp. 169 y ss.

<sup>82</sup> Lucio Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines*, op. cit., pp. 49 y ss.

solicitó a Gabino Fraga, que emitiera un dictamen sobre la situación.<sup>83</sup> En junio de 1954, el Juez Burgoa presentó su renuncia al cargo y la Suprema Corte de Justicia la aceptó. Alrededor de la renuncia del Juez Burgoa existió amplia especulación sobre los motivos. Para muchos quedó claro que el Juez había sido obligado a retirarse.<sup>84</sup>

Sin embargo, lo sucedido al Juez Burgoa no es una cuestión aislada. Los Jueces de distrito y la Suprema Corte de Justicia estaban con cierta frecuencia en la opinión pública con motivo de sus decisiones. También en 1954 se desató un problema con motivo de las prohibiciones para la apertura de cantinas. El 10 de septiembre de 1954 *El Universal* publicaba la siguiente nota: "Ni una cantina más se abrirá en el país en los próximos cinco años". La noticia hacía referencia a la aprobación del nuevo Código Sanitario. Las medidas discutidas también consideraban el establecimiento de prohibiciones a la publicidad de bebidas embriagantes. La nota también hace referencia a declaraciones de los senadores en donde mencionan que las reformas resuelven los problemas de constitucionalidad encontrados por la Corte.<sup>85</sup> Sin embargo, en caso de que la Corte decida que subsisten los problemas de constitucionalidad, los senadores optarían por la reforma constitucional. En esta ocasión, la Corte reconoció que la prohibición para la apertura de nuevos establecimientos era constitucional.<sup>86</sup> En resoluciones subsecuentes también confirmó los lineamientos establecidos en el nuevo Código.<sup>87</sup>

Para cerrar este apartado conviene reiterar la distancia que los tribunales optaron por mantener de los asuntos que podían tener tintes políticos. De esta manera, cuando el Partido Comunistas encontró problemas para obtener su registro para las elecciones y optó por recurrir al amparo, un tribunal colegiado se lo negó, con el argumento de que la Corte no intervenía en asuntos políticos.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Gabino Fraga era un muy reconocido especialista en derecho administrativo. En su momento, sirvió como Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Su libro de derecho administrativo era muy utilizado. Cabe señalar que en opinión de Fraga el Juez excedió su mandato al conceder la suspensión en los términos en los que lo hizo.

<sup>84</sup> Véase *El Universal*, 8 de junio de 1954. La nota menciona que la renuncia fue por motivos personales. Sin embargo, la propia nota refiere las especulaciones existentes en torno a los problemas generados con motivo del amparo de Autotransportes del Pacífico, S.A.

<sup>85</sup> Véase la tesis "Bebidas alcohólicas, pueden ser anunciadas mediante transmisiones de radio, inconstitucionalidad del código sanitario en sus artículos 28 y 340, fracción I", en el anexo del presente artículo.

<sup>86</sup> Véase la tesis "Bebidas embriagantes, expendios de. Prohibición temporal para establecer nuevos", en el anexo del presente artículo.

<sup>87</sup> Véase la tesis "Bebidas alcohólicas, loncherías con venta de", en el anexo del presente artículo.

<sup>88</sup> Votan a favor de la negativa; Rojina Villegas, Enrique Azuara y Casiano Castellanos, Manuel Terrazas Guerrero y coagraviados. Lucio Cabrera, La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines..., *op. cit.*, p. 56.

### 3. Notas para el estudio de los abogados y el derecho en la sociedad mexicana de mediados del siglo XX (1940-1968)

Los murales de Orozco en la Suprema Corte de Justicia dan cuenta de dos imágenes de la justicia. Aparece una justicia que duerme tranquila mientras se cometen abusos y los simuladores hacen de las suyas. Justo enfrente se ve a la justicia descargando su fuerza en contra de ladrones y opresores.

Por otro lado, en "El proceso de las señoritas Vivanco"<sup>89</sup> el juicio aparece como un espacio en donde la formalidad de las resoluciones puede ceder el paso a las condiciones de los procesos pasados y eventualmente producir justicia efectiva.

¿Pero cuál es la imagen de la justicia en la sociedad mexicana en los años cuarenta y cincuenta? Las líneas siguientes no ofrecen una descripción de ese fenómeno. Simplemente tienen como objetivo proporcionar algunas coordenadas para un debate infinitamente más complejo, que es la construcción de la cultura de aquel periodo.

*¿Quiénes eran los Ministros?* La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue un asunto que despertó especial interés desde el momento en que el presidente Lázaro Cárdenas decidió sustituir a todos los Ministros que integraban dicho tribunal.<sup>90</sup> La medida buscaba permitir que al inicio de cada sexenio presidencial, el mandatario entrante tuviera la oportunidad de designar a las personas que ocuparían el cargo de Ministro en los seis siguientes años. A la llegada del presidente Ávila Camacho, se presentó una nueva lista de Ministros para ocupar el cargo por los siguientes seis años. Adicionalmente, se planteó la necesidad de reformar nuevamente el texto constitucional con el objeto de dar estabilidad en el cargo a los Ministros y acabar con el relevo sexenal.<sup>91</sup> La propuesta del presidente Ávila Camacho sería aprobada —no sin protestas— ello permitió que los Ministros designados por el presidente al inicio de su sexenio pudieran mantenerse en el cargo. A partir de entonces, las sustituciones

<sup>89</sup> México, 1959, dirigida por Mauricio de la Serna.

<sup>90</sup> Reforma a los artículos 73, 94 y 95 de la Constitución publicada el 15 de diciembre de 1934.

<sup>91</sup> Ver *supra* apartado "El nuevo edificio de la Suprema Corte de Justicia...", en este trabajo.

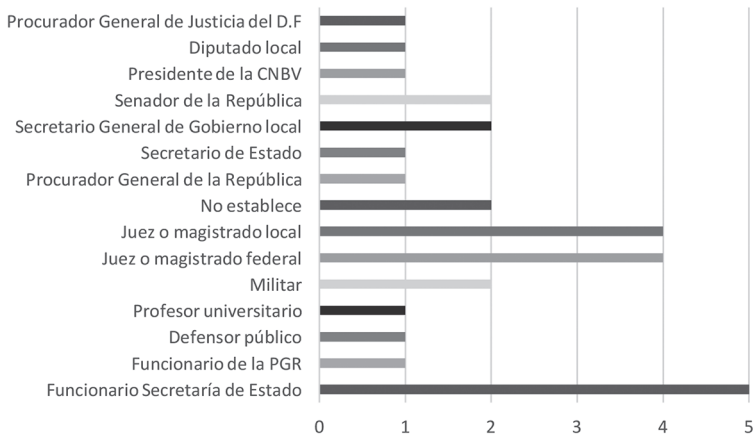


en la Corte se generaban como resultado del retiro, la renuncia o la muerte de los Ministros. Es precisamente aquí en donde surge la pregunta sobre el origen de los Ministros. El tema tiene que ver con quiénes son las personas que escoge el presidente para servir en la Corte. ¿Cuáles son sus antecedentes profesionales? y ¿De dónde son originarios? En las líneas siguientes se presentan algunas consideraciones sobre estas cuestiones.

En el caso de los antecedentes profesionales de los Ministros, interesa conocer en dónde se desempeñaban antes de ingresar a la Suprema Corte de Justicia. Detrás de esta pregunta se encuentran interrogantes sobre la presencia de políticos o Jueces en la Corte. También se pueden obtener datos sobre la presencia de grupos determinados. De esta manera, la presencia de militares o de Ministros relacionados con organizaciones obreras fue frecuente en la Corte.<sup>92</sup> Los datos se presentan a continuación:

En el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho, se designaron 29 personas para ocupar el cargo de Ministro. La gráfica 4 proporciona datos sobre sus procedencias.

**Gráfica 4**  
**Cargos de los Ministros previos a su llegada a la Corte, 1940-1946**



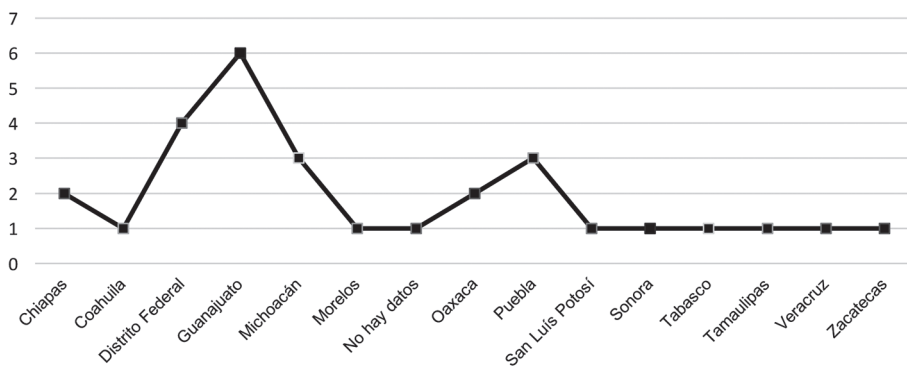
<sup>92</sup> *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés...*, op. cit., p. 131.

Las posiciones de los Ministros previas a su llegada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación indican que se trata de personas que, en términos generales, realizan su actividad profesional en la esfera pública. Llama particularmente la atención la ausencia de abogados postulantes. Asimismo, destaca el reducido número de Jueces de carrera entre los que llegan al cargo de Ministro. Por lo que respecta a los dos militares que aparecen en la lista, se trata de lo que puede denominarse una especie de tradición al interior de la Corte. En ese sentido, cabe afirmar que desde los años cuarenta y hasta el final de la octava época (1994) la presencia de al menos un militar ocupando el cargo de Ministro fue fenómeno prácticamente ininterrumpido. En el caso del Ministro Agustín Mercado Alarcón, destaca su larga trayectoria en la Corte. El Ministro Mercado, designado en 1944 y deja el cargo en 1967. En 1969 ingresó a la Corte otro militar, se trata de Alberto Jiménez Castro.

Por lo que respecta al perfil general de los Ministros designados por el presidente Ávila Camacho, destaca el hecho que la mayor parte pertenece a la burocracia de medio y alto nivel. Hay pocos legisladores. Ello puede llevar a pensar que las posiciones en la Corte gozaban de cierto prestigio pero que no eran identificadas necesariamente como posiciones clave desde el punto de vista político.

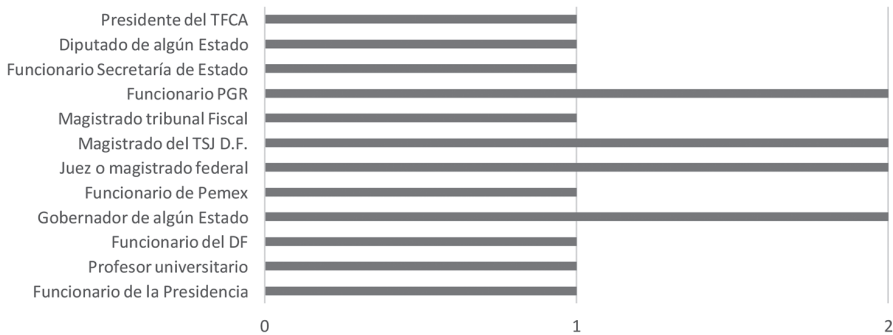
En relación con el origen geográfico de los Ministros, los datos para el periodo de Ávila Camacho revelan una alta presencia de Ministros provenientes del estado de Guanajuato (gráfica 5).

Gráfica 5  
Origen de los Ministros, 1940-1946



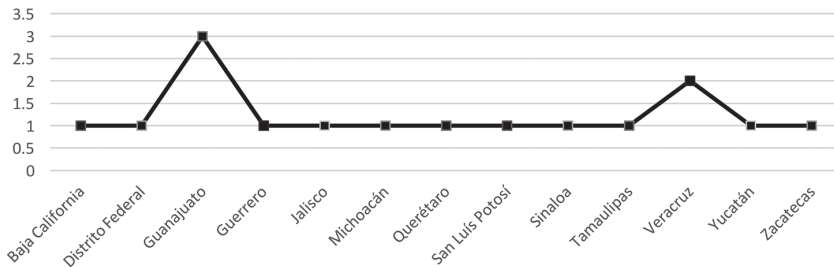
Durante el periodo del presidente Miguel Alemán la situación en las designaciones no tuvo importantes variaciones. El patrón de las designaciones del presidente Alemán no difiere mucho de las propuestas de su antecesor. Sin embargo, en este caso destaca la presencia de dos gobernadores.<sup>93</sup> En las designaciones de Alemán destaca la presencia de un Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación y de dos Magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal. En ambos casos se revelan los inicios de una tendencia que se mantendrá hasta el final de la octava época (1994). Ambos tribunales proveerán muchos Ministros a la Corte (gráfica 6).

**Gráfica 6**  
**Cargo de los Ministros previo a su llegada a la Corte 1946-1952**



El origen de los Ministros designados por el presidente Alemán se muestra en la gráfica 7.

**Gráfica 7**  
**Origen de los Ministros, 1946-1952**

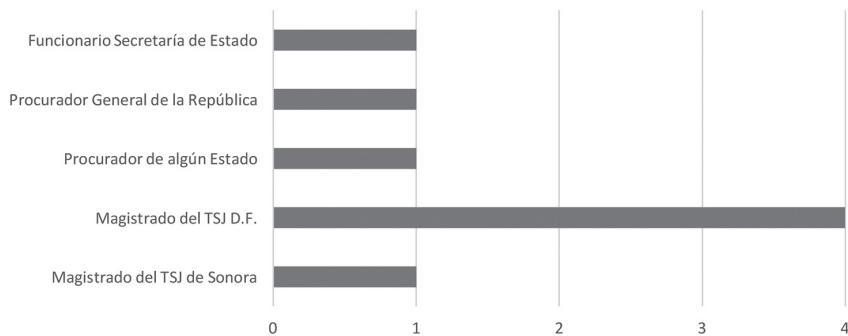


<sup>93</sup> Cabe señalar que durante el sexenio de Alemán hubo diversos movimientos en los gobiernos locales. Luís Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo...*, op. cit.

Al igual que en el periodo de Ávila Camacho, destaca la presencia de Ministros provenientes del estado de Guanajuato. Ahora bien, el hecho de que sean originarios de Guanajuato, no implica que en el momento de ser designados hubieran servido en ese estado en ese momento. En realidad, muchos de ellos radicaban en la ciudad de México.

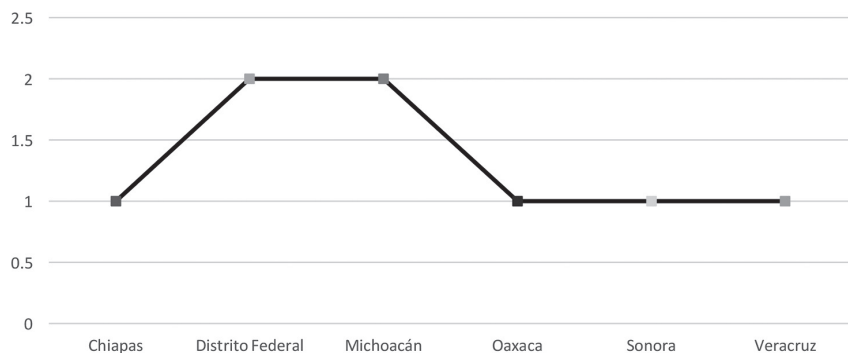
Por lo que respecta a las designaciones en el periodo del presidente Ruiz Cortines, los datos se muestran en la gráfica 8.

**Gráfica 8**  
**Cargo de los Ministros previo a su llegada a la Corte, 1952-1958**



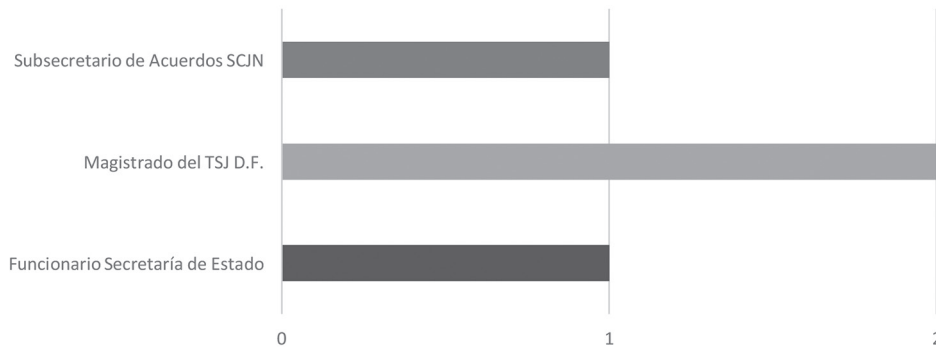
La gráfica 9 contiene datos sobre el origen de los Ministros propuestos por el presidente Ruiz Cortines.

**Gráfica 9**  
**Origen de los Ministros, 1952-1958**



En el periodo del presidente López Mateos, se realizaron las siguientes designaciones que se muestran en la gráfica 10.

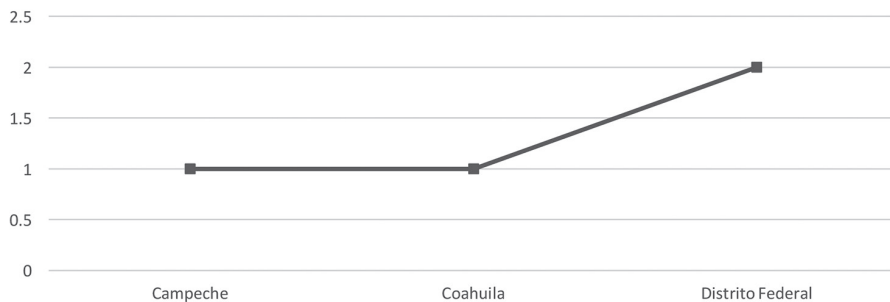
**Gráfica 10**  
**Cargo de los Ministros previo a su llegada a la Corte 1958-1964**



De las designaciones hechas por López Mateos destaca especialmente el nombramiento de María Cristina Salmorán de Tamayo en 1961. Es la llegada de la primera Ministra a la Corte.

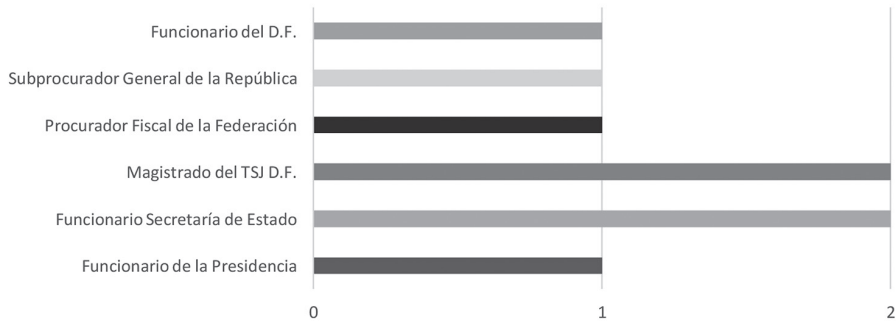
El origen de los Ministros durante la presidencia de López Mateos se muestra en la gráfica 11.

**Gráfica 11**  
**Origen de los Ministros, 1958-1964**



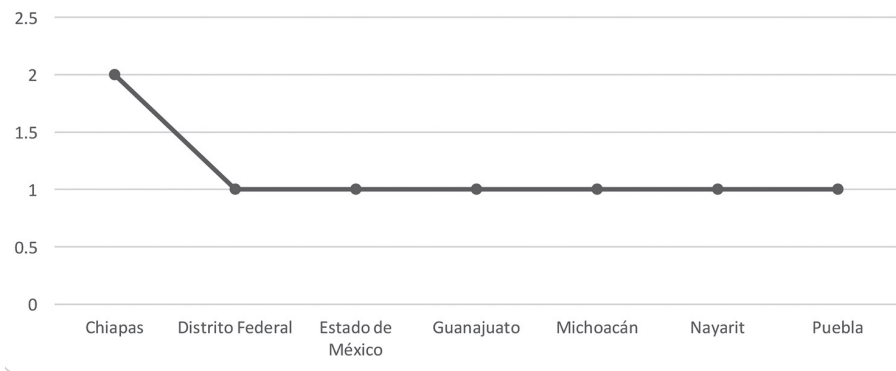
El presidente Díaz Ordaz eligió Ministros de la manera en que se muestra en la gráfica 12.

**Gráfica 12**  
Cargo de los Ministros previo a su llegada a la Corte 1964-1968



Por lo que respecta al origen de los Ministros designados por Díaz Ordaz, los datos son los siguientes:

**Gráfica 13**  
Origen de los Ministros, 1964-1970



El cuadro 1 resume los totales en las designaciones de Ministros en función de su ocupación previa.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Cabe señalar que no todas las procedencias revelan la posición ocupada por el Ministro inmediatamente anterior a su designación. En algunos casos, la procedencia revela cargos anteriores de los Ministros. Por ejemplo, hay casos como el de Rodolfo

**Cuadro 1**  
**Totales en las designaciones de Ministros en función de su ocupación**

Magistrado del TSJD.F.	13
Funcionario Secretaría de Estado	10
Juez o Magistrado federal	6
Funcionario de la PGR	4
Profesor universitario	2
Militar	2
No establece	2
Procurador General de la República	2
Secretario General de Gobierno local	2
Senador de la República	2
Diputado local	2
Funcionario de la Presidencia	2
Funcionario del DF	2
Gobernador de algún Estado	2
Defensor público	1
Juez del TSJ D.F.	1
Secretario de Estado	1
Presidente de la CNBV	1
Procurador General de Justicia D.F.	1
Funcionario de Pemex	1
Magistrado tribunal Fiscal	1
Presidente del TFCA	1
Magistrado del TSJ de Sonora	1
Procurador de Justicia Veracruz	1

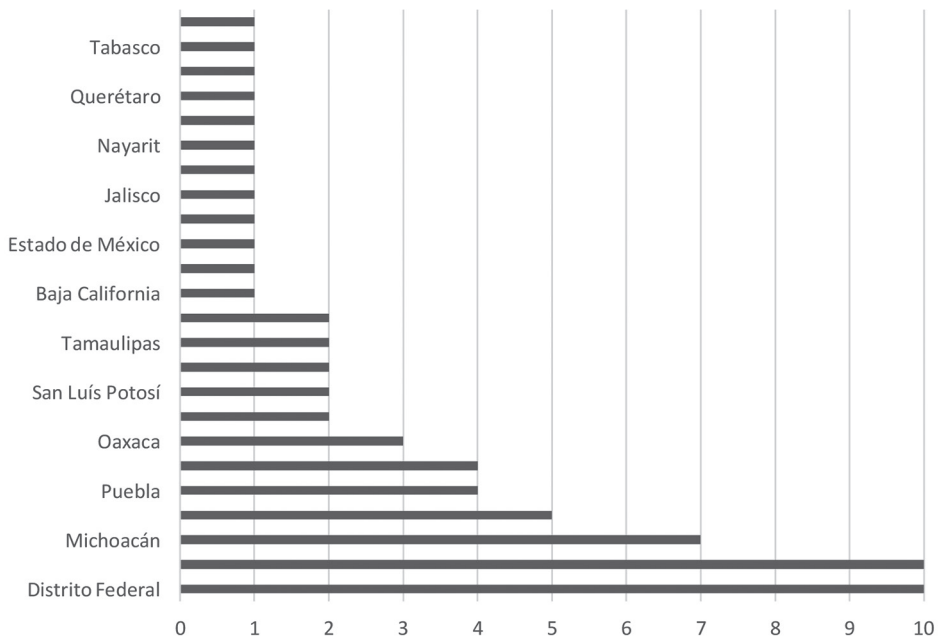
Chávez Sánchez, quien era procurador de justicia de Veracruz antes e su designación como Ministro por Lázaro Cárdenas. Posteriormente, Ruíz Cortines lo designa Ministro nuevamente.

Subsecretario de Acuerdos SCJN	1
Procurador Fiscal de la Federación	1

Como puede observarse, el perfil de los Ministros previo a su designación revela que se trata de funcionarios públicos de orden intermedio. Destaca también que hay pocas designaciones provenientes del poder judicial federal.

El origen de los Ministros revela una alta presencia de Ministros originarios de Chiapas, Michoacán, Guanajuato y del Distrito Federal. En el caso de los originarios de Guanajuato, su presencia es especialmente marcada en los sexenios de Ávila Camacho y de Alemán. Por lo que respecta al Distrito Federal, la distribución es más equitativa entre las designaciones de los distintos presidentes. Lo mismo ocurre con los casos de Chiapas y Michoacán (gráfica 14).

**Gráfica 14**  
Origen de los Ministros, 1940-1970





*Derecho penal.* Una de las funciones del Poder Judicial con más impacto sobre la opinión pública era la justicia penal. Las incidencias y anécdotas generadas con motivo de los procesos fueron captada por la prensa y ampliamente comentadas. Casos como el de Goyo Cárdenas o el del asesinato de León Trostky son fiel testimonio de ello. Pero en el mundo del derecho penal también espacio para otro tipo de casos. Se trata de aquellos que tenían una naturaleza más política que penal. La actuación del Poder Judicial Federal se puso a prueba en casos como los de los ferrocarrileros, en los que fueron especialmente llamativos los procesos de Valentín Campa y Demetrio Vallejo. En Guerrero tuvo mucho impacto el caso de Genaro Vázquez. En 1962 se procesa a Filomeno Mata y a David Alfaro Siqueiros. Estos casos reflejan la idea de que el Poder Judicial tiene una utilidad adicional para el régimen. Es decir, cumple con la función de dar una salida legítima a actividades represivas en contra de adversarios políticos. Si bien este tipo de casos son frecuentes, su relevancia, tanto por la manera en la que fueron resueltos como por las características de los procesados, contribuyó a formar la idea de un Poder Judicial servil, dispuesto a complacer a la clase política en turno.<sup>95</sup>

Esta imagen del Poder Judicial se complementa con dos prácticas adicionales. En primer lugar, el desarrollo de una jurisprudencia laxa en la protección de los derechos de los ciudadanos en la materia penal.<sup>96</sup> En ese sentido, destaca la actividad de los Jueces como un complemento al trabajo de los agentes del Ministerio Público.<sup>97</sup> Se trata de una actividad jurisprudencial mucho más concentrada en confirmar la pretensión punitiva del Estado que en cuestionarla. Uno de los criterios más representativos de la época es el que tiene que ver con la extracción de confesiones mediante la tortura. Para los Ministros involucrados en esta decisión, la tortura como un medio para extraer la confesión debía tratarse en forma separada. Este criterio dejaba libre el camino para institucionalizar prácticas abusivas en contra de los detenidos.

En segundo lugar se encuentra la práctica legislativa. En este caso, la figura más representativa es el delito de disolución social que aparece en el Código Penal Federal en 1951.<sup>98</sup> El delito

<sup>95</sup> No obstante, hay importantes excepciones; véase la tesis "Confesión viciada".

<sup>96</sup> Véanse las tesis "Confesión rendida ante el ministerio público, valor de la (legislación del estado de Durango)" y "Confesión, casos en que puede dividirse la prueba de", en el anexo del presente artículo.

<sup>97</sup> Véase la tesis "Confesión sin coacción", en el anexo del presente artículo.

<sup>98</sup> Artículo 145. "Se aplicará prisión de dos a doce años y multa de mil a diez mil pesos al extranjero o nacional mexicano que en forma hablada o escrita, o por cualquier otro medio, realice propaganda entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero que perturben el orden público o afecten la soberanía del Estado Mexicano [...]".

fue cuestionado a través de amparo en diversas ocasiones. Sin embargo, el Poder Judicial Federal se mostró poco sensible a considerar los argumentos que cuestionaban su constitucionalidad. Junto con el delito de disolución social se encuentran en el Código de Procedimientos Penales normas que fortalecen la posición de los agentes del Ministerio Público. La señal es clara al indicar que es el Ministerio Público el representante social, y, por ende, el encargado de tutelar tanto a víctimas como a indiciados.

Paralelo al mundo del derecho visto desde los casos, se encontraba el mundo de los abogados. En este periodo se termina de acuñar el término de *abogángster*. Y el *abogángster* por antonomasia fue Bernabé Jurado, quien llevó la defensa de William S. Burroughs por el homicidio de su esposa. Parte de la leyenda se genera con esa defensa.<sup>99</sup> Burroughs deja un testimonio de su abogado.<sup>100</sup> La sórdida imagen de Jurado es expuesta en unas breves líneas. Su eficacia como defensor se muestra con la salida de Burroughs de la cárcel en tan sólo 13 días. En Jurado confluyen las leyendas jurídicas: desde apodos como "el rey del amparo" tantas veces atribuidos a diversos abogados, hasta la idea de que siempre llevaba un amparo bajo el brazo, o su famoso apetito por los pagarés y otros documentos probatorios.<sup>101</sup> Todo ello contribuyó a forjar una leyenda de lo que hacían y deshacían los abogados. De alguna manera, se puede pensar en ésta como una época en donde los laberintos jurídicos se imponían al recto camino de la justicia. La prensa recoge con frecuencia anécdotas en donde las suspensiones otorgadas en los amparos dejan a la autoridad incapaz para realizar su trabajo y queda en el aire un dejo de impunidad.

Pero las historias de abogados también tienen un espacio para el romanticismo. La memoria colectiva recuerda el paso por los tribunales del "hombre del corbatón", un abogado penalista en la defensa de las causas de los pobres. La crónica de un periódico español proporciona algunos detalles de su vida.<sup>102</sup> Se trataba de un inmigrante asturiano que aparentemente había estudiado la carrera de derecho. Sin embargo, su capacidad para estructurar la defensa de sus clientes le dio bastante fama en los pasillos de los tribunales.

<sup>99</sup> Jorge García-Robles, *La bala perdida. William S. Burroughs en México, 1949-1952*, Milenio, México, 1995, pp. 79-85.

<sup>100</sup> *Ibidem*, pp. 35-38.

<sup>101</sup> Una serie de comentarios recientes sobre estos aspectos; Carlos Monsiváis, "Notas sobre 'cultura jurídica'", *El Universal* (13 de agosto de 2006).

<sup>102</sup> "El criminalista más célebre de Méjico, un labriego asturiano", *Ofensa*, año VI, núm. 704 (1949).

### a. La Facultad de Derecho de la UNAM y las escuelas de derecho

El espacio idóneo para la discusión sobre la actualidad en la vida jurisdiccional y el estado de salud de la justicia era la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Con frecuencia el medio académico polemizaba sobre diversos aspectos de la actualidad judicial. Una figura especialmente mencionada en este periodo es la de Ignacio Burgoa. Burgoa había sido Juez de distrito. A principios de los años cincuenta se vio obligado a dejar la judicatura con motivo de un escándalo relacionado con el otorgamiento de una suspensión en un amparo.<sup>103</sup> Los profesores de la facultad mostraron inmediatamente su inconformidad con lo sucedido a Burgoa. Al efecto se manifestaron en contra de su salida de la judicatura.

Otro capítulo de la vida de Burgoa tiene que ver con su posición en relación con el amparo. A principios de los años cuarenta, siendo todavía un joven abogado, Burgoa se dio a la tarea de escribir un manual sobre el juicio de amparo. En 1943 apareció la primera edición de su libro.<sup>104</sup> La publicación del libro y sus ediciones sucesivas colocaron a Burgoa en el centro de la mayor parte de los debates sobre el amparo en México. Un debate especialmente intenso en relación con la naturaleza del amparo tuvo lugar con motivo de la publicación de la sexta edición del juicio de amparo en 1968. En el prólogo a aquella edición Burgoa manifestaba oposición a quienes analizaban el amparo a la luz de doctrinas extranjeras.<sup>105</sup> El mensaje era claramente en contra de la escuela procesal y en particular de Héctor Fix Zamudio. Para Burgoa el amparo era una institución nacional y debía entenderse en ese contexto. En todo caso, la doctrina extranjera debía abreviar del amparo mexicano. Precisamente a propósito de la naturaleza del amparo, Burgoa se vio envuelto en un intercambio epistolar con Santiago Oñate, conocido abogado y profesor de la Facultad, en relación con la naturaleza del amparo. En un editorial publicado en *Excélsior* en junio de 1968, Oñate muestra su oposición a quienes defienden la figura del amparo como una cuestión que debía analizarse exclusivamente desde el punto de vista de la experiencia nacional. Su posición es que había llegado el momento de separar el derecho sustantivo

<sup>103</sup> Ver supra...

<sup>104</sup> A la fecha el libro se ha reeditado 20 veces.

<sup>105</sup> "Sería francamente absurdo que se diese a conocer el amparo mediante la aplicación de teorías procesalistas extranjeras..." Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, 42a. ed., Porrúa, México, 2008, p. 16.

y estudiarlo como una cuestión de derecho procesal. Oñate muestra poco afecto a las actividades académicas en torno al estudio del amparo mexicano.

El título de la editorial aparece precedido de la frase "chauvinismo jurídico".<sup>106</sup> A los pocos días, aparece una contestación firmada por Burgoa en *El Heraldo de México*.<sup>107</sup> El texto de Burgoa defiende la calidad de la doctrina mexicana presente y pasada y reta a Oñate para que escriba un libro en donde caracterice al amparo desde el punto de vista procesal. Oñate responde.<sup>108</sup> Su respuesta es directa. Se mofa de la solemnidad con la que profesores como Burgoa se refieren al amparo y reivindica la necesidad de analizarlo desde la ciencia procesal.<sup>109</sup>

Detrás de esa polémica se encuentra un activo debate entre académicos mexicanos. Los años treinta, cuarenta y cincuenta fueron testigos de la producción de muchos libros de texto que siguen teniendo uso.<sup>110</sup> Muchos de los autores ocuparon un lugar en la Suprema Corte de Justicia: Felipe Tena Ramírez, Gabino Fraga y Rafael Rojina Villegas, por mencionar algunos.

## 4. Conclusiones

La labor del Poder Judicial Federal en el periodo relatado es discreta. En realidad, la justicia no parece desempeñar un papel trascendente, salvo en el momento en que los Jueces abordan temas directamente relacionados con los objetivos de la Revolución: el derecho laboral y el derecho agrario. Ambas cuestiones serán seguidas de cerca por los actores políticos de la época.

En el ámbito de la justicia penal, la labor del Poder Judicial consiste en proporcionar apoyo al Poder Ejecutivo para la ejecución de la política criminal. Dentro del Poder Judicial no parece existir una posición que caracterice al Juez como un efectivo defensor de los derechos. Desde luego que existen notables excepciones. Tal es el caso de algunas posiciones defendidas por los Ministros Fuentes, Olea y Leyva, Goerne y Rebollo. También desde el ámbito de

<sup>106</sup> *Excelsior*, 25 de junio de 1968.

<sup>107</sup> 2 de julio de 1968.

<sup>108</sup> *El Heraldo de México*, 5 de julio de 1968.

<sup>109</sup> Por esos días la doctrina empezaba a plantear la existencia del derecho procesal constitucional. Véase Eduardo Ferrer MacGregor, "El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. i (2006), pp. 353-375.

<sup>110</sup> Por ejemplo: Gabino Fraga, *Derecho administrativo*; Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*; Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*; Rafael Rojina Villegas, *Derecho civil*; Roberto Montaña Molina, *Derecho mercantil*.

los juzgados hay casos interesantes, como el del Juez González Bustamante, quien posteriormente será Ministro.

Sin embargo, lo más complejo en la vida del sistema de justicia penal se presenta precisamente cuando es necesario revisar detalles sobre su operación y su calidad intrínseca. En este aspecto, los Jueces se muestran poco afectos a cuestionar la actuación de las autoridades. En una condición semejante aparecen los asuntos que involucran un debate político. En estos casos, los Jueces también optan por mantenerse al margen de las polémicas y se limitan a ratificar las actuaciones de las autoridades del Ejecutivo. Son precisamente estos aspectos de la vida judicial los que contribuyen a formar la imagen de un Poder Judicial dócil y, en ocasiones, servil.

Si bien la evidencia, ya anunciada por González Casanova, sobre la autonomía de los Jueces para resolver amparos en contra de la administración pública es contundente, la imagen pública de la justicia parece concentrarse exclusivamente en las órbitas penal, obrera y agraria. En cualquiera de los tres casos, las posiciones críticas parecen favorecer la imagen de un Poder Judicial poco comprometido con la Revolución y con las clases desprotegidas.

Por lo que respecta a la vida jurídica, los testimonios son limitados y se refieren principalmente a anécdotas. El de la academia, el periodo es especialmente prolijo. En esta época se escribe una gran parte de la doctrina jurídica mexicana que sigue siendo empleada en las escuelas.

## 5. Anexo

TRABAJADORES Y PATRONES. Conforme a la Constitución, unos y otros tienen derecho para negarse a someter sus diferencias a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y hasta para no aceptar sus laudos, Amparo administrativo en revisión. "J. Crasseman Sucesores, S. en C." 2 de noviembre de 1917. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época, Pleno, SJF, I, p. 774.

DOTACIÓN DE TIERRAS Y AGUAS, IMPROCEDENCIA COMPLETA DEL AMPARO CONTRA LA. La Suprema Corte de Justicia de la nación, ha sentado jurisprudencia sobre que, si durante la secuela del procedimiento agrario, o en las resoluciones provisionales o definitivas

de dotación y restitución de ejidos o aguas, o en su ejecución, se cometen violaciones a las leyes que norman esos actos, el remedio no está en el juicio de garantías, atento el espíritu que informó la ley, de 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, ya que fue la intención del Poder Constituyente, el dejar bajo la exclusiva responsabilidad y jurisdicción de las autoridades agrarias, descartándolo de las actividades y jurisdicción del Poder Judicial, todo lo que se refiere a la ejecución del problema agrario, y que, en consecuencia, el remedio contra las violaciones de la ley en que incurran las autoridades agrarias, deberá buscarse ante las propias autoridades infractoras o ante su superior jerárquico, o reclamarse directamente ante el ciudadano presidente de la República, quien, como suprema autoridad en la materia, podrá dictar las medidas que juzgue oportunas y convenientes para el debido cumplimiento de la ley y de sus propias resoluciones; de donde resulta, que debe ser desechada por improcedente, toda demanda de amparo en que se reclamen resoluciones de la Comisión Nacional Agraria, que dicte en la ejecución de una resolución presidencial, dotatoria de ejidos, ya que estas cuestiones son de la exclusiva competencia de las autoridades agrarias y están fuera de las atribuciones legales de la justicia federal. Amparo administrativo. Revisión del auto de sobreseimiento. 10866/32. Pliego Madrid María, 27 de enero de 1933. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época, Segunda Sala, SJF, XXXVII, p. 356.

TIERRAS, COMPETENCIA EN MATERIA DE DOTACIÓN DE. El problema agrario no es de la competencia de las autoridades judiciales de la Federación, pues desde que fueron reformados, primeramente, el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 y más tarde, el artículo 27 constitucional, el conocimiento de todos los asuntos agrarios pasó a depender, exclusiva y directamente, del Poder Ejecutivo, por medio de las autoridades que la Constitución y las leyes reglamentarias designen para el efecto. No es ya la Suprema Corte de Justicia la que puede decidir cuestión alguna de esa índole, porque el texto y el espíritu de la Ley Suprema, la apartan del conocimiento de ese problema eminentemente social. Si aparece a primera vista que la Constitución no se refiere más que a los propietarios afectados, negándoles expresamente el derecho de solicitar amparo, ha sido porque en ningún caso, tiene carácter de inmutable, las resoluciones que dicten las autoridades agrarias, porque la Constitución concede siempre el derecho a los pueblos, para solicitar dotación de tierras, cuando así lo reclamen sus necesidades, y no era procedente que se aludiera a los núcleos de población, porque las autoridades agrarias son las que en todo tiempo pueden

satisfacer las necesidades de los pueblos, sin que deba ni pueda intervenir, por ningún concepto, la autoridad judicial, porque es incuestionable que no se pueda aplicar la fracción IX del artículo 107 de la Constitución, tramitando y resolviendo los amparos que pudieran los solicitantes de tierras, ya que cualquier resolución que se dictara, no podría considerarse como definitiva a la luz del derecho constitucional, toda vez que tiene su reparación posible, por el medio que el artículo 27 concede, que es el de demostrar que el pueblo tiene necesidad de tierras o de mayor extensión de la que se le ha concedido. Es por ello que las limitaciones que se impusieron en la ley agraria anterior, sobre que los pueblos no tendrán derecho a solicitar ampliación de ejidos, sino hasta después de transcurridos diez años y las declaraciones oficiales hechas sobre que se de bía dar por terminado el problema agrario en algunos Estados, no pueden subsistir, porque no están de acuerdo con el texto o espíritu del artículo 27 constitucional, que mantiene siempre expedito el derecho de los pueblos, para solicitar tierras cuando así lo exijan sus necesidades económicas. En tal virtud, si esos actos no pueden considerarse como definitivos, dentro del campo del derecho constitucional, porque se haya concedido una dotación de tierra, y más tarde, los vecinos de un núcleo de población demuestran que no son suficientes las tierras entregadas para las necesidades de su población, deberá ampliarse la dotación hecha para cumplir con los mandatos constitucionales, el amparo que se promueva es improcedente, por los razonamientos que se acaban de exponer. Amparo administrativo directo 13115/32. Sánchez Pedro y coagraviados, 10 de diciembre de 1935. Mayoría de tres votos. Disidentes: Agustín Gómez Campos y Agustín Aguirre Garza. Relator: José M. Truchuelo. Quinta Época, Segunda Sala, SJF, XLVI, p. 5838.

EJIDOS, AMPARO PROCEDENTE EN CASO DE. Aunque se trate de un amparo en materia agraria, los Jueces de Distrito no deben desechar de plano la demanda relativa, considerándola improcedente, con apoyo en el artículo 117 del Código Agrario, que previene que serán imprescriptibles e inalienables, los derechos sobre los terrenos que por dotación adquieran los núcleos de población, y por lo tanto, no podrán, en ningún caso, ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo, en contravención de este precepto; cuando la parte quejosa hubiere sido ocupante, poseedora o arrendataria de un terreno, desde antes de que las tierras en que está enclavado, pasaran a poder de los agraristas, sin aparecer por qué concepto se les entregaron, pues dicho ordenamiento resulta inaplicable para desechar

de plano la demanda de amparo, ya que la aplicabilidad o inaplicabilidad de ese precepto, debe ser más bien materia del fondo del amparo, atentos el informe de la autoridad responsable y las pruebas que rindan las partes. Amparo administrativo en revisión 475/41. Chacón Esperanza, 8 de marzo de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Gabino Fraga. Quinta Época, Segunda Sala, sir; LXVII, p. 2510.

PEQUEÑA PROPIEDAD, SUSPENSIÓN CONTRA LOS ACTOS QUE LA AFECTAN. Es indudable que el legislador colocó en una situación preferente el respeto a la pequeña propiedad, puesto que de una manera categórica así lo consagra el artículo 27 de la Constitución Federal, y aunque en el mismo precepto se establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, entre las cuales está la de crear nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que les sean indispensables, para lo que es preciso crear el fundo legal respectivo, es indiscutible también, que el legislador en ningún caso tuvo la idea de dar disposiciones contradictorias; por lo que si se dicta un acuerdo por autoridades de un estado, que persigue manifiestamente un fin de utilidad pública, por tratarse de la creación de un fundo legal, pero dicho acuerdo trae consigo la afectación de una pequeña propiedad y por este concepto se solicita la suspensión contra el mismo, ésta debe concederse, pues lo natural y jurídico en tal caso, es mantener las cosas en el estado que guardaban al dictarse el acuerdo reclamado, mientras se falla el amparo en cuanto al fondo, sin hacer apreciaciones en el incidente, respecto de cuál de esos intereses debe prevalecer. Amparo administrativo, Revisión del incidente de suspensión 3908142, Jiménez Hernández Lucio Benjamín, 8 de agosto de 1942. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente, Quinta Época, Primera Sala, SJE, LXXIII, p. 3455.

PEQUEÑA PROPIEDAD, AMPARO PROCEDENTE CONTRA EL CAMBIO DE LOCALIZACIÓN DE LA. No es improcedente el juicio de garantías que se interponga contra el acuerdo del Departamento Agrario, por el cual se modificó la localización de la pequeña propiedad del quejoso, dictado con posterioridad a la expedición del certificado de inafectabilidad respectivo, en que se dio por concluido el expediente de dotación de ejidos de que se trate, pues en tal caso, es evidente que no se reclama resolución alguna dotatoria o restitutoria de tierras o aguas, y por tanto, debe estimarse que el caso no se encuentra comprendido en el artículo 177 del Código Agrario. Amparo administrativo en revisión



4222/40. G, Viuda de Camino Apolinar, 3 de febrero de 1941. Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente, Quinta Época, Segunda Sala, Sjf, LXVII, p. 778.

PEQUEÑA PROPIEDAD, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LA AFECTACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido de modo firme, que la fracción XIV del artículo 27 constitucional excluye al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, aun respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola y aunque se compruebe que la pequeña propiedad afectada por la resolución presidencial había sido antes declarada inafectable por el mismo presidente de la República e inscrita como tal en el Registro Agrario Nacional. Es cierto que el citado artículo 27 estatuye, en su fracción XV, que las autoridades agrarias incurrirán en responsabilidad por conceder dotaciones que afecten esa pequeña propiedad, pero dado lo dispuesto en la repetida fracción XIV del mismo precepto, es evidente que tal circunstancia no puede dar lugar al amparo, sino que el quejoso tiene expeditos sus derechos para ocurrir ante el presidente de la República, como suprema autoridad agraria, a fin de que dicte, en su caso, las medidas tendientes a respetar la pequeña propiedad del interesado. T. LXXXIII, p. 5081. Índice Alfabético, Improcedencia 152/44. Díaz viuda de Córdova Emilia, 7 de febrero de 1945. Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Nicéforo Guerrero. La publicación no menciona el nombre del ponente, t. LXXXIII, p. 2194. Amparo administrativo en revisión 9197/41, Terán viuda de López Trinidad, 7 de febrero de 1945. Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Nicéforo Guerrero, Relator: Octavio Mendoza González, t. LXXXIII, p. 5081. Índice Alfabético. Improcedencia 5768141, "Viuda de Álvarez Valle y Compañía", 7 de febrero de 1945. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Nicéforo Guerrero. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época, Segunda Sala, Sjf, LXXXIII, p. 2194.

BEBIDAS ALCOHÓLICAS, PUEDEN SER ANUNCIADAS MEDIANTE TRANSMISIONES DE RADIO, INCONSTITUCIONALIDAD DEL CÓDIGO SANITARIO EN SUS ARTÍCULOS 28 Y 340, FRACCIÓN I. Son inconstitucionales los artículos 28 y 340, fracción I, del Código Sanitario, porque sus disposiciones chocan con las garantías establecidas en los artículos 40 y 28 constitucionales, puesto que impiden que las radiodifusoras se dediquen al trabajo que efectúan en forma lícita, toda vez que la propaganda de bebidas alcohólicas destiladas,

por estos medios de publicidad, no pueden tener el carácter de un hecho ilícito ya que su producción y venta se encuentra legalmente autorizada. Además, se establece un monopolio en favor de terceras personas, como lo son los propietarios de periódicos, de carteleras, etc., para efectuar dicha propaganda, lo que indudablemente va en contra de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional. Amparo administrativo en revisión 4108150. "Radio Metropolitana", S. A. y coags. 9 de febrero de 1952. Mayoría de tres votos. Ausente: Manuel Bartlett B Disidente: Nicéforo Guerrero. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez, Quinta Época, Segunda Sala, SJF, CXI, p. 978.

BEBIDAS EMBRIAGANTES, EXPENDIOS DE. PROHIBICIÓN TEMPORAL PARA ESTABLECER NUEVOS. EL ARTÍCULO 250 DEY. CÓDIGO SANITARIO QUE LA ESTATUYE NO ES ANTI-CONSTITUCIONAL. Al establecer que: "A partir de la vigencia de esta ley y por el término de 5 años, las autoridades sanitarias federales y locales, negarán permisos de apertura a expendios de bebidas embriagantes y clausurarán los que con infracción de esta disposición se establezcan", el mencionado precepto legal no viola las garantías consagradas en los artículos 40.y 28 de la Constitución General de la República, porque: A. La restricción o veda temporal en los términos del precepto legal transcrito es de las comprendidas de modo expreso en el artículo 40. del propio Pacto Federal, el cual estatuye que la libertad de comercio en la República Mexicana podrá vedarse "... por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad". La prohibición de referencia no está contenida en una simple determinación administrativa y ni siquiera en un reglamento gubernativo, sino que se trata de una ley, expedida por el Congreso de la Unión derivada directamente del Constituyente de 1917, que al aprobar el mencionado artículo 40, constitucional, previó en forma expresa; que si bien es de gran necesidad combatir en México el alcoholismo ello no debe hacerse "sino por medio de una ley perfectamente estudiada en donde puedan caber muchas expresiones y particularidades"; por otra parte, con las mismas finalidades y el mismo espíritu, en enero de 1934 se introdujo en el artículo 73 del Pacto Federal su fracción XVI, estableciendo que las medidas dictadas en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo de generando la raza, serían obligatorias en todo el país, y, en octubre de 1942, se adicionó la fracción IX del artículo 117 de la misma Carta Magna ordenando en forma categórica que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo"; asimismo, al prorrogar en 1960 la restricción impugnada, se expone con claridad que aquella es de

notorio interés público y que el artículo 250 del Código Sanitario tiene su origen y propósito en dicha campaña "teniendo en cuenta los más altos intereses de la colectividad". B. El precepto legal impugnado tampoco tiende al acaparamiento de artículos de consumo necesario, ni a obtener el alza de los precios, ni a impedir la libre concurrencia para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, ni a constituir una ventaja indebida en favor de varias personas con perjuicio del público en general; pues a lo que el citado artículo 250 del Código Sanitario tiende es a combatir el alcoholismo, y a restringir la multiplicación de expendios de bebidas embriagantes, multiplicación que redundaría en perjuicio del interés público cuyos motivos, finalidades y espíritu, son única y claramente los de proteger a la sociedad; en consecuencia, el precepto legal mencionado, no es violatorio del artículo 28 de la Carta Magna del país. Amparo en revisión 4554/60. Federico Mayer Vélez. 6 de diciembre de 1966. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. Amparo en revisión 6950159. J. Trinidad Carpio Munguía y coagraviados, 6 de diciembre de 1966. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. Amparo en revisión 237159. José Guadalupe Martínez, 6 de diciembre de 1966. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Octavio Mendoza González, Sexta Época, Pleno, SJF, Primera Parte, CXIV, p.16.

BEBIDAS ALCOHÓLICAS, LONCHERÍAS CON VENTA DE, El artículo 250 del Código Sanitario no hace distinciones entre cantinas y loncherías, ya que disponen en forma escueta que las autoridades negarán permiso de aperturas a expendios de bebidas embriagantes. Por otra parte, pensar que el precepto se refiere tan sólo a cantinas, va contra los propósitos del legislador, que son los de combatir el alcoholismo, como se desprende principalmente del capítulo XII, en el que está comprendido el discutido artículo 250, y de los artículos 24 y 251. Además, del hecho de que no esté prohibido abrir loncherías, no puede desprenderse que esté permitido establecerlas con venta de bebidas embriagantes, porque esto, no importa la forma en que se ingiera el alcohol, se encuentra en pugna con los aludidos preceptos del Código Sanitario. Amparo en revisión 1971/56. Filemón González, 26 de julio de 1957. Mayoría de tres votos. Disidente José Rivera Pérez Campos, Ponente; Octavio Mendoza González, Sexta Época, Segunda Sala, SJF, SJF. Tercera Parte, VI, p. 132.

CONFESIÓN VICIADA. Si consta de autos que el inculpado quejoso juntamente con otras personas fue detenido por delitos del fuero común sin orden de autoridad judicial e incommunicado durante cierto tiempo antes de rendir su confesión y está probado además que

los aprehendidos no fueron mantenidos en el mismo lugar, sino llevados a diversos sitios como cuarteles o edificios destinados a los militares con el objeto evidente de vencer su resistencia, cabe concluirse que las confesiones obtenidas de tal suerte no tienen valor probatorio alguno y que la sentencia que en ellas se funda resulta violatoria de garantías. Amparo directo 6428/63. Nicolás Tello González, 12 de febrero de 1965. Cinco votos. Ponente; Mario G. Rebollo Fernández. Sexta Época, Primera Sala, SJF. Segunda Parte, XCII, p.11.

CONFESIÓN RENDIDA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO, VALOR DE LA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO). El Sentenciador no infringe principio de igualdad de las partes en el proceso, por el hecho de presenciaren los hechos, conceder valor probatorio a la confesión que rinde el acusado ante el agente del Ministerio Público, ya que este funcionario tiene el carácter de autoridad cuando interviene investigando los delitos, y el de parte dentro del proceso. Consecuentemente, al tomar la declaración del inculpado en la investigación previa, no actúa como tiene el carácter de autoridad cuando interviene investigando los delitos, y el de parte dentro del proceso presenciaren los hechos. Consecuentemente, al tomar la declaración del inculpado en la investigación previa, no actúa como parte; siendo de advertir que el Ministerio Público está facultado para tomar las declaraciones de las personas que intervengan o presenciaren los hechos, por disposición de los artículos 91 y 133 del: Código de Procedimientos Penales del Estado de Durango, y según se desprende del contenido del artículo 21 de la Constitución Federal. Amparo directo 8249/62. Miguel Martínez Romero. 21 de noviembre de 1963. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Manuel Rivera Silva. Sexta Época, Primera Sala, SJF, Segunda Parte, LXXVII, p. 13.

CONFESIÓN, CASOS EN QUE PUEDE DIVIDIRSE LA PRUEBA DE. La confesión es indivisible, y, por ende, debe admitirse en su integridad, a menos que no sea verosímil o se encuentre contradicha por otros elementos de prueba, en cuyo caso la confesión calificada podrá dividirse para tomar en cuenta sólo lo que perjudica al inculpado y no lo que le beneficia. Amparo directo 8100/62. Adolfo Cárdenas Rivera. 4 de julio de 1963. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Sexta Época, Primera Sala, SJF, Segunda Parte, LXXIII, p. 12.

CONFESIÓN SIN COACCIÓN. Aun en el supuesto de que se compruebe en el proceso que se ejercita violencia de parte de la policía aprehensora, para obtener las confesiones de los

inculpados, si éstos rinden declaración confesoria ante la representación social y ante el Juez de la causa, las que no están influenciadas por la coacción imputada a la autoridad que lleva a cabo la aprehensión, ni se advierte que han sido vertidas en igual forma que la primera, tienen eficacia probatoria y demuestran la responsabilidad penal de los acusados. Amparo directo 8851/62, Guillermo Villalobos Aguinaga y Ramón Acosta Alvidrez, 9 de enero de 1964. Cinco votos. Ponente: Alberto R. Vela. Sexta Época, Primera Sala, SJF, Segunda Parte, LXXIX, p. 15.

## Referencias

Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 42a. ed., Porrúa, México, 2008.

Julio Bustillos, *El Amparo Directo en México: evolución y realidad actual*, Porrúa / UNAM, México, 2008.

Caballero, José Antonio, "De la marginalidad a los reflectores", en Lorenzo Meyer e Ilian Bizberg (coord.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, vol. III, Océano, México, 2009.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, 1959-1964*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

Cabrera, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito*, 2a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés, 1946-1952*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2a ed., Era, México, 2000.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. i (2006), pp. 353-375.
- Fix Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo", en H. Fix Zamudio (ed.), *Ensayos*, Porrúa, México, 1999.
- García-Robles, Jorge, *La bala perdida. William S. Burroughs en México, 1949-1952*. Milenio, México, 1995.
- Krock, Arthur, "Roosevelt Asks Power to Reform Courts, Increasing the Supreme Bench to 15 Judges; Congress Startled, But Expected to Approve", *The New York Times*, primera plana (5 de febrero de 1937).
- Medina, Luis, *Civilismo y modernización del autoritarismo. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, Colmex, México, 1979.
- Medina, Luis "Del cardenismo al avilacamachismo", en Luis González (coord.), *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, Colmex, México, 1978.
- Monsiváis, Carlos, "Lo kafkiano y lo poskafkiano", *El Universal* (27 de agosto de 2006).
- Rivera Marín, Guadalupe, "Los conflictos de trabajo en México, 1937-1950", *El Trimestre Económico*, vol. XXII, núm. 2 (1955).
- Schroeder Cordero, Francisco, *La Suprema Corte de Justicia. Su tránsito y su destino*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1985.
- Schwarz, Carl, "Jueces en la penumbra: La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México", *Anuario Jurídico*, vol. 2 (1977).
- Valadés, José, *Historia general de la Revolución mexicana. La unidad nacional*, Gernika, 1993.

**Independencia judicial.  
La política de la  
Suprema Corte en México\***

---

Pilar Domingo\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del artículo que con el título "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico" apareció en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, octubre 2000, pp. 705-735. La traducción de la versión en inglés estuvo a cargo de Victor Altamirano. La versión en español se publica con autorización de la autora y de Cambridge University Press.

\*\* Investigadora, Overseas Development Institute.



## 1. Introducción

La independencia judicial es, cuando menos, un aspecto deseable —si no es que esencial— del gobierno constitucional en la búsqueda del Estado de derecho y la responsabilidad democrática. En los sistemas presidenciales por lo general suele institucionalizarse mediante alguna forma de separación de los poderes del Estado. El principio de independencia judicial se ha afirmado, por lo menos de manera nominal, en el constitucionalismo mexicano desde la segunda mitad del siglo XIX; no obstante, la historia del desarrollo político en México es muestra aparente de una ausencia marcada de independencia judicial en la relación entre los poderes ejecutivo y judicial. En el análisis académico del sistema político mexicano, el poder judicial se ha ignorado notablemente, precisamente porque se consideraba que carecía de importancia política. En cambio, la élite política ha mostrado menos desdén hacia esta rama del gobierno y, en diferentes momentos, quienes ostentan el poder buscaron aprobar varias reformas constitucionales que afectaron al poder judicial desde la redacción de la Constitución de 1917. Las investigaciones académicas recientes han emprendido cada vez más análisis político-institucionales; sin embargo, el sistema de justicia sigue siendo un área poco estudiada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los juristas han desarrollado la mayoría de las obras en torno al sistema de justicia. *Vid.*, por ejemplo, Héctor Fix-Zamudio, "El ejecutivo federal y el poder judicial", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Universidad Nacional Autónoma

El papel legitimador del poder judicial fue fundamental para replicar el sistema político posrevolucionario, pues le otorgaba autoridad legal al régimen y canalizaba efectivamente las políticas a través de las cortes. Sin embargo, el poder judicial en México se quedaba considerablemente lejos de los criterios para el Estado de derecho, la revisión constitucional y el control de la legalidad y la constitucionalidad de las acciones de quienes ostentan el poder. La Suprema Corte de México tradicionalmente se ha definido por su papel político pasivo y por su sumisión a la voluntad del ejecutivo, en un sistema que ha concentrado la mayor parte del poder político, tanto formal como *de facto*, en manos de la presidencia.

La agitación económica de la década de 1980, el reciente proceso de transformación del Estado mexicano y el complejo camino hacia la liberalización política de las dos últimas décadas han afectado tanto la opinión pública en torno a las instituciones de justicia como el papel político del poder judicial. La democratización y la liberalización económica ejercen presión sobre el régimen político en áreas como la protección efectiva de los derechos humanos, el fin de la impunidad y la corrupción en los cargos públicos, la materialización de los derechos de voto, el fortalecimiento de la seguridad legal económica y un régimen de derechos de propiedad confiable. La violencia política de los años de Salinas (1988-1994) y la magnitud, en apariencia creciente, de los escándalos de corrupción, algo que encuentra su epítome dramático en el reciente encarcelamiento y sentencia de Raúl Salinas (hermano del ex presidente), son muestra de la creciente presión del Estado mexicano por producir un Estado de derecho. En los últimos años, las deficiencias del sistema de justicia con frecuencia han resultado en encabezados de los medios masivos, mismos que son más abiertos y denuncian más que en el pasado. En este contexto, Ernesto Zedillo inauguró su presidencia en 1994 con una reforma constitucional que prometía reparar el sistema de justicia y fortalecer el Estado de derecho en México, y que involucraba alteraciones importantes al poder judicial.

---

de México, 1988, pp. 269-365; Héctor Fix-Zamudio, "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado: México-Estados Unidos*, tomo. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, pp. 379-398; H. Fix-Zamudio y Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; C Cari Schwartz, "Jueces en la penumbra. La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México", México, *Anuario Jurídico*, 1977.

Algunos estudios más recientes que incluyen una mayor consideración de los factores sociales y políticos en su análisis de las cortes o la administración de justicia son: Luis Rubio, Beatriz Magaloni, Edna Jaime (coords.), *A la puerta de la ley: el Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994; Micheal C. Taylor, "Why no Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm 1, 1997, pp. 142-166.

El presente artículo se concentrará en el nivel más alto del sistema de justicia: la Suprema Corte; su objetivo es esclarecer el papel político que el poder judicial desempeña en un sistema con un partido dominante. La relación entre el poder judicial y el ejecutivo está mediada, en última instancia, por la Suprema Corte, pues es la corte final de apelaciones en el sistema judicial federal. Una relación más distante proporcionaría un bloqueo institucional importante en la construcción de la legitimidad del régimen para el orden político posrevolucionario. No obstante, al ser una institución políticamente pasiva, el poder judicial proporciona un foro importante para la resolución de conflictos y la administración de justicia. Este artículo argumenta que la limitada autonomía política de la Suprema Corte surge, en primer lugar, de un proceso prolongado de reforma constitucional y, en segundo, de la naturaleza del gobierno de un partido dominante que afectaba las carreras profesionales, las ambiciones y las aspiraciones de los miembros de este tribunal superior. La relación entre la corte y el poder ejecutivo ha sufrido importantes transformaciones desde 1917; en particular, las reformas constitucionales recientes, en especial la de 1994, asimismo, los actuales cambios en las estructuras de poder del sistema político mexicano afectarán de modo inevitable la naturaleza de esta relación y el papel político del poder judicial.

La primera sección de este artículo aborda brevemente el tema general de la independencia judicial; el artículo examina después el caso mexicano, mediante una consideración de las diversas reformas constitucionales que han alterado a la Suprema Corte desde 1917 y los diversos aspectos formales que han fungido como restricciones sobre la independencia del poder judicial de cara al ejecutivo. En este punto resulta importante considerar la naturaleza del sistema político mexicano y las peculiaridades de la forma de gobierno constitucional que se desarrolló bajo el gobierno de un partido dominante en los años posteriores a la revolución. La tercera sección examina las carreras y las estrategias políticas de los miembros de la Suprema Corte, así como la manera en que les dio forma la naturaleza del gobierno de un partido dominante en el sistema presidencial mexicano.<sup>2</sup> La dinámica informal de las lealtades políticas que apuntaló la estabilidad del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), combinada con las reformas constitucionales particulares que buscaban subordinar la independencia ju-

<sup>2</sup> Los datos utilizados para evaluar las carreras dentro de la Suprema Corte se compilaron de las impresionantes obras de Fix-Zamudio y Cossío Díaz, *El poder judicial...*, *op. cit.*; las biografías políticas incluidas en Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies: 1935-1993*, Austin, University of Texas Press, 1995; y la investigación de la autora en torno a la Suprema Corte, principalmente en los *Informes Anuales de la Suprema Corte de la Nación*.

dicial a la conveniencia política, contribuyeron a la relación de apoyo mutuo que hasta hace poco se desarrolló entre los poderes ejecutivo y judicial. La última sección del presente artículo reúne los principales factores políticos que han determinado el papel que desempeña el poder judicial en el sistema político. La Suprema Corte se discute aquí primero desde una perspectiva histórica; segundo, a partir del trasfondo político que condujo a la reforma de 1994; y, en tercer lugar, mediante una breve valoración de la reforma y su impacto en el lugar que ocupa la corte en un sistema político cambiante.

## 2. Independencia judicial

En una democracia funcional, las principales actividades del poder judicial son: en primer lugar, resguardar los principios de constitucionalidad y legalidad, y proporcionar un sistema de controles y equilibrios para otros poderes del Estado; en segundo lugar, administrar justicia mediante la resolución de disputas y la protección de derechos. El papel político del poder judicial se define en buena medida, aunque no exclusivamente, a través del grado de autonomía y el alcance de las facultades de revisión que se otorgan a los Jueces. La independencia judicial se considera necesaria para lograr el debido proceso y la imparcialidad en las tareas de arbitraje y revisión judicial. Sin embargo, la independencia es una cuestión restringida: ¿cuánta independencia se considera necesaria?, e ¿independencia de quién?

En primer lugar los Jueces deben tener independencia política para que presiones externas y consideraciones políticas a corto plazo no influyan en sus fallos; sin embargo, el aislamiento político no basta. Para asegurar la imparcialidad judicial es necesario que el sistema minimice el peligro de que cualquier parte involucrada en una disputa legal influya en los Jueces o los compre. Los sobornos son la violación más descarada de la imparcialidad de un Juez, pero formas más sutiles de influencia pueden perjudicar de igual modo sus decisiones, como el clientelismo o los vínculos sociales y culturales, así como también las actitudes personales subjetivas.<sup>3</sup> Por último, la independencia de las presiones democráticas es deseable, en particular cuando

<sup>3</sup> Vid. Owen Fiss, "The Right Degree of Independence", en Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 55-72; Paul. W. Kahn, "Independence and Responsibility", en Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 73-88; y Martin Shapiro, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981. para una discusión en torno a la independencia judicial.

los medios masivos y la creciente visibilidad pública de las prácticas judiciales colocan a los Jueces bajo los reflectores públicos en un grado sin precedentes.

Si bien la independencia es algo positivo, la autonomía absoluta del poder judicial se opone a los principios de la democracia. Los Jueces también deben poder responsabilizarse y, en cierta medida, deben estar sujetos a controles políticos o democráticos.<sup>4</sup> Sin embargo, en el caso de México, el problema no es que los Jueces tengan demasiada autonomía sino que están expuestos a los muchos tipos de influencia que impiden la administración neutral y efectiva de justicia.

La independencia judicial del tribunal más elevado se puede lograr a través de varios medios institucionales. En primer lugar, los procedimientos de nombramiento determinan el grado de influencia política en las cortes. Sin embargo, una vez que un Juez ha sido nombrado, puede dejar de ser políticamente responsable dependiendo del sistema de permanencia. En segundo, la permanencia vitalicia o por periodos extensos son las formas aceptadas en que el Magistrado al que se nombró escapa de la sujeción a presiones por parte del cuerpo político que lo eligió. En tercero, la autonomía financiera y los salarios decentes reducirán la dependencia de los otros poderes y disminuirán los riesgos de corrupción.

El sistema legal está incrustado en un ambiente político que también condicionará el grado de independencia judicial. En un sistema político dado, el papel que desempeña el poder judicial se determina en gran medida por el contexto político en que se desarrolla, así como por la medida en que la clase política y la sociedad que lo envuelve desean que los Jueces desempeñen un papel político.<sup>5</sup>

Por último, el papel político del poder judicial también se ve afectado por el alcance de las facultades de revisión de un tribunal elevado para controlar la constitucionalidad y la legalidad de las acciones de los otros poderes del Estado. Un poder judicial independiente con facultades de revisión limitadas seguirá siendo débil. Por el contrario, una Suprema Corte que esté políticamente subordinada puede elegir no usar por completo sus poderes constitucionales.

<sup>4</sup> Owen Fiss, "The Right Degree...", *op. cit.*

<sup>5</sup> Marvin E. Frankel, "Concerning the Role the Judiciary may Serve in the Proper Functioning of a Democracy en Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy ...*, *op. cit.*, p. 28.

### 3. El marco institucional de la Suprema Corte mexicana

Esta sección examina el desarrollo constitucional de la Suprema Corte desde 1917 y pone particular énfasis en aquellas reformas que han alterado su diseño y han modificado su relación con el ejecutivo mexicano. El objetivo es examinar cómo ha cambiado la independencia judicial desde 1917 y en qué medida esto se vincula con aspectos institucionales muy específicos de la estructura de la corte, los procedimientos de nombramiento, el sistema de permanencia y la autonomía financiera, así como con la naturaleza de las facultades judiciales de revisión.

La Suprema Corte se considera una rama que tradicionalmente ha estado subordinada al ejecutivo en un régimen presidencialista y esencialmente antidemocrático. Hablar de independencia judicial en el contexto mexicano podría parecer erróneo pues las estructuras de poder sin duda no estaban guiadas por el Estado de derecho o por los preceptos constitucionales una vez que se consolidó la familia revolucionaria. No obstante, el constitucionalismo era un componente esencial del sistema político mexicano y era esencial para su legitimación. Las formas constitucionales se mantuvieron resolutamente, los calendarios electorales se respetaron y sostuvieron de modo consistente, aunque mediante prácticas sumamente fraudulentas y continuamente violentas, y la separación de los poderes, si bien estaba en esencia limitada, era el baluarte del régimen.

La importancia de las formas constitucionales para quienes ostentaban el poder político en México desde 1917 resulta evidente por el número de ocasiones en que se ha enmendado la Constitución (más de 350 veces).<sup>6</sup> Las formas legales y un discurso constitucional eran componentes esenciales del régimen posrevolucionario. Dentro de esto, el poder judicial desempeñó un papel crucial precisamente al conferir una autoridad legal considerable sobre el sistema político. Si bien se ha descuidado mucho en el análisis político del México posrevolucionario, el poder judicial mismo se ha reformado en numerosas ocasiones, lo que habla del peso que quienes ostentaban el poder daban a los aspectos legales del régimen. En este sentido, el sistema político mexicano está fuertemente apuntalado por un *estado de legalidad*, aunque no por un Estado de derecho como tal. Resulta evidente que la relación entre la Suprema Corte y el

<sup>6</sup> Sergio E. Gutiérrez y Roberto Rives, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Las líneas del Mar, 2a. ed, 1995, p. 155.

ejecutivo no permaneció inalterada desde 1917. Las diversas reformas a las que se la sometió han implicado restricciones y progresos en diversas ocasiones en lo que concierne a la independencia judicial del ejecutivo. Asimismo, en ocasiones la corte ha actuado con mayor independencia que en otras.<sup>7</sup>

Las raíces del actual poder judicial datan del siglo XIX, específicamente de la Constitución de 1857 que le otorgó al poder judicial un papel más prominente que el que tenía en el pasado y, en buena medida, sentó las bases para su papel moderno en la sociedad y la política mexicanas. El legado constitucional y político del siglo XIX está compuesto de tres características principales. Primero, el poder judicial pasó por un proceso importante de institucionalización y mejora administrativa, lo que permitió el progreso de un sistema legal unificado y cada vez más centralizado.<sup>8</sup> Segundo, la revisión judicial se consolidó en torno al juicio de amparo, una forma de protección de los derechos individuales limitada pero, en un inicio, efectiva.<sup>9</sup> Hasta 1994, éste sería el principal mecanismo de revisión judicial. Finalmente, a pesar de algunos esfuerzos iniciales en 1857 para incrementar el papel político y la independencia del poder judicial, el principio de abstención judicial de cuestiones electorales, y por lo general políticas, se había consolidado para el cambio de siglo<sup>10</sup> y se mantendría así hasta las reformas de 1994. Por consiguiente, a pesar de algunos avances notables, para el cambio de siglo, la corte aún estaba bastante subordinada al ejecutivo, una tendencia que se reforzó durante el gobierno de Porfirio Díaz.

La asamblea constituyente de 1917 discutió con detenimiento el papel del poder judicial. Como reacción a la subordinación del poder judicial al ejecutivo durante el Porfiriato, se tomaron algunas medidas para mejorar la independencia judicial. De modo notable, el procedimiento de nombramiento y el sistema de permanencia originales de 1917 permitían una autonomía considerable de cara al ejecutivo (misma que más tarde se reformaría en detrimento del principio de autonomía judicial).

<sup>7</sup> Cárdenas García identifica cuatro etapas diferentes en la relación entre el ejecutivo y el poder judicial desde 1917: 1) entre 1917 y 1928, de independencia relativa, 2) entre 1928 y 1944, de subordinación judicial al ejecutivo, cuando la presidencia se fortaleció con Calles y Cárdenas, 3) entre 1944 y 1986, de institucionalización interna y consolidación administrativa, también es un periodo de estabilidad y conformidad política del poder judicial, 4) de 1986 a la fecha, en que las reformas judiciales han servido para fortalecer la autonomía judicial. Jaime Cárdenas García, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 173.

<sup>8</sup> Vid. Jaime Cárdenas García, *Una Constitución...*, op. cit.; y Héctor Fix-Zamudio, "El ejecutivo federal...", op. cit.

<sup>9</sup> El juicio de amparo se estableció en 1845 y se hizo constitucional en 1857.

<sup>10</sup> Jaime Cárdenas García, *Una Constitución...*, op. cit.; y Javier Moctezuma Barraquán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Durante los primeros años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, la Suprema Corte adoptó una posición bastante independiente en relación con el ejecutivo y, en ocasiones, emitió fallos que se oponían directamente a los intereses del gobierno. El conflicto surgió en los primeros años, en particular en lo relacionado con la interpretación legal de los nuevos elementos sociales de la Constitución.<sup>11</sup> Sin embargo, reformas posteriores en las décadas de 1920 y 1930, que buscaban frenar directamente el alcance del poder judicial para la acción independiente, utilizaron de modo efectivo a los Jueces para el proyecto revolucionario que se consolidó con Cárdenas. A partir de entonces se aseguró la obediencia de la corte y el poder judicial adquirió un papel más pasivo en cuestiones políticas. Asimismo, cuando surgieron desacuerdos importantes entre la corte y el ejecutivo se relacionaban en su mayoría con cuestiones funcionales vinculadas con la organización interna y la administración del poder judicial.<sup>12</sup>

La reforma constitucional de 1994 marca un quiebre con el pasado y representa, potencialmente, un cambio cualitativo en los términos de las relaciones entre los poderes judicial y ejecutivo. Sin embargo, si resulta ser la inauguración de un nuevo periodo en la historia del poder judicial, éste será en igual medida resultado de las circunstancias políticas cambiantes. El examen de la historia formal institucional de la corte sugiere que la autocontención tradicional y el rol pasivo del poder judicial no se pueden explicar solamente a partir de un marco institucional limitante. La subordinación del poder judicial al ejecutivo formaba parte de un proceso político e institucional más complejo con el que se aseguró el gobierno del partido dominante. Se trata de un contexto político más amplio que determinó el destino del poder judicial, pues un examen de los aspectos institucionales revela que había espacio para mayor acción independiente de parte del poder judicial.

<sup>11</sup> Héctor Fix-Zamudio, "La independencia judicial...", *op. cit.*; Héctor Fix-Zamudio, "El ejecutivo federal...", *op. cit.*; Jaime Cárdenas García, *Una Constitución...*, *op. cit.*

La Suprema Corte mostró una resistencia particular a respaldar el espíritu de los artículos 27o. y 123o. de la Constitución de 1917, que se relacionan con los derechos sociales de los trabajadores y campesinos, y con la reforma agraria. Lo anterior se debe, en parte, a la ausencia de las legislaciones correspondientes necesarias para regular el nuevo orden socioeconómico.

<sup>12</sup> Para una historia de los primeros años de la Suprema Corte, *vid.* José Luis Soberanes Fernández, "Políticas públicas relativas al sistema judicial en México", México, Documento de trabajo, 1987; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1979; Luis Cabrera, *El poder judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968; Antonio Carrillo Flores, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987; Héctor Fix-Zamudio, "El ejecutivo federal...", *op. cit.*; Héctor Fix-Zamudio, "La independencia judicial...", *op. cit.*



## a. Procedimiento de nombramiento y permanencia en la Suprema Corte

Los sistemas originales de nombramiento y permanencia que establece la Constitución de 1917 permitían una autonomía considerable del ejecutivo. Los 11 miembros (mismos que luego se incrementaron a 21) se elegían con una mayoría absoluta de votos en el Congreso en una votación secreta a partir de una lista de candidatos propuestos por la legislatura local de los estados. La ausencia del poder ejecutivo en este procedimiento es notable. Además, los miembros de la Suprema Corte ejercían de por vida. Resulta importante resaltar que, mientras que el mecanismo original aseguraba la autonomía judicial ante el ejecutivo, no ocurría lo mismo con los caudillos locales, quienes controlaban efectivamente los nombres de los candidatos que se postulaban al Congreso para los nombramientos de la Suprema Corte.<sup>13</sup>

El procedimiento de nombramiento fue el primer aspecto que Calles modificó en 1928. Se reemplazó con un sistema de nombramiento presidencial con ratificación del Senado. Aunque el artículo reformado permitía que el Senado rechazara el nombramiento presidencial, la consolidación del gobierno del partido dominante efectivamente implicaba que los nombramientos de la Suprema Corte estaban prácticamente en manos del ejecutivo. Aquí comenzó el proceso de subordinación de la Suprema Corte al ejecutivo. Los elementos más progresistas de la revolución recibieron la reforma de 1928 como una manera de controlar lo que entonces se consideraba un poder judicial reaccionario que servía a los intereses de los caudillos regionales y terratenientes para detrimento de las reformas revolucionarias.<sup>14</sup> Además, la reforma de 1928 involucraba el reemplazo de todos los miembros de la corte.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Samuel León González, "Decisiones Constituyentes, 1921-1928", tesis inédita, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990..

<sup>14</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo IX, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1994.

<sup>15</sup> Las reformas posteriores, en 1934 y 1994, también se tomaron como oportunidades para "llenar" la corte. Además de esta reforma, se introdujo un artículo constitucional en 1928 que permitía que el presidente eliminara a miembros de la corte por mala conducta, siempre y cuando el Congreso lo aprobara. Antes de esto, los Magistrados sólo podían ser retirados de su cargo mediante un proceso de destitución. Esta cláusula sobrevivió hasta 1982. Entre 1928 y 1976, sólo se eliminó a tres miembros de la corte con este procedimiento, pero la existencia misma de la cláusula posiblemente estableció un freno significativo para la confrontación de la corte con el ejecutivo. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 185-186.

El segundo ataque importante contra la autonomía de la corte ocurrió con la reforma constitucional de 1934 a cargo del presidente Cárdenas. La reforma del artículo 94o. reemplazaba el sistema original de permanencia vitalicia con un periodo fijo de seis años, que coincidía con el presidencial. Los años de la administración de Cárdenas representaron el punto más álgido del proceso revolucionario en lo concerniente a reforma social y estabilización política. La reforma judicial de 1934 claramente se había diseñado para subyugar aún más al poder judicial, con el propósito de asegurar un mínimo de interferencia judicial en un momento político sumamente complejo.<sup>16</sup> Nuevamente, como ocurrió con la reforma de 1928, tomar los pasos para subordinar lo que se consideraba una institución conservadora y reaccionaria fue alabado en el momento como una medida progresista y deseable, misma que protegería las reformas sociales.<sup>17</sup>

Si bien Ávila Camacho reestableció el ejercicio vitalicio en 1944, se había establecido el tono de las relaciones entre el ejecutivo y el poder judicial, mismo que se mantendría esencialmente igual hasta 1994. La reincorporación del ejercicio vitalicio no alteró significativamente el activismo judicial ni la autonomía política de la corte. Para entonces se había consolidado una corte sumisa, algo que formaba parte del proceso de construcción de instituciones para la estabilización del régimen posrevolucionario. La reforma de 1994 cambió el ejercicio vitalicio a un asombroso periodo fijo de 15 años bajo el argumento de que 15 años bastan para proteger la independencia judicial frente a los presidentes titulares y tiene la ventaja de permitir una renovación saludable del máximo tribunal.

En lo que concierne al sistema de permanencia y al procedimiento de nombramiento, entre 1928 y 1994 (con excepción del periodo entre 1934 y 1944), el sistema mexicano es similar a los sistemas de otras democracias presidenciales. Es decir, la naturaleza política del nombramiento en sí misma no es necesariamente un problema y, en teoría, incorpora un elemento deseable de responsabilidad judicial en los otros poderes del Estado. Sin embargo, el gobierno de un partido dominante en México con un sistema presidencial sumamente centralizado aseguró, en efecto, nombramientos presidenciales prácticamente sin restricciones. La comunidad legal ha desempeñado un papel mínimo en la supervisión de los nombramientos de la

<sup>16</sup> Héctor Fix-Zamudio, "La independencia judicial...", *op. cit.*, p. 385.

<sup>17</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, t. IX.

corte y no hay ninguna consulta formal a las asociaciones profesionales de derecho.<sup>18</sup> Esto también es el resultado de una estructura judicial que no alentaba mecanismos meritocráticos de promoción. Además, los medios estaban restringidos hasta hace poco y, antes de 1994, el escrutinio y la cobertura mediática de los nombramientos de la Suprema Corte eran mínimos. Por consiguiente, en el pasado, los nombramientos de la Suprema Corte carecían de un debate público más amplio o de consideración pública.

En todo el sistema judicial, los requerimientos para los nombramientos son laxos y mínimos. En el texto de 1917, artículo 95o., los requerimientos para ser miembro de la Suprema Corte incluyen ser ciudadano mexicano, no ser menor a 35 años, tener un título en derecho y ser un ciudadano *bona fide*, sin récord criminal o escándalos públicos, así como haber vivido en el país durante los últimos cinco años. Esto se reformó en 1934, a partir de entonces los únicos requerimientos eran estar entre los 35 y los 65 años y haber tenido un título en leyes durante, cuando menos, cinco años. Ahora los candidatos deben ser graduados de derecho con 10 años de experiencia, preferentemente con experiencia en el sistema judicial, y *no pueden haber ostentado un cargo político (como secretario de Estado, director de un departamento administrativo, procurador general, miembro del Congreso en cualquier cámara, gobernador o regente del Distrito Federal) durante, al menos, un año antes de su nombramiento*. Lo último tiene por meta refrenar los criterios políticos por sobre los judiciales en los nombramientos. La estructura piramidal del poder judicial generaba relaciones clientelistas verticales y no alentaba particularmente los altos niveles de competencia profesional. La reforma constitucional de 1994 estableció un Consejo de Judicatura, que tenía como tarea principal liberar a la Suprema Corte de sus cargas administrativas; de manera notable, del nombramiento de las cortes inferiores y la administración del presupuesto judicial, para establecer criterios más rígidos de mérito y desempeño en el cargo, así como mecanismos disciplinarios para controlar la corrupción.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Elisur Arteaga Nava, "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado: México-Estados Unidos*, tomo. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, pp. 72-99.

<sup>19</sup> Resulta notable que la comisión del consejo a cargo de la acción disciplinaria interna, después de 27 meses de investigaciones en más de 70 casos de mala conducta judicial, sólo haya retirado de su cargo a 10 miembros del poder judicial, suspendido a nueve y descalificado a cinco. Estas cantidades optimistas han generado desconfianza en lo concerniente a la exhaustividad y la sinceridad con que el consejo lleva a cabo las investigaciones disciplinarias. *Proceso*, 22 de junio de 1997.

Para una discusión sobre el consejo, *vid.* José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, Universidad Nacional de México, 1996; Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, *El consejo de la judicatura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996

La reforma de 1994 limita considerablemente el control ejecutivo sobre los nombramientos de la Suprema Corte. Actualmente, el artículo 96o. establece un sistema con el que el Senado elige a cada miembro de la corte a partir de una lista de candidatos elaborada por el ejecutivo, con un voto mayoritario de dos tercios. Conforme incrementa el pluralismo partidario en México, esta reforma incorpora, en principio, un mecanismo más fuerte de control del Senado sobre los nombramientos presidenciales que a largo plazo delimitará el vínculo entre el poder judicial y el ejecutivo. En el futuro, los nombramientos de la Suprema Corte involucrarán inevitablemente negociaciones entre partidos. Sin embargo, el impacto inmediato de la reforma se vio tristemente diluido por la manera en que se nombró a sus actuales miembros. Después de "despedir" a los miembros anteriores de la Suprema Corte, aunque con una compensación generosa, el Senado eligió a los nuevos miembros a partir de una lista que el presidente Zedillo elaboró. Sin embargo, los senadores del PRI votaron con boletas marcadas, lo que resultó efectivamente en un corte llena nuevamente.

Las reformas de 1994 aumentaron significativamente las posibilidades de un poder judicial con mayor independencia política, tanto al limitar la presencia del ejecutivo en el proceso de nombramiento como al reducir el carácter político de los nombramientos. Los efectos a largo plazo de la reforma aún están por verse, pues la corte actual fue elegida con una mayoría aplastante del PRI en el Senado, una situación que habrá de cambiar después de la reforma electoral de 1996. La reforma, sin embargo, tiene un gran alcance potencial, mismo que aumenta en un contexto de mayor competencia electoral y pluralismo de partidos en el Congreso.

## **b. Autonomía financiera**

La autonomía financiera es un factor adicional que afecta tanto el nivel de independencia judicial como las carreras de los miembros de la Suprema Corte. Antes de 1994 la única garantía financiera que proporcionaba la Constitución era que los salarios de los miembros de la Suprema Corte y de los Jueces de las cortes inferiores no se podía reducir durante su tiempo en el cargo (algo que no dice mucho en tiempos de inflación). Antes de 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto debía aprobar la administración del presupuesto judicial. La ley presupuestaria de 1976 estableció que el poder judicial ya no necesitaba una aprobación para administrar el presupuesto judicial. Esta medida se incorporó a la Constitución en 1994.

El presupuesto asignado al poder judicial federal es relativamente bajo, sigue estando bastante por debajo de 0.5 por ciento del presupuesto nacional después de la década de 1950.<sup>20</sup> Existe poca información disponible en torno al manejo y la asignación del presupuesto judicial. La impresión general es que antes de la década de 1980 los salarios eran bajos. Incluso al nivel de la Suprema Corte, esto no sólo hace que los Jueces sean más vulnerables a los sobornos y la corrupción, debilitando así la independencia judicial, sino que también hace que pertenecer a ella no resulte particularmente atractivo. La cantidad de Magistrados que han dejado el ejercicio vitalicio en favor de otros caminos en la vida política es prueba de esto (*vid.* tablas 2 y 3 de la siguiente sección). Según pareciera, en 1982 los salarios se elevaron significativamente.<sup>21</sup> Actualmente los salarios de los miembros de la Suprema Corte se establecen oficialmente al mismo nivel que aquellos de subsecretario de Estado y que el de los miembros del IFE (Instituto Federal Electoral), que en 1998 equivalía a 75 mil pesos al mes.<sup>22</sup> Lo anterior no toma en cuenta bonos discrecionales, que, en el caso de los miembros del IFE, se ha calculado que equivalen un total de 114 mil pesos al mes.<sup>23</sup> Según pareciera, los miembros de la Suprema Corte se benefician de bonos discrecionales equivalentes por parte del ejecutivo, algo cuya legalidad es altamente cuestionable.<sup>24</sup> Sin embargo, los buenos abogados constitucionalistas pueden ganar considerablemente más trabajando por su cuenta.<sup>25</sup> No obstante, el presupuesto judicial ha crecido notablemente desde los años de la presidencia de López Portillo (1976-1982) y a lo largo de las décadas de 1980 y 1990.<sup>26</sup> Lo anterior sugeriría que en términos financieros, el cargo de Juez de la Suprema Corte se ha vuelto más atractivo desde la década de 1980.

<sup>20</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal...*, *op. cit.*, pp. 54-60.

<sup>21</sup> Christopher Welna, "Reform of Justice and the Proliferation of Human Rights Non-Governmental Organisations in Mexico (1977-1994)", Glasgow, artículo presentado en la Law and Society Associations, 1996; y J. L. Soberanes Fernández, "Políticas públicas...", *op. cit.*

<sup>22</sup> Aproximadamente 7 550 dólares estadounidenses al mes, de acuerdo con el tipo de cambio de noviembre de 1998.

<sup>23</sup> *El Financiero*, 26 de noviembre de 1998.

<sup>24</sup> La Constitución claramente establece que los miembros de la Suprema Corte sólo pueden ganar un sueldo que se estipule oficialmente en el presupuesto federal. En una entrevista, el constitucionalista Arteaga Nava sugirió que al aceptar los bonos, los miembros de la Suprema Corte quedan en deuda con el ejecutivo, lo que socava su autonomía política. (Entrevista de la autora con Arteaga Nava, septiembre de 1999).

<sup>25</sup> Entrevista de la autora con Arteaga Nava.

<sup>26</sup> Christopher Welna, "Reform of Justice...", *op. cit.*; Luis Rubio *et al.*, *A la puerta...*, *op. cit.*, p. 80; José Luis Soberanes Fernández, "Políticas públicas...", *op. cit.*, pp. 62-63; y José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal...*, *op. cit.*, pp. 56.

### c. La revisión judicial en México

Además de los aspectos institucionales de los nombramientos, el ejercicio y la autonomía financiera, el papel político del poder judicial también se define a través de la naturaleza y el alcance de las facultades de revisión judicial. El sistema mexicano de revisión se basa en el juicio de amparo, mismo que se diseñó para proteger los derechos individuales, pero que llegó a establecerse como el procedimiento principal para el control judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad y la legislación.<sup>27</sup> No se discutirán aquí las complejidades del juicio de amparo, sin embargo es importante mencionar la manera en que opera para entender el papel que se puede esperar de la Suprema Corte dentro del sistema político.

En esencia, antes de 1994, el juicio de amparo era el principal mecanismo disponible para disputar la legalidad o la constitucionalidad de una ley, una resolución, un acto o una decisión judicial.<sup>28</sup> Una característica principal es que en los juicios de amparo la resolución de la corte no tiene un efecto *erga omnes*, es decir, no lleva a la derogación de la ley en cuestión, sino que tan sólo protege al demandante afectado. Sólo se establece jurisprudencia cuando la corte llega a la misma resolución en cinco casos consecutivos, por lo que las cortes inferiores deben llegar a la misma conclusión en todos los casos similares posteriores. El proceso para el juicio de amparo ha cambiado en varias ocasiones desde 1917, pero la esencia de su mecanismo de revisión judicial se ha mantenido básicamente igual.

Si bien en apariencia está limitada, los juristas —y sociólogos— mexicanos han considerado que esta forma de revisión constitucional tiene un éxito considerable para proteger los derechos individuales de resoluciones, fallos o leyes inconstitucionales. Hasta la década de 1970 las estadísticas son testigo de la efectividad relativa de la protección de derechos que proporcionaba el juicio de amparo.<sup>29</sup> Estos descubrimientos señalan un grado nada insignificante de

<sup>27</sup> Vid. los siguientes para una discusión en torno al juicio de amparo: Héctor Fix-Zamudio, "El ejecutivo federal...", *op. cit.*; Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial...*, *op. cit.*; Micheal Taylor, "Why no Rule of Law...", *op. cit.*; Cari Schwartz, "Jueces en la penumbra...", *op. cit.*; Robert E. Biles, "The Position of the Judiciary in the Political Systems of Argentina and Mexico", *Lawyer of the Americas*, vol. 8, 1976, pp. 237-318.

<sup>28</sup> Una reforma constitucional de 1987 mejoró el carácter del tribunal constitucional de la Suprema Corte al limitar el tipo de juicios de amparo que podían escucharse en este nivel a los casos que trataran sobre la inconstitucionalidad de leyes.

<sup>29</sup> Vid. Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*; y Robert E. Biles, "The Position of the Judiciary...", *op. cit.*; Pablo González Casanova, *La democracia...*, *op. cit.*, y C. Schwartz, "Jueces en la penumbra...", *op. cit.* Los dos últimos presentan un análisis estadístico de la efectividad del juicio de amparo.

independencia judicial en los juicios de amparo, al menos en cuestiones que carecían de importancia política. Se puede decir que era precisamente la naturaleza limitada del juicio de amparo en lo que concierne a revocar una legislación en un régimen esencialmente autoritario lo que hizo que fuera un recurso relativamente efectivo para la protección de derechos. Al menos proporcionaba cierto grado de protección de derechos en la administración cotidiana de justicia.

Sin embargo, cada vez hay mayor descontento entre la comunidad legal en torno a las limitaciones que el juicio de amparo presenta como una herramienta efectiva para la protección de derechos y la revisión judicial.<sup>30</sup> Por otro lado, existe descontento con el impacto limitado de las facultades de revisión judicial de la Corte. La falta del efecto *erga omnes* se considera cada vez más como algo antidemocrático, pues mina la noción de igualdad ante la ley. Además, el apabullante aumento en la carga de casos ha disminuido inevitablemente la efectividad del juicio de amparo en lo concerniente a la protección de derechos. En 1992, hasta 77 por ciento de los juicios de amparo se desechó por razones de procedimientos inadecuados, y sólo 11 por ciento de los fallos de la corte favoreció al demandante.<sup>31</sup>

Si bien los juicios de amparo tenían cierto efecto en casos no políticos, después de la década de 1930 la Suprema Corte rara vez se propuso desafiar al ejecutivo cuando había intereses políticos o financieros críticos involucrados.<sup>32</sup> Lo que prevaleció dentro del supremo tribunal fue una inclinación a mantener un perfil político bajo y evitar los conflictos abiertos con el ejecutivo en nombre de la estabilidad política. Los juicios de amparo que tenían una naturaleza obviamente política con frecuencia se declaraban inadmisibles.<sup>33</sup> La Suprema Corte no siempre

<sup>30</sup> J. F. Cárdenas García, *Una Constitución...*, op. cit.; Cuahtémoc Reséndiz Núñez, "¿Cumple el juicio de amparo con sus objetivos?", México, presentado ante la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana de Abogados, noviembre de 1996; Luis Rubio et al., *A la puerta...*, op. cit.; Micheal Taylor, "Why no Rule of Law...", op. cit.

<sup>31</sup> Luis Rubio et al., *A la puerta...*, op. cit., p. 65. "Procedimiento inadecuado" ofrece una válvula de escape a un sistema de tribunales que cada vez está más sobrecargado y es incapaz de tratar con la carga de casos. La carga laboral ha aumentado de 195 casos por Juez en 1940 a 1686 por Juez en 1990 (Luis Rubio et al., *A la puerta...*, op. cit., p. 76).

<sup>32</sup> Tradicionalmente el papel no político de la Corte estaba justificado por dos perspectivas. El primero reflejaba los argumentos de Vallarta, miembro de la Suprema Corte en el siglo XIX, quien argumentó en contra de los peligros de una dictadura judicial. La segunda idea era que los Jueces no debían "contaminarse" por cuestiones políticas". Vid. Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

<sup>33</sup> González Avelar señala en *La Suprema Corte* un puñado de juicios de amparo de naturaleza política en que la corte falló a favor del demandante. Sin embargo, eran la excepción y, por lo general, lo que prevaleció fue la prioridad de mantener la estabilidad política. Un ejemplo que ilustra la actitud con que la Suprema Corte falló en favor del demandante ya en 1933 lo expresó un miembro de la corte: "Hemos fallado amparando al quejoso porque el país está en paz; nada impide que, si las circunstancias lo exigieran, volviésemos al criterio de declarar que la remoción de un militar es un acto político no reclamable en el juicio de garantías". Apud. en Antonio Carrillo Flores, *Estudios de derecho administrativo...*, op. cit., p. 277.

ha podido evitar asuntos políticos, pero en general ha tendido a dar fallos a favor del ejecutivo en cuestiones política o económicamente sensibles. En 1968, la corte descartó rápidamente un juicio de amparo para proteger a los estudiantes y manifestantes contra el encarcelamiento arbitrario con la premisa de que sus actos constituían una posible causa de "disolución social" (contemplada en el código penal del Distrito Federal hasta 1970) y, por consiguiente, los tribunales no podían protegerlos.<sup>34</sup> La corte también se mostró presta a apoyar al ejecutivo en 1982 cuando la comunidad de negocios presentó juicios de amparo que cuestionaban la constitucionalidad de la nacionalización de los bancos.<sup>35</sup> Desde la década de 1930, el poder judicial adoptó claramente un papel político pasivo y el enfrentamiento con el ejecutivo se ha evitado gracias a que la corte ha buscado distanciarse de temas políticamente sensibles.<sup>36</sup>

Aunque sus facultades de revisión son limitadas y a pesar del proceso de usurpación institucional sobre el poder judicial en las décadas de 1920 y 1930 que se describió previamente, existe también un patrón de autorrestricción y "timidez" política que no solamente es consecuencia del marco constitucional. Las actitudes que se desarrollaron en el poder judicial se alineaban con la naturaleza del régimen de un partido dominante, donde prevalecía la lealtad institucional hacia los intereses del gobierno. Una vez que la conformidad judicial con el régimen se consolidó en la década de 1930, la lealtad al sistema fue una consecuencia natural y se replicó durante décadas. El poder judicial respondía a los deseos del ejecutivo según se expresaban a través de varias presiones e incentivos informales, que iban de las lealtades políticas a recompensas informales políticas y financieras, y, como se verá más adelante, incentivos de carrera que van más allá de permanecer en la Suprema Corte a pesar de la estabilidad del ejercicio vitalicio. No resulta nada sorprendente que, cuando el poder judicial se subordinó al ejecutivo, los intereses de los miembros de la jerarquía judicial solieran coincidir con intereses más amplios del régimen (notablemente, con su estabilidad). Por consiguiente, quizá se trataba en esencia de un caso de colusión entre ramas o una convergencia de intereses entre el ejecutivo y el poder judicial. Arteaga Nava describe a los Magistrados de la Suprema Corte de la siguiente manera:

<sup>34</sup> Cari Schwartz, "Jueces en la penumbra...", *op. cit.*, pp. 208-209.

<sup>35</sup> Carlos Elizondo, "Property Rights in Mexico. Government and Business after the 1982 Bank Nationalization, tesis doctoral, University of Oxford, 1986.

<sup>36</sup> Joel Verner, "The Independence of the Supreme Courts in Latin America. A Review of the Literature", *Journal of Latin American Studies*, vol. 16, 1984, pp. 484-485, describe como "estable" a la Suprema Corte de México; en la medida en que abordaba cuestiones de política partisana o políticas públicas fundamentales, se la respetaba de manera general y rutinaria.



Si bien los Jueces, sobre todo los de otros países, tienen fama de ser conservadores, la verdad es que en México, salvo raras excepciones, no se puede decir lo mismo; ello no significa que sean liberales o revolucionarios; los altos Jueces son simplemente incoloros; comparten las ideas revolucionarias, conservadoras o anodinas de los más altos miembros del grupo gobernante, especialmente del presidente de la república...<sup>37</sup>

Las reformas de 1994 presentaron innovaciones que en potencia tenían un gran peso en lo concerniente al alcance de la revisión judicial y las facultades de control constitucional de la corte. Ahora la Suprema Corte puede, en ciertas condiciones, dictaminar la constitucionalidad de leyes o acciones de autoridad con el efecto de derogar la ley (o la sección de la ley) en cuestión, lo anterior con efecto *erga omnes*. Las nuevas facultades de revisión de la corte incluyen, en primer lugar, la capacidad de decretar en los conflictos que surjan de controversias legales que en esencia ocurren entre el gobierno federal y los estados locales, entre los gobiernos estatales y los municipios, entre diversos gobiernos estatales y entre diferentes municipios (dichos fallos de la corte existían de manera más limitada antes de las reformas de 1994). En segundo lugar, la Suprema Corte puede dictaminar en casos de inconstitucionalidad presentados por 33 por ciento de cualquier cámara del Congreso nacional contra leyes federales o distritales, y por 33 por ciento de la legislatura local contra leyes o resoluciones de su propio estado.<sup>38</sup>

La primera de estas nuevas facultades otorga efectivamente la habilidad de decidir en asuntos de relaciones interestatales federales a la Suprema Corte. Conforme incrementen las presiones federalistas sobre el gobierno central esto se convertirá en un área controvertida de arbitraje. La segunda innovación permite que los partidos de oposición cuestionen la constitucionalidad de una legislación gubernamental con facilidad considerable. Aunque quizá la reforma sea demasiado reciente para evaluar por completo su impacto en las posibilidades políticas de la Suprema Corte, ya se han presentado varios juicios de inconstitucionalidad ante

<sup>37</sup> Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

<sup>38</sup> Vid. Elisur Arteaga Nava, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de la Nación", en Mario Melgar Adalid (coord.), *Reformas al poder judicial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995. Vid. también Micheal Taylor, "Why no Rule of Law...", *op. cit.*, pp. 162-163, quien resalta las principales debilidades de la nueva facultad de revisión judicial. El límite de tiempo en que el Congreso puede desafiar la constitucionalidad de una ley (30 días) puede no ser suficiente para que una falla constitucional en la legislación se vuelva evidente. En segundo lugar, limitar el poder para plantear un desafío constitucional al Congreso o al procurador general socava la idea de acceso universal a la justicia —para el público, el juicio de amparo sigue siendo el canal para la protección de derechos— e inevitablemente politiza un procedimiento jurídico constitucional. La decisión de impugnar la constitucionalidad de una ley se basará en cálculos políticos y no en una preocupación por los principios constitucionales.

el tribunal supremo. Con esta nueva facultad, la corte entró a la palestra pública con varios fallos políticamente sensibles (mismos que se discuten más adelante).

Por último, una reforma posterior de 1996 mejoró en buena medida el perfil político de la Suprema Corte al extender sus facultades de revisión a ciertas cuestiones electorales. La reforma constitucional de 1996 fue resultado de un proceso complejo de negociaciones con los partidos de oposición y formaba parte de un paquete de reformas electorales que incluía, entre otras cosas, el establecimiento de un Instituto Federal Electoral (IFE) fortalecido: un cuerpo consejero ciudadano colegiado a cargo del manejo de los procesos electorales.<sup>39</sup> La Suprema Corte ahora puede dictaminar la constitucionalidad de leyes electorales a nivel federal y estatal. Cualquier otra disputa electoral (como la constitucionalidad de acciones o decisiones electorales o la protección de los derechos de voto) son decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte no puede revocarlas.<sup>40</sup> La reforma de 1996 elevó significativamente el perfil político de la Suprema Corte.

En potencia, el poder judicial ahora podría llegar a ocupar una posición de influencia política considerable y tendrá que formar parte de los cálculos de todos los partidos políticos. Aún está por verse la manera en que la Corte usará estos nuevos atributos. Desde la reforma de 1994 efectivamente pareciera haber un papel más visible de la Suprema Corte en cuestiones políticas, aunque no necesariamente uno más respetado. Un aumento en el activismo político de la corte no equivale a una mayor autonomía política; asimismo, una mayor presencia de la corte en la arena política por ningún motivo se traduce necesariamente a una mejor calidad en la administración de justicia. Las reformas de 1994 pueden tener importantes implicaciones políticas en el futuro, conforme crezca una política competitiva de partido en el sistema político.

En resumen, las reformas constitucionales más importantes que definieron el lugar que la Suprema Corte ocupaba dentro del sistema político ya se habían aprobado en 1944. Las reformas posteriores, hasta las de 1994, en esencia involucraron cambios administrativos y organizacionales importantes, pero no alteraron de manera fundamental el alcance de las facultades

<sup>39</sup> Vid. Todd A. Eisenstadt, "Off the Streets and into the Courtrooms. Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 83-104.

<sup>40</sup> Aunque el Tribunal Electoral de la Federación forma parte del poder judicial desde la reforma de 1996, sus decisiones no están sujetas a revisión judicial por parte de la Suprema Corte. Sin embargo, las fronteras entre los dos cuerpos no siempre son claras y los últimos años han sido testigos de un proceso de acomodo tentativo con sus nuevas facultades por parte de ambas instituciones. *El Financiero*, 24 de abril de 1997.

de revisión constitucional ni el grado de independencia política.<sup>41</sup> Resulta interesante que muchas de las reformas constitucionales posteriores a 1944 fueron producto de propuestas elaboradas por la Suprema Corte. Existía la sensación de que, a cambio de lealtad política, el poder judicial recibió una libertad considerable en lo que concierne a sus asuntos internos. La reforma de 1994, que llevó al despido de todos los miembros de la Suprema Corte con excepción de uno, no fue el producto de un proceso de consulta interno dentro del poder judicial, tampoco tuvo una discusión política amplia.<sup>42</sup>

#### 4. Las carreras de los Jueces de la Suprema Corte

El contexto institucional revela mucho sobre la estructura de las iniciativas y las oportunidades que se incrustan en el sistema judicial y la manera en que éstas dan forma al grado de independencia judicial. Una mirada más detenida a las carreras de los miembros de la Suprema Corte nos proporcionará una imagen más fidedigna de la relación entre el poder judicial y el ejecutivo. Si bien los datos de los que disponemos están incompletos y en algunas partes son inconsistentes, algunos patrones de comportamiento y decisiones laborales se pueden elucidar, lo que proporciona un indicador de las estructuras de iniciativas y oportunidades que definen el cargo de Juez de la Suprema Corte.

El desarrollo de las carreras refleja algunos patrones de ambición que definen cargos públicos específicos. Las preferencias profesionales y la estructura de oportunidades que forman parte del cargo en cuestión dan forma a la ambición.<sup>43</sup> El marco institucional (y constitucional), los patrones prevalentes de mejoramiento de carrera y las posibilidades de ascenso, así como el ambiente político en que está inserto el cargo en cuestión, determinan la estructura de oportunidades. Dadas la función y la naturaleza de la Suprema Corte en México, las ambiciones

<sup>41</sup> Las reformas constitucionales que afectaron a la Suprema Corte, ya sea de manera organizacional o administrativa, se aprobaron en 1946, 1951, 1962, 1967, 1974, 1975, 1977, 1979, 1982 y 1987. Para una discusión detallada de estas reformas, *vid.* Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial...*, *op. cit.*

<sup>42</sup> *Proceso*, 19 de diciembre de 1994; 26 de diciembre de 1994; y 3 de enero de 1995. La ley se aprobó antes de que hubiera transcurrido un mes de su anuncio al Congreso con muy poco debate público, algo que quizá tuvo mucho que ver con el desafortunado momento por el que pasaba el país, pues se anunció en la víspera de la crisis financiera de diciembre de 1994.

<sup>43</sup> En su estudio de los partidos políticos, Schlesinger distingue entre los tres tipos de ambición: *discreta*, en que quien ostenta el cargo busca un puesto particular por un periodo específico y luego retirarse del cargo público; *estática*, en que quien ostenta el cargo busca hacer una carrera a largo plazo a partir de un tipo particular de cargo, y *progresiva*, cuando ve el cargo en cuestión como algo transitorio para un cargo más valioso o deseable. *Vid.* Joseph A. Schlesinger, *Political Parties and the Winning of Office*, Anne Arbor, University of Michigan Press, 1991.

laborales que deberían caracterizar a quienes ostentan el cargo son de un tipo *estático*. En principio, el ejercicio vitalicio implica que debería haber un índice de sustituciones muy bajo en esta oficina y debería alentar a que las aspiraciones laborales se dirigieran a permanecer en el cargo. Una vez que se nombra a un Juez, no debería haber razones por las que deseara dejar su cargo, de tal manera que su lealtad fuera hacia el trabajo (y no estuviera sujeta a presiones externas). En su lugar, lo que encontramos es una posición que ha sido politizada por la naturaleza del ambiente político en que está inserta. Un examen de las carreras de los miembros de la Suprema Corte revela un compromiso con el cargo muy lejano al ideal.

**Tabla 1**  
**Puestos ostentados por miembros de la Suprema Corte**  
**antes de su nombramiento entre 1933 y 1945**

	%
Porcentaje de miembros de la Suprema Corte que ocupó un cargo en el poder judicial antes de su nombramiento	29
Porcentaje de miembros de la Suprema Corte que ocupó un cargo político antes de su nombramiento <sup>1</sup>	47
Porcentaje de miembros de la Suprema Corte para los que no hay información o los datos son contradictorios.	24
<sup>1</sup> Esto incluye cargos en la procuraduría general, misma que depende del poder ejecutivo.	
Fuente: Recopilación de la autora a partir de Informes Anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, R. Camp, <i>Political biographies...</i> , <i>op. cit.</i> , y H. Fix-Zamudio y J. R. Cossío Díaz, <i>El poder judicial...</i> , <i>op. cit.</i>	

En el primer ejemplo, entre 1940 y 1994, 47 por ciento de las personas que recibieron un nombramiento en la corte tenían cargos políticos previos, en comparación con 29 por ciento que venía de cargos dentro de la jerarquía judicial (*vid.* Tabla 1).<sup>44</sup> El hecho de que los requerimientos para el nombramiento fueran laxos implicaba que los miembros no necesariamente se elegían por sus méritos profesionales o judiciales, sino por afinidad política, lealtad o amistad, o como

<sup>44</sup> Más del 67% de los Jueces entre 1935 y 1991 tenían algún tipo de experiencia en la docencia universitaria; sin embargo, es probable que esto se relacione con la importancia de los centros de educación para la formación de "camarillas" políticas. *Vid.* Roderic Ai Camp, *Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995, p. 232.

recompensa política. Lo anterior se unía con la ausencia de mecanismos públicos de control (como medios críticos) o el involucramiento de cuerpos profesionales (como las asociaciones de abogados) para elevar la naturaleza política de los nombramientos para la corte. En sí mismo, esto no elimina la posibilidad de que una vez que ocuparan su cargo los Jueces siguieran bajo el influjo político. En teoría, el ejercicio vitalicio debía asegurar la independencia política, pues las ambiciones laborales deberían dirigirse a permanecer en el cargo de por vida o hasta el retiro.

Por el contrario, la historia de la corte muestra un índice elevado de reemplazos y deserción. Al menos 26 por ciento de los miembros de la Suprema Corte no completaron el ejercicio vitalicio (*vid.* tabla 2). Es probable que en realidad este porcentaje sea más elevado: de aquellos para quienes hay información disponible que dejaron su cargo antes de tiempo, al menos 20 por ciento ocupó otro cargo político ya sea inmediatamente después o después de que hubiera transcurrido cierto tiempo.<sup>45</sup> Para una posición que ofrece un puesto vitalicio, estas cantidades (que a lo sumo subestiman el índice de deserción del cargo) son alarmantemente elevadas, lo que indica que la posición de miembro de la Suprema Corte no era particularmente valorada. También sugieren que una aspiración común era dejar el cargo para ocupar uno mejor en la política. De ser así, no se puede esperar que la corte dictaminara de manera independiente en casos que afectaban los intereses del ejecutivo con la esperanza de futuras recompensas políticas.

Tabla 2  
Cargos que tuvieron los miembros de la Suprema Corte  
después de dejarla entre 1940 y 1994

	%
Porcentaje de miembros de la Suprema Corte que dejan su cargo por un puesto político	20
Porcentaje de miembros de la Suprema Corte que dejan su cargo por otro puesto en el poder judicial	2
Porcentaje total de miembros de la Suprema Corte que <i>no</i> completan el ejercicio vitalicio <sup>1</sup>	26

<sup>45</sup> Del 74% restante, resulta imposible decir a partir de los datos disponibles si en realidad completaron el ejercicio vitalicio o no.

Porcentaje de miembros de la Suprema Corte para los que no hay datos o la información resulta contradictoria <sup>2</sup>	74
<p><sup>1</sup> Esto incluye miembros que murieron muchos años después de haber dejado el cargo.</p> <p><sup>2</sup> Estos porcentajes no proporcionarán una imagen fidedigna del porcentaje de miembros que completaron el ejercicio vitalicio en la corte. Si bien se puede asumir que muchos de los Ministros para los que sólo existe información incompleta siguieron ocupando su cargo, algunos lo habrán dejado.</p> <p>Fuente: Recopilación de la autora a partir de Informes Anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, R. Camp, <i>Political biographies...</i>, <i>op. cit.</i>, y H. Fix-Zamudio y J. R. Cossío Díaz, <i>El poder judicial...</i>, <i>op. cit.</i></p>	

Por consiguiente, en un sistema de partido dominante, la sensación de movilidad política a otros cargos no era un cálculo poco razonable por parte de los miembros de la corte. En primer lugar, la pertenencia al tribunal superior no se veía necesariamente como la culminación de una carrera en derecho, sino que en algunos casos era más similar a un escalón en una carrera política que aspiraba a llegar más alto o a niveles más lucrativos del servicio público.<sup>46</sup> Resulta particularmente notable que los Jueces que dejaban su cargo decidieran ocupar cargos a corto plazo como miembros del Congreso, en vez de seguir en la Corte (*vid.* tabla 3). El gobierno de un partido dominante proporcionaba oportunidades de movilidad. En segundo lugar, la posición de miembro de la Suprema Corte no era particularmente prestigiosa ni, hasta bien entrada la década de 1970, particularmente bien pagada, lo que hacía que la seguridad del cargo no fuera necesariamente atractiva, en especial cuando existían oportunidades más lucrativas en otras partes.

**Tabla 3**  
**Cargos ocupados por Jueces de la Suprema Corte después de dejar su puesto**

Primer cargo ostentado después de dejar la Suprema Corte	Número de miembros de la Suprema Corte
Secretario de Estado (nivel federal)	2
Subsecretario o director de una agencia pública	4

<sup>46</sup> Arteaga Nava describe el cargo de Ministro de la Suprema Corte como una posición de tercer nivel dentro del sector público, junto con otros subsecretarios de Estado, miembros de la cámara baja del Congreso o algunas gobernaturas. Elisur. Arteaga Nava, "La independencia judicial...", *op. cit.*, p. 406.

Gobernador	7
Miembro de la cámara de diputados	3
Miembro del senado	6
Secretario de gobierno estatal (nivel estatal)	2
Consejero presidencial	1
Procurador general	2
Fiscal especial	1
Embajador	1
Posición inferior en el poder judicial	2
Otro	2
Fuente: Recopilación de la autora a partir de Informes Anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, R. Camp, <i>Political biographies...</i> , <i>op. cit.</i> , y H. Fix-Zamudio y J. R. Cossío Díaz, <i>El poder judicial...</i> , <i>op. cit.</i>	

Sin embargo, las carreras de los miembros de la Suprema Corte no han permanecido iguales. Primero, una mayor autonomía financiera y mejores salarios desde finales de la década de 1970 han vuelto más atractivo el cargo. Segundo, según revela la bibliografía en torno a las élites políticas de México, los economistas y tecnócratas instruidos en el extranjero han desplazado en cierto grado al estilo antiguo de los abogados educados en la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) desde principios de la década de 1980, lo que hace que las aspiraciones de movilidad política sean algo menos factibles.<sup>47</sup> Lo anterior se relaciona también con el hecho de que a partir de mediados de la década de 1970, los miembros de la Suprema Corte se nombraban cada vez más de entre integrantes de la jerarquía judicial, lo que hace que las ambiciones políticas más allá de este cargo sean menos probables.<sup>48</sup> Tercero, en un ambiente

<sup>47</sup> Vid. Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico. The Decline of Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 120-127; Roderic Ai Camp, "Camarillas in Mexican Politics. The Case of the Salinas Cabinet", en *Mexican Studies*, vol. 16, núm. 1, 1990, pp. 85-107; y Miguel A. Centeno y Sylvia Maxfield, "The Marriage of Finance and Order. Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, 1992, pp. 57-85.

Setenta y uno por ciento de los miembros de la Suprema Corte entre 1935 y 1995 se entrenaron en la UNAM. Vid. Roderic. Camp, *Political Recruitment...*, *op. cit.*, p. 228.

<sup>48</sup> Cálculos de la autora a partir de los datos compilados en Roderic Camp, *Political biographies...*, *op. cit.*, y Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial...*, *op. cit.*, y la investigación de la autora de *Informes Anuales de la Suprema Corte de la Nación*.

político cambiante en que el gobierno de un partido dominante ya no es seguro, el ejercicio vitalicio se vuelve más atractivo (aunque desde 1994 la permanencia se redujo a sólo 15 años). El PRI ya no puede ofrecer promesas de recompensas futuras o garantizar un ascenso en el futuro a cambio de lealtad política como hacía en el pasado. Por último, la reforma de 1994 aborda de manera muy específica este problema pues ahora los miembros de la Suprema Corte no pueden haber ocupado un cargo político durante por lo menos un año antes de su nombramiento o dos años después de él. Por consiguiente, las viejas incentivas y estructuras de oportunidades se están transformando considerablemente como resultado de reformas constitucionales y de cambios de régimen más amplios, lo que incrementa las posibilidades de una independencia política futura de la Corte.

Desde la perspectiva del ejecutivo, proporcionar incentivos laborales más allá de la Suprema Corte era una manera de subordinar el poder judicial al influjo del ejecutivo y de incluirlo dentro de la esfera del patronazgo y las relaciones clientelistas que han definido al sistema político mexicano. Los índices de deserción relativamente elevados de la Suprema Corte implicaban que el ejecutivo podía "llenar" efectivamente la corte en cierta medida. En efecto, desde 1944, durante su sexenio cada presidente mexicano nombró a un promedio de 54 por ciento de la Corte.<sup>49</sup>

Las carreras de los Jueces de la Suprema Corte revelan que, a pesar de algunos aspectos institucionales que en principio pudieron haber protegido la autonomía judicial de las presiones externas, el contexto político más amplio del gobierno de un partido dominante y los atractivos limitados del puesto debilitaron las posibilidades de arbitraje independiente. Tras las reformas de 1994 y en el contexto de una transformación política más amplia de la relación entre el ejecutivo y el poder judicial, ésta cambiará inevitablemente.

## 5. La Suprema Corte en el sistema político mexicano

El poder judicial fue una institución esencial en la construcción del régimen posrevolucionario y quienes ostentaban el poder la percibían así, algo que resulta evidente si se consideran las

<sup>49</sup> Calculado a partir de Héctor. Fix-Zamudio y José Ramón. Cossío Díaz, *El poder judicial...*, *op. cit.* Esto contrasta con Estados Unidos, donde el índice promedio de nombramientos por presidente es 33% de la Corte, por lo que rara vez tiene una mayoría en la corte, en especial porque la concurrencia del Senado no es una formalidad. Calculado a partir de Henry J. Abraham, *Justices and Presidents. A Political History of Appointments to the Supreme Court*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, pp. 51-52.



numerosas reformas judiciales que se llevaron a cabo entre 1917 y 1994. Estas reformas eran un reflejo de estrategias calculadas para vincular al poder judicial con el ejecutivo y limitar el principio de separación de poderes. El hecho de que la Suprema Corte —y, por extensión, el poder judicial— estuviera políticamente subordinada no resulta sorprendente por sí mismo; sin embargo, constituye un factor explicatorio importante, si bien dramáticamente ignorado, para entender la sorprendente longevidad del régimen mexicano.

### a. La Suprema Corte y el gobierno de un partido dominante

Por las razones discutidas previamente, el gobierno de un partido dominante se aseguró la complicidad del poder judicial en la construcción y consolidación del sistema político mexicano bajo el mandato hegemónico del PRI. El poder judicial ha desempeñado un papel esencial en la legitimación del sistema político mexicano. En primer lugar, dotó de legitimidad constitucional y legal al régimen; algo que no lograron con tanta facilidad las experiencias militares de América Latina, si es que llegaron a hacerlo. El respeto consistente por los rituales constitucionales de las elecciones periódicas, la elección de un Congreso, una presidencia no renovable, etc., hicieron que el discurso del Estado de derecho fuera posible (si bien no verosímil) y demostraron ser instrumentales para las décadas de estabilidad política.

En segundo lugar, resulta innegable que el poder judicial cumplió la función de administrar justicia, algo que resulta evidente si se considera el volumen de procedimientos judiciales y la carga siempre creciente de casos.<sup>50</sup> A pesar de la imagen prevalente de una falta de imparcialidad y de la corrupción como características que se identificaban con la administración de justicia en México, un sistema de tribunales funcional y unificado opera, y hay una tradición legal bien establecida y sofisticada. Asimismo, la administración de justicia de hecho fue bastante efectiva, si bien en algunas áreas de litigio más que en otras.<sup>51</sup> Un poder judicial con

<sup>50</sup> Es necesario resaltar que muchos de los problemas de las cortes surgen del incremento en las presiones del litigio y la carga de casos en una sociedad en proceso de modernización. Para una discusión sobre la magnitud de los problemas administrativos de las cortes, *vid. Luis Rubio et al., A la puerta..., op. cit.*

<sup>51</sup> En su estudio sobre el poder judicial en la década de 1970, Schwartz concluyó que las cortes eran razonablemente efectivas en juicios de amparo que trataban con cuestiones de impuestos, casos presentados ante la cámara administrativa en relación con leyes y resoluciones, y casos vinculados con decisiones tomadas por cortes militares. Schwartz también sugiere que, incluso en cuestiones de protección de los derechos de propiedad en contra de la expropiación vinculada con la reforma agraria, la corte ha actuado para limitar el poder del ejecutivo, dentro de la rúbrica legal permitida. Resultan menos alentadoras las áreas de la justicia penal,

timidez política proporcionaba, no obstante, un foro nada insignificante para la resolución de disputas legales. Esto servía a una importante función legitimadora en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en particular porque los desarrollos políticos en la época posrevolucionaria se complementaban con una legislación cuidadosamente elaborada —de manera notoria en lo concerniente a cuestiones de reforma agraria y legislación laboral—, que los fallos de la corte, por lo general, han ratificado desde finales de la década de 1930.

En el contexto del gobierno de un partido dominante, el diseño institucional permitió una relación cómoda y de apoyo mutuo entre el poder judicial y el sistema político. Sin embargo, la "timidez" política de la Suprema Corte, que en cierta medida fue una imposición propia, se corresponde con factores que sobrepasan por mucho las provisiones constitucionales formales. Aunque, como se discute previamente, en sí mismas, éstas cargaban elementos de inhibición relacionados con la independencia judicial, la dinámica misma de los procesos políticos tenía mayor importancia pues el poder se concentraba en manos de la presidencia. El hecho de que los miembros de la Suprema Corte fueran miembros del PRI o que antes o después de su periodo en este puesto tuvieran otros cargos públicos o estatales, algunos de carácter político muy notable, completaba el papel limitado y de autolimitación del poder judicial. Por consiguiente, los intereses de la jerarquía judicial coincidían sin esfuerzos y de modo nada sorprendente con intereses más amplios del régimen, a saber, su estabilidad. El poder judicial era a la vez el producto de los acuerdos políticos posrevolucionarios y un mecanismo de apoyo ajustado para su lógica interna.

Por consiguiente, el poder judicial era un tabique más en la estructura estatal corporativista que se consolidó con la presidencia de Cárdenas en la década de 1930. No resulta sorprendente que el poder judicial llegara a compartir las características recurrentes de redes de clientelismo y patronazgo estatal.<sup>52</sup> No se puede decir que el sistema político mexicano

---

en particular en lo que concierne a las decisiones políticas y a los derechos de protección. Cari Schwartz, "Jueces en la penumbra...", *op. cit.*, pp. 181-193.

En un estudio que abarca el periodo entre 1917 y 1960, González Casanova llegó a la conclusión de que de 3 700 juicios de amparo que nombran específicamente al ejecutivo como la autoridad en cuestión, 34% se otorgaron al demandante. Sin embargo, la mayoría de los demandantes tenía un historial de negocios o de posesión de tierras o representaba intereses del capital extranjero. No obstante, las cortes cumplieron la función social decisiva de canalizar conflictos, contribuyendo así a la estabilidad social y política del régimen. Pablo González Casanova, *La democracia...*, *op. cit.*, pp. 33-37.

<sup>52</sup> Knight discute el matrimonio entre la cultura de trabajo duro y el clientelismo con un elevado idealismo que caracterizó la política mexicana a partir del siglo XIX. Bajo el Estado revolucionario, se desarrolló un sistema de patronazgo y represión con base en la corrupción coercitiva y distributiva. Cuando era posible se hacía dentro del marco legal, cuando era necesario se violaba la ley.

estuviera apuntalado por el Estado de derecho en cuanto tal, pero había un sistema de legalidad. Si bien la ley no se aplicaba de modo igualitario, de ninguna manera se puede decir que el Estado mexicano fuera anárquico; en él operaba un sistema moderno de leyes, canalizado a través de su sistema de cortes y también a través del sistema paralelo de tribunales especiales o cortes administrativas.<sup>53</sup>

## b. El trasfondo político de la reforma constitucional de 1994

La reforma constitucional de 1994, que fue la primera medida legislativa anunciada por Ernesto Zedillo después de tomar posesión como presidente en diciembre, se puede entender desde varias perspectivas. La reforma generaría alteraciones sustanciales a la rama judicial, tales como sus facultades de revisión y la futura autonomía política de la Suprema Corte. Por lo tanto, parecía ser una iniciativa gubernamental sincera destinada a enfrentar los problemas de la ley y el orden, así como de la administración de justicia, tanto más porque estaba acompañada de una decisión previa por parte de Zedillo de nombrar a un miembro de la oposición como procurador general de la República: Antonio Lozano Gracia del Partido Acción Nacional (PAN). Por otro lado, también es posible que la reforma fuera otro impulso anticorrupción típico, similar a aquellos que habían caracterizado los primeros años de los gobiernos de De la Madrid y Salinas.<sup>54</sup> Por consiguiente, se puede interpretar como un ejemplo más de la resiliencia y la adaptabilidad de un régimen en esencia autoritario, mismo que, a pesar de los cambios graduales de las últimas dos décadas, había avanzado lentamente hacia el gobierno democrático o hacia

El clientelismo y el patronazgo eran la base para el auto enriquecimiento, pero también para propósitos políticos. Vid. Alan Knight, "Corruption in Twentieth Century Mexico", en Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (coords.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996, pp. 219-236. Vid. también Stephen Morris, *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1991. [*Corrupción y política en el México contemporáneo*, trad. Victoria Schussheim, Siglo XXI, México, 1992].

<sup>53</sup> Para una discusión de estos tribunales paralelos, vid. Manuel González Oropeza, "The Administration of Justice and the Rule of Law in Mexico", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coords.), *Rebuilding the State. Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996, pp. 59-79 ["La administración de justicia y Estado de derecho en México", en *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, trad. Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 90-116]. La relevancia política y social de estos tribunales (que incluyen a cuerpos tales como las juntas de conciliación y arbitraje) ha sido poco estudiada. Muchos se establecieron en las primeras décadas de la construcción del Estado revolucionario y en algunos casos reflejaban la desconfianza que ciertos sectores de la sociedad sentían hacia el sistema judicial formal.

<sup>54</sup> De la Madrid encarceló a funcionarios de alto nivel, como el jefe de policía de la ciudad de México, Durazo, y Jesús Díaz Serrano de Pemex después de tomar posesión. Salinas arrestó a líderes sindicales corruptos, de manera notable, *La Quina* del Sindicato de Trabajadores Petroleros. Vid. Stephen Morris, *Political Reformism in Mexico. An Overview of Contemporary Mexican Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

la liberalización política sustantiva. Sin embargo, el hecho mismo de que se haya emprendido dicha reforma señala cambios más profundos en las preocupaciones políticas y públicas.

Para la década de 1990 se habían combinado muchos factores que parecían forzar una redefinición del papel que el poder judicial desempeñaba en el sistema político. En primer lugar, las reglas del juego del *ancien régime* están dando paso a un proceso de liberalización política que está causando una redefinición importante, si bien sumamente incierta, de los procedimientos y las instituciones. Las pérdidas electorales del PRI socavarán los vínculos institucionales del partido dominante pues ya no podrá garantizar recompensas políticas a cambio de la docilidad judicial. Conforme se erosiona la base para la relación pasada entre el poder ejecutivo y el judicial, el segundo puede buscar una renovación de su imagen que responda a las nuevas exigencias políticas de un gobierno multipartidista donde existe un discurso político más contundente en torno a la necesidad de fortalecer el Estado de derecho y la separación de poderes.

En segundo lugar, algo que se vincula con lo anterior, la posibilidad de democracia trae consigo la idea de protección efectiva de los derechos y un discurso político que pide al poder judicial que haga justicia. Lo anterior, se ve motivado aún más por la comunidad internacional que cada vez establece estándares más elevados en lo concerniente a la administración de justicia: las agencias de derechos humanos instan a una mejora en la protección de derechos y denuncian las violaciones persistentes a los derechos humanos; asimismo, la comunidad financiera internacional exige mejores condiciones de seguridad legal y confiabilidad judicial para invertir.

En tercer lugar, las condiciones sociales y económicas cambiantes dentro de México están creando exigencias sociales apremiantes sobre el poder judicial en relación con el debido proceso y una protección más efectiva de los derechos. En cierta medida se trata de un resultado inevitable de la modernización y de las exigencias de la vida urbana. La fragmentación del pacto social revolucionario desde finales de la década de 1960 y la redefinición del Estado después de 1982 conforme se erosionan los antiguos canales corporativistas de inclusión social (sin importar cuán arbitrarios y corruptos fueran), aumenta la sensación de exclusión que sienten un número creciente de mexicanos. En este contexto, los derechos individuales y su protec-

ción adquieren un nuevo valor en la sociedad.<sup>55</sup> Un factor adicional es la presencia de medios de comunicación más abiertos desde la década de 1980, mismos que llaman la atención hacia temas que en el pasado se encubrían de modos más efectivos. Además, las preocupaciones públicas con el Estado de derecho y la justicia también se vinculan de modo más cercano con la ley y el orden, la impunidad y la corrupción. Lo anterior se combina con los avances hacia la democracia que, cuando menos en un nivel discursivo, elevan las expectativas sobre lo que el sistema de justicia debería proporcionar. Por último, en el frente económico, el modelo económico liberal en cierta medida ha exigido que el sector financiero exija en mayor medida un marco judicial que garantice la seguridad legal de los derechos de propiedad.

Estos factores amplios y a largo plazo han interactuado con acontecimientos políticos y con políticas económicas más específicos en las décadas de 1980 y 1990. Lo anterior llevó a una campaña presidencial en 1994 en que el Estado de derecho y los derechos, la reforma judicial y la corrupción ocuparon un lugar prominente en el programa de los tres partidos políticos, aunque se expresaron en términos vagos.<sup>56</sup>

En primer lugar, el contexto económico de liberalización y privatización, y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generaron un clima propicio para la reforma judicial. Sin embargo, la reforma de 1994 no pareciera estar directamente relacionada con presiones del TLCAN por la mejora de la seguridad legal. Probablemente haya sido la continuación de una serie de reformas legislativas y constitucionales elaboradas por Salinas que buscaban asegurar el éxito del modelo económico liberal.<sup>57</sup> Sin embargo, no debemos exagerar la importancia del TLCAN a finales de 1994, ni su influencia directa en la campaña electoral de Zedillo. El tratado ya se había firmado y Salinas ya había hecho las concesiones necesarias a Estados Unidos.<sup>58</sup> Resulta conveniente que los temas de derechos se hayan excluido del tratado

<sup>55</sup> Es importante señalar que si bien existe una exigencia general de un Estado de derecho y de justicia, el carácter heterogéneo de la sociedad mexicana en lo que concierne a las tremendas disparidades socioeconómicas, así como a la diversidad cultural, implica que no existe una noción homogénea en temas de derechos y exigencias.

<sup>56</sup> Para una discusión en torno a la campaña electoral de 1994, *vid.* Jorge I. Domínguez y James A. McCann, *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 184-191.

<sup>57</sup> *Vid.* Jorge A. Vargas, "Mexico's Legal Revolution. An Appraisal of its Recent Constitutional Changes, 1988-1995", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, 1996, pp. 497-559, quien pone énfasis en la inmensa cantidad de cambios legislativos y constitucionales que comenzaron en 1988 y que han continuado con Zedillo. El autor considera la reforma de 1994 como parte de un continuo de cambios profundos en las estructuras económicas y estatales.

<sup>58</sup> Julie A. Erfani, *The Paradox of the Mexican State. Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, argumenta que el TLCAN había asegurado suficientes garantías legales para Estados Unidos. El TLCAN socavó efectivamente la sobe-

y la única concesión de Salinas a las presiones internacionales fue la creación en 1991 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) con el fin de convencer al mundo de los efectos democratizadores de México.

En segundo lugar, algo que quizá sea más importante, estaba el tamaño de la crisis política que experimentaba México —y el PRI— desde el levantamiento de Chiapas en enero de 1994. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) proporcionó un recordatorio oportuno, mientras el TLCAN entraba en vigor, de que el Estado mexicano aún no alcanzaba la modernidad que Salinas aseveraba. La violencia política de 1994 escaló con el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colossio, en marzo y de José Francisco Ruiz Massieu en septiembre, a quien recientemente habían nombrado líder de la mayoría en el Congreso. El mal manejo flagrante de las investigaciones de homicidio (que continuarían durante la administración de Zedillo) y la magnitud de los escándalos de corrupción relacionados con los dos acontecimientos socavaron profundamente cualquier noción de que existía el Estado de derecho. A esto se unían las continuas denuncias nacionales e internacionales en torno a violaciones de los derechos humanos bajo el régimen de Salinas, mismas que resaltaron la existencia de una represión política extendida. Tan sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) había documentado casi 300 casos de homicidios con motivaciones políticas.<sup>59</sup>

La combinación de estos factores más coyunturales y de tendencias a largo plazo proporcionó las condiciones políticas para la reforma constitucional que inauguraría la presidencia de Zedillo. La reforma judicial de 1994 quizá se diseñó para establecer el tono de una presidencia que pensaba tomarse en serio la ley y el orden, la corrupción y la impunidad. Sin embargo, el devastador debacle financiero de diciembre de 1994, mismo que hizo que se desplomara el modelo económico de Salinas, eclipsó inmediatamente su impacto político.

---

ranía nacional al sobreponerse a principios constitucionales relacionados con ciertos aspectos de las transacciones económicas y comerciales. En un sentido legal, esto crea incertidumbres para el futuro que actualmente son tema de disputas legales en las cortes. El primer caso relacionado con el tlcán que se presentó ante la Suprema Corte es un juicio de amparo contra una resolución tomada por un panel de arbitraje binacional y aún no se decide. Lo que está en juego es si las decisiones tomadas por paneles de arbitraje del tlcán están sujetas a revisión judicial por parte de las cortes mexicanas. De estarlo, las implicaciones para los mecanismos de resolución de conflictos que establece el tratado son muy importantes. Resulta interesante que los demandantes son dos empresas de Estados Unidos, US-X e Inland, quienes acudieron a las cortes mexicanas. *El Financiero*, 27 de octubre de 1998.

<sup>59</sup> Andrew Redding, *Democracy and Human Rights in Mexico*, World Policy Institute, mayo de 1995.

### c. La Suprema Corte a partir de 1994

Por su naturaleza, las reformas judiciales requieren un periodo largo para que se sienta todo su impacto. Por consiguiente, en este punto cualquier evaluación de la reforma de 1994, en el mejor de los casos sólo puede ser tentativa. Asimismo, los cambios dentro de la Suprema Corte en relación con su papel político serán resultado de una compleja interacción entre las reformas constitucionales específicas y las presiones sociales, económicas y políticas más amplias que se discutieron previamente. Los individuos que forman parte de la Suprema Corte no sólo reaccionarán a estructuras formales cambiadas sino también a un ambiente político rápidamente cambiante e impredecible.

Los nuevos miembros de la Suprema Corte fueron aprobados por votación el 26 de enero de 1995. Cinco años después, el tribunal supremo pareciera haber adquirido una presencia pública y un activismo político que contrasta tajantemente con la corte políticamente "tímida" del pasado.<sup>60</sup> Sin embargo, dicha prominencia pública en la arena política de ninguna manera equivale a todas las demás características que idealmente complementan la política liberal judicial (independencia, imparcialidad, transparencia, acceso igualitario a la justicia, etcétera) en la tarea de arbitraje.

¿Qué tan efectivas han sido las nuevas facultades de revisión judicial? Para comienzos de 1999, se habían presentado ante la Suprema Corte 29 objeciones a la constitucionalidad de leyes; más de 100 controversias constitucionales (entre diversas agencias públicas) se habían presentado ante la Suprema Corte.<sup>61</sup> Al evaluar el impacto de las reformas es importante resaltar que es difícil medir el grado de independencia de la corte a partir de la dirección de sus fallos. Por ejemplo, que uno coincida con los intereses del ejecutivo no implica que por definición carezca de imparcialidad o independencia. Quizá en esta etapa, lo único que podemos juzgar es si la Suprema Corte está haciendo a un lado su tradicional pasividad política y está asumiendo un papel más prominente en la política mexicana. Según pareciera, la naturaleza de las nuevas facultades de revisión judicial inevitablemente lleva a la Suprema Corte a dictaminar cuestiones políticas.

<sup>60</sup> *El Financiero*, 14 de diciembre de 1998.

<sup>61</sup> Suprema Corte Nacional de Justicia, *Facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cd-rom, México, 1999.

En lo que concierne a las nuevas facultades de revisión, muchas de las objeciones constitucionales que han planteado los partidos de oposición en el Congreso se relacionan con cuestiones electorales. Antes de la reforma de 1996, que extendió la revisión judicial a cuestiones electorales, la Suprema Corte había rechazado una objeción constitucional presentada por los partidos de oposición en la ciudad de México contra el código electoral del Distrito Federal con base en que no regía sobre asuntos electorales.<sup>62</sup> Desde 1996, las objeciones constitucionales relacionadas con la legislación electoral han perdido su carácter novedoso. La primera victoria importante de la oposición llegó en 1997 cuando el PRD ganó un caso contra el código electoral de Oaxaca.<sup>63</sup> En 1998, en un caso presentado por el PRD, la Suprema Corte falló en contra del código electoral de Quintana Roo pues no sostenía el principio constitucional de representación proporcional.<sup>64</sup> Los temas electorales tienen una importancia crucial para los partidos de oposición y, conforme avanza la liberalización política, la Suprema Corte se ha convertido en una herramienta poderosa.

Los fallos de la corte han involucrado otras cuestiones que incluyen objeciones constitucionales de ciertas leyes de impuestos, cuestiones de pertenencia a sindicatos y legislación de seguridad pública, entre otras cosas. La corte ha adoptado posturas controversiales y ha dado fallos que han capturado la atención del público en un modo sin precedentes, no sólo en relación con sus nuevas facultades de revisión sino también en sus juicios de amparo. En mayo de 1996, la corte falló en contra de una tradición corporativista del Estado al declarar que la incorporación obligatoria a un sindicato, según lo establece la ley de empleados públicos del Estado, era inconstitucional. Los nuevos Jueces también fallaron que la incorporación obligatoria a cámaras de comercio y de la industria era inconstitucional. Más recientemente, el fallo altamente controversial de la corte en relación con el interés compuesto que los bancos cobran era algo que claramente favorecía el ejecutivo y a la comunidad bancaria.<sup>65</sup> Resulta interesante el papel de la Suprema Corte en la investigación de la masacre de 17 campesinos en Aguas Blancas, Guerrero, en 1995. En ella, los Jueces llevaron a cabo una investigación procedimentalmente torpe pero de importancia política que llevó a un informe vago y altamente publicitado en que se condenaba la masacre y se instaba a la persecución criminal de los culpables. La corte también

<sup>62</sup> *El Financiero*, 20 de octubre de 1995.

<sup>63</sup> *El Financiero*, 12 de diciembre de 1998.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Proceso*, 11 de octubre de 1998.



solicitó investigar la masacre que ocurrió en Acteal, Chiapas, en 1997.<sup>66</sup> Sin embargo, los resultados, en lo que concierne a la justicia, han sido mínimos.

La expansión de las facultades de revisión pareciera haber incentivado a la Suprema Corte a tomar un papel más público y tratar temas controversiales de manera más abierta que en el pasado. En conjunto pareciera que el poder judicial ha acogido ampliamente los imperativos de la economía de mercado en los fallos relacionados con cuestiones económicas. Sin embargo, no existe un patrón claro en sus fallos que sugiera un paso más grande hacia su independencia del ejecutivo o hacia la continuación de su subordinación política. Una corte con mayor actividad política y participación pública no implica una mejor administración de justicia, más imparcial o equitativa. El problema de la independencia de las partes litigantes está lejos de resolverse, pues los casos de corrupción judicial abundan. La alarmante persistencia de las violaciones de derechos humanos, los altos niveles de ineficiencia en la administración de justicia, las cortes sobrecargadas y las crisis continuas relacionadas con escándalos de corrupción y violencia política socavan la idea de un avance del Estado de derecho en México. Más aún, los factores son consecuencia de problemas estructurales profundamente arraigados que requieren reformas más fundamentales en todos los niveles del aparato de justicia y el sistema político.

Conforme avanza una especie de liberalización política, pareciera que lo que ha existido en cierta medida casi como una relación de apoyo mutuo en cuestiones de administración de justicia entre el poder ejecutivo y el judicial puede estarse acabando. La complicidad institucional que apuntaló el *ancien régime* se está socavando conforme las diversas instituciones se adaptan a condiciones políticas rápidamente cambiantes e impredecibles y a exigencias sociales que inevitablemente producirán tensiones institucionales y fricción entre los poderes del Estado. Bien puede ser que dentro de este proceso estemos siendo testigos de un proceso de autoafirmación por parte del poder judicial, aunque no necesariamente se trate de un cambio cualitativo hacia una mejor administración de justicia.

## 6. Conclusiones

La independencia judicial es en gran medida una función del diseño institucional de la separación de poderes dentro del orden constitucional y del alcance de la capacidad de revisión que

<sup>66</sup> *El Financiero*, 24 de enero de 1998.

se otorga constitucionalmente a la función judicial. El presente artículo examinó el desarrollo de los aspectos institucionales que han contribuido a forjar la naturaleza de la relación entre el poder ejecutivo y el judicial.

El diseño institucional no basta para explicar el papel que la Suprema Corte ha desempeñado dentro del sistema político desde la década de 1940. El ambiente político en que el poder judicial está encastrado es lo que ha marcado su grado de independencia judicial (o falta de ella). La naturaleza del sistema político mexicano, que se caracteriza por el gobierno de un partido dominante, donde las estructuras de poder se concentran fuertemente en torno a la oficina presidencial significaba que el sistema judicial estaba subsumido en el sistema de patronazgo del Estado, lo que lo convierte en un ejemplo más de posibilidades de empleo para aquellos que muestran lealtad política.

Esto ha tenido por efecto socavar la noción de un poder judicial independiente de las presiones políticas. Dada la naturaleza antidemocrática del régimen mexicano, lo anterior no resulta sorprendente. Resulta interesante la manera en que, dentro de un marco institucional que, a primera vista, no pareciera particularmente autoritario en lo que concierne al procedimiento de nombramientos y el sistema de ejercicio de la Suprema Corte, la presidencia en México fue capaz de subsumir la función judicial a sus intereses políticos. El proceso con el que históricamente se subordinó el poder judicial al ejecutivo se logró sin afectar el orden constitucional. Se desarrolló una confluencia de intereses institucionales entre el poder ejecutivo y el judicial. Lo anterior contribuyó a la imagen de estabilidad del régimen y, en lo que concierne al poder judicial, a la estabilidad en el cargo. Asimismo, el poder judicial fue un bloque de legitimación fundamental dentro del orden institucional que apuntala al régimen mexicano.

Con las últimas reformas y con el ambiente político cambiante en que se emprendieron, puede ser que la naturaleza de la relación entre el poder ejecutivo y el judicial cambie hacia una mayor autonomía judicial. Lo anterior no sólo dependerá de las modificaciones al diseño institucional sino, quizá esto sea más importante, de la dirección que tome todo el sistema político. La liberalización política en México ha recorrido un camino tortuoso y ha avanzado en un camino lleno de obstáculos con resultados ambivalentes y un futuro que aún resulta incierto.<sup>67</sup> Los

<sup>67</sup> Para una discusión profunda de las complejidades de la democratización en México, *vid.* Laurence Whitehead, "The Peculiarities of 'Transition' a la Mexicana", en Neil Harvey y Mónica Serrano (coords.), *Party Politics in "an Uncommon Democracy". Political Parties and Elections in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1994.

avances son innegables, en especial en cuestiones electorales, pues los partidos de oposición han logrado abrirse camino a cargos de elección popular en varios niveles. Al mismo tiempo existen suficientes elementos autoritarios dentro del régimen que México ha seguido sin alcanzar todas las aspiraciones de la democracia. Con el tiempo, a no ser que la reforma del poder judicial se vea acompañada de transformaciones más amplias del sistema político, una mayor independencia judicial quizá no signifique mucho por sí misma. Por otro lado, las reformas constitucionales de 1994 y 1996 pueden convertirse en piezas institucionales adicionales que contribuyan de una manera importante al complejo rompecabezas de la transformación del régimen que está ocurriendo. No obstante, en el mejor de los casos, los sistemas judiciales suelen resistirse al cambio. La experiencia de la reforma judicial en otros países de América Latina muestra que los poderes judiciales tienen tales niveles de inercia integrada en ellos que los frutos de la reforma, cuando son efectivos, tienen una lentitud que resulta frustrante.

En un nivel, el Estado de derecho depende de que los actores políticos se adapten a las normas (por lo general constitucionales) del juego de poder, que vincula innegablemente a todos, que estructura la competencia por el poder y establece límites efectivos y mecanismos de control sobre el ejercicio de poder. En otro nivel, se refiere a la protección imparcial y predecible de los derechos y la aplicación de normas que ordenan la relación entre el Estado y la sociedad. A pesar de los cambios en las relaciones entre el poder ejecutivo y el judicial en este momento, ninguno de los dos aspectos del Estado de derecho se ha establecido por completo en México según los estándares de la democracia liberal moderna.

## Fuentes

Abraham, Henry J., *Justices and Presidents. A Political History of Appointments to the Supreme Court*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

Arteaga Nava, Elisur, "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado: México-Estados Unidos*, tomo. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

Arteaga Nava, Elisur, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de la Nación", en Mario Melgar Adalid (coord.), *Reformas al poder judicial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Biles, Robert E. "The Position of the Judiciary in the Political Systems of Argentina and Mexico", *Lawyer of the Americas*, vol. 8, 1976.
- Cabrera, Luis, *El poder judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo IX, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1994.
- Camp, Roderic Ai, "Camarillas in Mexican Politics. The Case of the Salinas Cabinet", en *Mexican Studies*, vol. 16, núm. 1, 1990.
- Camp, Roderic Ai, *Mexican Political Biographies: 1935-1993*, Austin, University of Texas Press, 1995.
- Camp, Roderic Ai, *Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995.
- Camp, Roderic Ai, *Politics in Mexico. The Decline of Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Cárdenas García, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979.
- Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Centeno Miguel A. y Maxfield, Sylvia, "The Marriage of Finance and Order. Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, 1992.

- Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, Universidad Nacional de México, 1996.
- Domínguez, Jorge I. y McCann, James A., *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Eisenstadt, Todd A., "Off the Streets and into the Courtrooms. Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- Elizondo, Carlos, "Property Rights in Mexico. Government and Business after the 1982 Bank Nationalization", tesis doctoral, University of Oxford, 1986.
- Erfani, Julie A., *The Paradox of the Mexican State. Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- Fiss, Owen, "The Right Degree of Independence", en Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor, "El ejecutivo federal y el poder judicial", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Fix-Zamudio, Héctor, "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado: México-Estados Unidos*, tomo. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Frankel, Marvin E., "Concerning the Role the Judiciary may Serve in the Proper Functioning of a Democracy en Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993.

González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1979.

González Oropeza, Manuel, "The Administration of Justice and the Rule of Law in Mexico", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coords.), *Rebuilding the State. Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996.

Gutiérrez, Sergio E. y Rives, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Las líneas del Mar, 2da ed, 1995.

Kahn, Paul. W., "Independence and Responsibility", en Irwin P. Stotzky (coord.), *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993.

Knight, Alan, "Corruption in Twentieth Century Mexico", en Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (coords.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996.

León González, Samuel, "Decisiones Constituyentes, 1921-1928", tesis inédita, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

Magaloni, Beatriz, Luis Rubio, Edna Jaime (coords.), *A la puerta de la ley: el Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Morris, Stephen, *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1991.

Morris, Stephen, *Political Reformism in Mexico. An Overview of Contemporary Mexican Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

- Redding, Andrew, *Democracy and Human Rights in Mexico*, World Policy Institute, mayo de 1995.
- Reséndiz Núñez, Cuauhtémoc, "¿Cumple el juicio de amparo con sus objetivos?", México, presentado ante la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana de Abogados, noviembre de 1996.
- Schlesinger, Joseph A., *Political Parties and the Winning of Office*, Anne Arbor, University of Michigan Press, 1991.
- Schwartz, Cari, "Jueces en la penumbra. La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México", México, *Anuario Jurídico*, 1977.
- Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Soberanes Fernández, José Luis, "Políticas públicas relativas al sistema judicial en México", México, Documento de trabajo, 1987.
- Suprema Corte Nacional de Justicia, *Facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, CD-ROM, México, 1999.
- Taylor, Micheal C., "Why no Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm 1, 1997.
- Vargas, Jorge A., "Mexico's Legal Revolution. An Appraisal of its Recent Constitutional Changes, 1988-1995", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, 1996.
- Verner, Joel, "The Independence of the Supreme Courts in Latin America. A Review of the Literature", *Journal of Latin American Studies*, vol. 16, 1984.
- Welna, Christopher, "Reform of Justice and the Proliferation of Human Rights Non-Governmental Organisations in Mexico (1977-1994)", Glasgow, artículo presentado en la Law and Society Associations, 1996.

Whitehead, Laurence, "The Peculiarities of 'Transition' *a la Mexicana*", en Neil Harvey y Mónica Serrano (coords.), *Party Politics in "an Uncommon Democracy". Political Parties and Elections in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1994.



# **La reforma judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?\***

---

Héctor Fix-Fierro\*\*

\* El texto apareció originalmente en la revista *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, 2003, pp. 251-324. La presente versión se reproduce con permiso del autor y el editor. El autor agradece los comentarios y observaciones de José Antonio Caballero, Miguel Carbonell, José Ramón Cossío, Joaquín González Casanova, Jacqueline Martínez, así como la ayuda de María Antonia Mendieta Bello para obtener y procesar los datos que se presentan en la Tabla 9.

\*\* Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

## 1. Introducción

**D**urante las dos décadas anteriores, 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 consolidar 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 (USAID) 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 un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un

---

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

<sup>2</sup> Hammergren (1998, 21 y siguientes), Prillaman (2000, 8, 163 y siguientes), Pásara (2002, 369 y siguientes).

tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos. 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 ex presidente 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>

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 estribillo que se repite en el discurso público cada vez que se ponen al descubierto las fallas

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

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. 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.<sup>5</sup> 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 (Castro y Castro, Díaz Romero, Silva Meza) votaron en contra de algunos de los puntos resolutivos 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, pretensión que 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, pero 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 para 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.

<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 siguientes, 227 y siguientes).

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 de la Unión de la aprobación de una reforma constitucional que revertía algunos aspectos importantes de la reforma judicial de 1994, sometiéndolo 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 del mismo año, 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 comienzos de 2003 ni el Presidente de la República ni los miembros del 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.

<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).

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 tercermundista, 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 para 2001 aumentó casi 90 por ciento en términos reales respecto del presupuesto del año 2000, un incremento que resulta tanto más notable por cuanto se produjo en momentos de austeridad fiscal.<sup>11</sup> Más aún, hasta la conclusión de su periodo como presidente de la Suprema Corte a fines de 2002, el Ministro Góngora estuvo 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

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

<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.

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 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 y sus secuelas, 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 de los cambios recientes en los sistemas jurídico y judicial en México. Conviene advertir que la explicación que se desarrolla más adelante, más que un análisis en términos de los intereses y estrategias de actores sociales e instituciones como causas de los cambios operados en el Poder Judicial, es una explicación *ex post* de la *racionalidad global* de esos cambios. Dicho en otras palabras: sin menospreciar la importancia de dichos intereses y estrategias, se trata de identificar los factores generales que permiten entender e interpretar el inicio y la trayectoria de la reforma judicial en nuestro país. A modo de círculos concéntricos, dichos factores van desde los procesos de cambio socio-demográfico hasta la tecnología jurídica utilizada en las reformas, pasando por las profundas transformaciones de la política y la economía de las últimas décadas.

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.

<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 siguientes).



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 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 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 espera 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 poder contar con los Jueces y abogados que se requieren para consolidar el Estado de derecho en México. A largo

<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 siguientes).

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.

## **2. 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.

### **a. ¿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 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 instituía 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).

<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.

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 estaba claramente presente en la sociedad, como lo pone de manifiesto el discurso de Ernesto 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. 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. En cambio, el partido gobernante, el PRI, se limitaba a hacer propuestas más bien vagas en relación con la administración de justicia.<sup>20</sup> Por su parte, y presintiendo que se avecinaban cambios importantes, los Ministros de la Suprema Corte 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>21</sup>

<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 siguientes).

<sup>20</sup> Véase PAN (1994, 12, 4), PRD (1994, 24), PRI (1994, 134 y siguiente). Sin decirlo abiertamente, tanto el PAN como el PRD parecían estar reaccionando a la creciente percepción de problemas de corrupción al interior del Poder Judicial federal. Como indicio de ello podría tomarse, por ejemplo, el notable aumento de quejas administrativas contra Jueces y Magistrados federales entre 1991 y 1992, número que pasó 58 a 165 (Cossío Díaz 1996, 72).

<sup>21</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 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>22</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>23</sup> En aparente respuesta a las opiniones de distintos actores interesados, el Senado introdujo varios cambios a la iniciativa presidencial.<sup>24</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>25</sup> Sin embargo, como ya se dijo, esta disposición pudo deberse a otras razones no reveladas públicamente, como la corrupción en el propio Poder Judicial federal.<sup>26</sup>

---

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>22</sup> Véase "Oportuna y positiva iniciativa para reformar el sistema judicial", en *La Jornada*, 7 de diciembre de 1994.

<sup>23</sup> *La Jornada*, 14 y 15 de diciembre de 1994.

<sup>24</sup> Puede verse un panorama de los cambios en Fix-Zamudio/Cossío Díaz (1996, 548 y siguientes).

<sup>25</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 10. de diciembre de 1994 había todavía 2 mil 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>26</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 ministro fue detenido en Texas, en los Estados Unidos, y su extradición a México estaba pendiente de resolución.

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 equivalía a un "golpe de Estado" técnico contra uno de los poderes.<sup>27</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>28</sup> Sin embargo, resulta altamente revelador que ningún crítico defendió a los Ministros por sus méritos individuales como juristas,<sup>29</sup> y tampoco ninguno de ellos alegó que la disposición impugnada fuera inaceptable porque la Corte había estado realizando una función muy importante en esos años. 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>30</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 pretendían impedir que los altos funcionarios fueran directamente designados como Ministros de la Suprema Corte, pero guardó total silencio sobre la cuestión de su retiro forzoso.<sup>31</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,

<sup>27</sup> Raymundo Rivapalacio, "El Fujimori azteca", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994.

<sup>28</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>29</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, Salvador Rocha Díaz, quien había renunciado 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 de 1994.

<sup>30</sup> Barra Mexicana, Colegio de Abogados, "La reforma al Poder Judicial", *Excélsior*, 15 de diciembre de 1994.

<sup>31</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 Concha/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.

Magistrados y Ministros frente al Palacio Nacional, para ser cancelado al día siguiente.<sup>32</sup> Un funcionario judicial dijo que el Poder Judicial de la Federación no era la policía judicial federal que requería una limpia.<sup>33</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 individualmente. 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>34</sup>

Hubo un aspecto importante que estuvo ausente, casi por completo, 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>35</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 anteriores a la reforma.<sup>36</sup> Por lo tanto, era comprensible 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>37</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 y se amplió su competencia para conocer de las controversias electorales locales. En segundo lugar, se otorgó a la Suprema Corte la facultad de examinar la constitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, las cuales

<sup>32</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>33</sup> "Preocupan despidos en la Suprema Corte", *Reforma*, 9 de diciembre de 1994.

<sup>34</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>35</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>36</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 (Héctor Fix-Zamudio) había publicado trabajos de importancia sobre esta institución.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Ignacio Burgoa Orihuela, "Reforma Judicial", *Excélsior*, 11 de diciembre de 1994.

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>38</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 los juristas o los políticos, 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 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>39</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, 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, pero, a final de cuentas, solamente uno de los Poderes Judiciales del país. Los 31 estados y el

<sup>38</sup> Algunos de los constitucionalistas más distinguidos han expresado opiniones bastante críticas sobre esta reforma. Véase Carpizo (2000) y Cossío Díaz (2001).

<sup>39</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.

Distrito Federal poseen su propio Poder Judicial, los cuales resuelven la mayoría de los asuntos que se plantean en México.<sup>40</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 los siga viendo como instituciones sin recursos suficientes, con cargas de trabajo excesivas, además de corruptas y políticamente subordinadas. Sin embargo, quizá tal opinión no esté justificada como pudo estarlo antes, pues todos los Poderes Judiciales locales han iniciado un importante proceso de reformas y cambios.

Si bien la reforma judicial federal no impuso cambios obligatorios en los Poderes Judiciales locales, sí abrió la puerta para que éstos iniciaran transformaciones propias, tanto en el plano constitucional como el legislativo, inspirándose en las transformaciones introducidas a nivel federal. Como lo señalan Hugo Concha y José Antonio Caballero, 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>41</sup>

Así, a partir de 1995, 15 entidades federativas han establecido Consejos de la Judicatura y la carrera judicial, con interesantes modalidades propias. Asimismo, varios estados han comenzado a experimentar con el establecimiento de una jurisdicción constitucional, a cargo del respectivo Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia (así, al menos, los estados de Coahuila, Tlaxcala, Veracruz), lo que implicará resolver complejos problemas de coexistencia y concurrencia con las competencias de control constitucional asignadas actualmente a la Suprema Corte.<sup>42</sup>

<sup>40</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>41</sup> Concha/Caballero (2001, 12).

<sup>42</sup> Véase al respecto Ferrer MacGregor (2003).



En suma, puede decirse entonces que el proceso de reforma judicial 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.

## b. 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 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 %)		
		Rural	Urbana			Agrícola	Industrial	Servicios
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, 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>43</sup>

### c. 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 años, la economía mexicana logró crecer a una tasa anual promedio de casi 7 por ciento, con una tasa de inflación del 3.3 por ciento.<sup>44</sup>

Este modelo económico empezó a mostrar sus primeros signos de agotamiento desde fines de los años sesenta.<sup>45</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 aceleradamente. 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 y elevadas tasas 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 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es decir, la apertura de la economía mexicana hacia el exterior, pero el Presidente de la República decidió finalmente no llevarla a cabo. 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

<sup>43</sup> López Ayllón/Fix-Fierro (2000).

<sup>44</sup> Sales Sarrapy (1995), Kessel (1995).

<sup>45</sup> Véase Blanco/Rangel (1996, 15 y siguientes).

desesperado como para nacionalizar los bancos e introducir el control de cambios, a fin de poner algún orden en la situación de la economía.

Menos por razones ideológicas que por urgente necesidad, el gobierno que entró en funciones el 1o. 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>46</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>47</sup> Los opositores del Tratado allá cuestionaban la conveniencia de celebrar un acuerdo comercial de gran alcance con un país que visiblemente carecía de un sistema judicial eficaz. Por parte de México, había el temor de que cualquier cuestión de tipo internacional acabara cayendo bajo la competencia de los tribunales estadounidenses. De ahí, pues, la importancia que los tres países otorgaron a los mecanismos de solución de controversias en el TLCAN, 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 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

<sup>46</sup> López Ayllón (1997, 203 y siguientes).

<sup>47</sup> Véase Zamora (1993).

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.

#### **d. 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 toleraba a otros partidos, pero éstos 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>48</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>49</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 de fondo. 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

<sup>48</sup> Molinar (1991).

<sup>49</sup> Un breve resumen de todas las reformas electorales entre 1963 y 1996 puede hallarse en González Oropeza (1999, 47 y siguientes).

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, 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 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>50</sup> Pero si bien es cierto que el electorado del PRI había estado disminuyendo desde hacía tiempo<sup>51</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

<sup>50</sup> Finkel (1997).

<sup>51</sup> Molinar (1991, 158 y siguientes).

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, también podría hablar a favor de la hipótesis de la "póliza de seguro".<sup>52</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*, 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>53</sup> así como en los intereses de los actores políticos involucrados en el proceso de la transición democrática.<sup>54</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 estrategia antiautoritaria en el intento de lograr la sujeción jurídica de las elites políticas autoritarias al Estado de derecho.<sup>55</sup>

Sin embargo, la tendencia hacia la justicia formal abstracta que representa la reforma 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>56</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

<sup>52</sup> Ramseyer (1994) sostiene que los políticos favorecerán la independencia judicial solamente cuando es probable que puedan perder el poder.

<sup>53</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 la 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 derechos 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>54</sup> Schatz (1998).

<sup>55</sup> Schatz (1998, 217 y siguiente; traducción de HFF).

<sup>56</sup> Schatz (1998, 218).

sensibles.<sup>57</sup> El formalismo en este sentido también le permitiría a la Corte evitar caer en la trampa de los conflictos políticos partidistas,<sup>58</sup> al mismo tiempo que le confería la posibilidad de ampliar el control judicial hacia nuevos temas del derecho constitucional.<sup>59</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>60</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 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

<sup>57</sup> Schatz (1998, 238).

<sup>58</sup> Hay en México, si así se puede decir, una "tradicón" 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>59</sup> Cf. Schatz (1998, 237 y siguiente).

<sup>60</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001).

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 "jugadores con veto constitucional"?<sup>61</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 en 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>62</sup>

El análisis de las sentencias de la Suprema Corte entre 1995 y 2000 en controversias constitucionales, es decir, controversias entre poderes y órdenes de gobierno, parece confirmar 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,

<sup>61</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001, 13). Cabe aclarar que se trata aquí de una explicación de tipo *político*. Desde el ángulo jurídico es evidente que se trata del perfeccionamiento de los instrumentos de control constitucional, es decir, los medios para hacer efectivas las normas constitucionales y marcar límites a la política. Sin embargo, desde la perspectiva política, se trata de la continuación de la política por medios jurídicos.

<sup>62</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).



pero también lo hacen en los pocos casos en que el PRI se presentó como parte actora.<sup>63</sup> Más aún, 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 en que han sido impugnados exitosamente ante la Corte por la oposición o los particulares.<sup>64</sup> Pero, por otro lado, difícilmente puede sostenerse 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>65</sup> En primer lugar, la controversia no se resolvió de modo unánime,<sup>66</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>67</sup> Sin embargo, la mayoría estuvo dividida. Cinco Ministros consideraron que las disposiciones impugnadas eran inconstitucionales no sólo porque fueran más allá de lo dispuesto por la Ley<sup>68</sup> —que fue

<sup>63</sup> Magaloni/Sánchez Galindo (2001, 20). De acuerdo con otro análisis cuantitativo de las resoluciones sobre controversias constitucionales publicadas entre febrero de 1995 y julio de 1999, de 81 controversias en que se pudo probar una diferencia partidista entre las partes actora y demandada, el PRI fue parte "actora" en 19 casos y "demandada" en 86. También hay que tomar en cuenta que de un total de 100 controversias analizadas, solamente en la mitad (50), la Suprema Corte entró a analizar el fondo de alguna de las pretensiones de la parte actora y que en únicamente 10 controversias se le dio la razón parcial o total (Fix-Fierro 2003).

<sup>64</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 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>65</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/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>66</sup> Aproximadamente el 90 por ciento de los asuntos de la Corte se resuelven por unanimidad.

<sup>67</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>68</sup> Éste fue el principal argumento del Senado para impugnar las reformas.

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 mismas que permiten la participación limitada de los particulares en la generación de electricidad podrían ser inconstitucionales también.<sup>69</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>70</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. En resumen: más que mostrar preferencia por las posturas políticas de alguno de los tres principales partidos, esta resolución significa que la Corte está dispuesta a poner sus propios acentos en la definición de la política pública, aunque ello signifique reducir los márgenes de negociación de los actores políticos e incrementar los costos económicos para el país.

### e. 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 decirlo, como resultado de la liberalización económica y la reforma política.<sup>71</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

<sup>69</sup> Cossío Díaz y Cortés Campos (2002, 31) critican la resolución de la Corte señalando que ésta redefinió la materia litigiosa por la vía de la suplencia de la queja, que no tenía cabida en la controversia, a fin de poder introducir su interpretación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

<sup>70</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.

<sup>71</sup> López Ayllón (1997).

meramente simbólico para convertirse en un instrumento de regulación más técnico y eficaz.<sup>72</sup> Dicho en otras palabras: el derecho debe no solamente "instituir", sino también "regular".<sup>73</sup>

Un análisis cuidadoso de eventos recientes en la vida pública mexicana (conflictos post-electorales a principios de los años 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) muestra 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>74</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>75</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 —la reducción de asuntos fue de unos 2 mil entre 1987 y 1988— 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

<sup>72</sup> López Ayllón/Fix-Fierro (2000), Fix Fierro/López Ayllón (2001a y 2002).

<sup>73</sup> López Ayllón (1997, cap. 5).

<sup>74</sup> Fix-Fierro/López Ayllón (2001a; 2002).

<sup>75</sup> Fix-Fierro (1999a) y Cossío Díaz (2001).

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>76</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.

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 comparado. 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 Yves Dezalay y Bryant Garth,<sup>77</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 explica 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 un cierto grado de incompreensión de la evolución de la Corte hacia un tribunal constitucional de tipo europeo.

### 3. 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 federal y locales, por lo que no se incluirán en ella otros tribunales que se encuentran formalmente fuera de dichos Poderes Judiciales.

<sup>76</sup> Eisenstadt (1999).

<sup>77</sup> Dezalay/Garth (1995, 25 y siguientes).

## a. 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.

### i) 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 adoptar 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.

En otra parte hemos explorado el modo en que el régimen autoritario en México limitaba y manipulaba la independencia judicial.<sup>78</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 en general, y la Suprema Corte en particular, gozaron de un grado efectivo de independencia y autoridad, aunque no siempre trataron de elevar el nivel de protección de los ciudadanos frente a los abusos del gobierno.<sup>79</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

<sup>78</sup> Fix-Fierro (1999a).

<sup>79</sup> Schwarz (1977).

presidencial es de seis).<sup>80</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 fueron 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. Ahora el nombramiento es por un periodo único de quince años.<sup>81</sup>

Las nuevas reglas tienen el propósito de desincentivar los nombramientos "políticos" y la utilización de la Corte como 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 federal o senador, etcétera, en el año anterior a la designación.<sup>82</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>83</sup>

<sup>80</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>81</sup> Artículo 96 de la Constitución.

<sup>82</sup> Artículo 95, fracción VI, de la Constitución.

<sup>83</sup> Artículo 101 de la Constitución.

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 primer periodo en su cargo no podrían ser removidos de él salvo por causa de responsabilidad en términos del título respectivo de la Constitución.<sup>84</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>85</sup>

Además de las reglas anteriores, los estados han adoptado 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, mediante la selección previa por el Consejo de la Judicatura sobre la base de los méritos profesionales de los candidatos (por ejemplo, Jalisco, México, Morelos y Sinaloa), inclusive eliminando por completo la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (así, por ejemplo, en el estado de Baja California), o a través de la selección alternada por los tres poderes (Guanajuato). 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>86</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 más, en última instancia, 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>87</sup> A partir de 1989, quince de las treinta

<sup>84</sup> Artículo 116, fracción III; artículo 122, C, Base Cuarta, fracción I, de la Constitución.

<sup>85</sup> Entre otras resoluciones similares, véase el amparo en revisión 2021/99. José de Jesús Rentería Núñez, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, vol. XIII, enero 2001, 497 y siguientes. Varios estados han adoptado el modelo federal y han dispuesto que los Magistrados ocupen el cargo por un periodo único no renovable, haciendo una interpretación cuestionable de la Constitución federal y desconociendo las diferencias entre un tribunal constitucional y un tribunal ordinario.

<sup>86</sup> Fix-Fierro (1999b).

<sup>87</sup> *Cfr.* Ramseyer (1994).

y dos entidades federativas han experimentado ya 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. Aún en los casos en que los poderes políticos están encargados de hacer los nombramientos, la selección de los Magistrados podría obedecer en lo futuro 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>88</sup> Esto le confería al respectivo 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 desarrollan 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

---

<sup>88</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.



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>89</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 lo anterior 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. De hecho, entre 2001 y 2002 se han presentado en el Congreso de la Unión no menos de tres iniciativas, a cargo de diputados del PRI y el PRD, que proponen otorgar al Poder Judicial de la Federación (y a los Poderes Judiciales locales) de un 2 a un 2.5 por ciento del presupuesto programable respectivo.<sup>90</sup> A primera vista, se trata de una buena idea, pero que, de ser aceptada, puede acarrear diversos inconvenientes. Por ejemplo, puede conducir a un crecimiento aún más desmedido de los tribunales federales (véase *infra*). Ésta y otras razones, como los cuestionamientos a la calidad y eficiencia de la justicia, hacen improbable la aprobación de la reforma en un futuro próximo.

El presupuesto judicial federal ha crecido de manera muy significativa desde comienzos de los años ochenta, y de manera muy especial desde mediados de la década de los noventa.

<sup>89</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>90</sup> La Constitución del Estado de Baja California (artículo 57) dispone que el Poder Judicial del Estado recibirá al menos dos por ciento del presupuesto respectivo, pero acto seguido anula prácticamente la garantía, pues el Poder Legislativo puede reducirlo si hay causa justificada. La Constitución del Estado de Jalisco (artículo 57) dispone que el presupuesto del Poder Judicial no podrá ser inferior al del año anterior, ajustado a la inflación.

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:

Tabla 2  
Presupuesto judicial federal (1970-2002)

Año	Nominal (nuevos pesos)	Constante nuevos pesos (1994)	% Presupuesto federal	Per capita	Por puesto 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	4 908 982

Fuente: Cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y el *Diario Oficial de la Federación*.  
Nota: El presupuesto per capita y por puesto judicial se expresa en nuevos pesos constantes (1994). Como puestos judiciales se contabilizaron todas las plazas de Jueces de distrito, Magistrados de circuito y Ministros de la Suprema Corte en el año respectivo, pero 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, crecimiento similar al que se observa en los veinticinco años anteriores. El presupuesto *per capita* y por puesto judicial ofrece una medida adicional del aumento presupuestal tomando criterios de comparación internos y externos al Poder Judicial.

En años recientes, también los Poderes Judiciales locales han visto crecer considerablemente sus recursos. La Tabla 3 ofrece datos sobre los presupuestos judiciales de las entidades federativas entre 1997 y 2001:

**Tabla 3**  
**Presupuesto judicial total de las entidades federativas (1997-2001)**

Año	Nominal (N\$)	% Presupuesto local	Variación porcentual año anterior
1997	2 176 458 261	1.42	--
1998	3 300 189 521	1.41	+51.6%
1999	4 037 351 434	1.47	+22.3%
2000	4 900 193 744	1.30	+21.4%
2001	6 714 111 633	1.40	+37.0%

Fuente: Sarre/López Ugalde (2002, anexos 6 y 7).

Según los datos anteriores, entre 1997 y 2001 los presupuestos judiciales de las entidades federativas se han incrementado de manera importante, llegando en algún caso hasta el 541 por ciento en términos nominales, con un aumento promedio del 190 por ciento.<sup>91</sup> Como porcentaje del presupuesto de egresos local, sin embargo, los presupuestos judiciales muestran una notable variación entre estados durante el periodo, aunque el promedio no llega al 1.5 por ciento y no ha variado en realidad.

A pesar del significativo aumento a los presupuestos judiciales locales, persiste una enorme disparidad con el presupuesto judicial federal. Vale la pena hacer notar que si bien en el año 2000 el presupuesto judicial sumado de *todas* las entidades federativas equivalía al 79 por ciento del presupuesto del Poder Judicial de la Federación, al año siguiente (2001) esa proporción se había reducido al 50 por ciento. Otra medida de las grandes diferencias presupuestales entre los Poderes Judiciales federal y local lo da la comparación del presupuesto por puesto judicial: mientras que el presupuesto nominal por cada una de los 698 puestos judiciales del Poder Judicial de la Federación en el año 2000 fue de aproximadamente 9 millones 630 mil pesos, el de los Poderes Judiciales locales (3 mil 677 puestos, incluyendo Jueces de paz, municipales y menores, Jueces de primera instancia y Magistrados) fue de un millón 361 mil pesos, es decir,

<sup>91</sup> La inflación acumulada para el periodo no llegó a 40 por ciento.

una diferencia aproximada de 8 a 1 que se amplió con el notable aumento al presupuesto de los tribunales federales en 2001.<sup>92</sup>

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, lo que cubre de un 10 a un 30 de sus necesidades presupuestales.<sup>93</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 en comparación con lo que reciben por igual concepto las Procuradurías de Justicia, ha permitido a los Poderes Judiciales locales construir nuevos juzgados y mejorar y renovar su infraestructura, por ejemplo, mediante la sustitución del equipo de cómputo.<sup>94</sup>

## ii) 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 nuevos mecanismos para asegurar la responsabilidad de los Jueces federales en lo individual y de la judicatura en su conjunto, en el entendido de que en las entidades federativas se han producido cambios similares.

Antes de 1995, la Suprema Corte estaba encargada de la vigilancia y control de la conducta de los Jueces federales.<sup>95</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

<sup>92</sup> Véanse los datos sobre plazas judiciales locales para el año 2000 en Concha/Caballero (2001, 36-38). Si el cálculo se hiciera exclusivamente con las plazas de Jueces de primera instancia y Magistrados, el presupuesto por plaza judicial sería de 2 millones 460 mil pesos, aproximadamente.

<sup>93</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 (Concha/Caballero 2001, 154 ff.).

<sup>94</sup> Concha/Caballero (2001, 158).

<sup>95</sup> Los Ministros de la Suprema Corte solamente pueden ser sometidos a juicio político por el Congreso de la Unión.

y litigantes. 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>96</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>97</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 ende, no puede quedar sometido a otro poder, se ha generado una tendencia a la irresponsabilidad política y funcional de sus núcleos. Los controles internos de solvencia moral y capacidad subjetiva para desempeñar la función judicial son prácticamente inexistentes y dependen directamente del Pleno. Es necesario garantizar la autonomía del Poder Judicial de la Federación al mismo tiempo que se establecen disposiciones para obligar a los Jueces al cumplimiento de su deber constitucional.<sup>98</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.<sup>99</sup> 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

<sup>96</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, nota 18, 74). *Cfr.* la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 118 y siguientes, que contienen ahora disposiciones explícitas sobre los criterios para la primera adscripción así como para los cambios de adscripción. Tales resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal pueden ser impugnadas ante la Suprema Corte.

<sup>97</sup> Carpizo (2000, 211 y siguiente).

<sup>98</sup> PAN (1994, 4).

<sup>99</sup> Los Poderes Judiciales locales, en especial los que cuentan con un Consejo de la Judicatura, han introducido disposiciones similares. Véase Concha/Caballero (2001, 105 y siguientes).

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

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 a nueve Jueces de distrito y dos Magistrados de circuito; solamente dos Jueces fueron destituidos de sus cargos. Desafortunadamente, desde 1999 el Consejo no ha publicado datos detallados 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

<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 siguientes 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 siguientes).

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 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 Concursos Mercantiles que lo creó, publicada en mayo de 2000, 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 presidente de la Suprema Corte, transmitió la consulta al Pleno en el mes de julio del mismo año. La Corte examinó el problema desde la perspectiva constitucional y concluyó, menos de tres meses después, 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 para su información.<sup>106</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, cuando no resulta evidente que hubiera una controversia de este tipo. Aunque la resolución de la Corte puede ser criticada desde un punto de vista jurídico,<sup>107</sup> también 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 y producto de una insuficiente reflexión.

Sin duda, la tendencia hacia una mayor responsabilidad y transparencia en el funcionamiento de los tribunales ha hecho importantes progresos en tiempos recientes. La Auditoría

<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> 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>107</sup> Véase el análisis detallado de Cossío Díaz (2002, 155 y siguientes).

Superior de la Federación ha formulado repetidas observaciones a las prácticas financieras del Poder Judicial de la Federación.<sup>108</sup> En abril de 2002, el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>109</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>110</sup>

Respecto de lo que Mauro Cappelletti llama la "responsabilidad social" de los Jueces, por la que se "rinda cuentas a los cuerpos o grupos sociales, y en última instancia, al pueblo",<sup>111</sup> hemos mostrado la creciente 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>112</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, en asuntos penales, los medios llevan "juicios paralelos" que condenan de manera inapelable

<sup>108</sup> Véase, por ejemplo, la nota periodística "Detectan en SCJN pagos irregulares", *Reforma*, 11 de septiembre de 2002, 1 A.

<sup>109</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>110</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.

<sup>111</sup> Cappelletti (1989, 79).

<sup>112</sup> Véase *Este País*, no. 137, agosto de 2002.



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>113</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 tiene pleno cuidado con el rigor y la consistencia de la argumentación.<sup>114</sup> Aunque la mayoría de sus resoluciones (no se publican todas) son ahora accesibles tanto en forma impresa como electrónica y a un costo razonable, no han sido todavía incorporadas a una discusión más amplia de las cuestiones públicas que abordan. Podría decirse incluso que las sentencias se publican, pero no son públicas. 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 muchos juristas mexicanos siguen cultivando ideas jurídicas tradicionales que no son de utilidad para que los Jueces aborden y resuelvan los nuevos problemas que se les plantean.

## b. 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.

### i) Procesos de crecimiento

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 4 ofrece un panorama del crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en relación con la población desde 1930:

<sup>113</sup> *Cfr.* Concha/Caballero (2001, 221).

<sup>114</sup> *Cfr.* Cossío Díaz (2002, 139 y siguientes).

Tabla 4  
 Número de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito  
 en relación con la población (1930-2002)

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
2002	264	165	63	100 785	382	611	1 600

Fuente: Cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2002*. La población para 2001 y 2002 es estimada. JD= juzgados de distrito. TCC= tribunales colegiados de circuito. TUC= tribunales unitarios de circuito.

La Tabla 4 claramente muestra el gran crecimiento en el número de tribunales. Entre 1990 y 2002, por ejemplo, el número de Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito se ha duplicado, prácticamente. Además, la relación con la población ha ido disminuyendo constantemente, en particular en lo que se refiere a los Tribunales Colegiados, mostrando así la medida en que la justicia se ha descentralizado en los últimos años. Sin embargo, como lo muestra la Tabla 5, 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 5  
Carga de trabajo de los tribunales federales  
(1970-2002)

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
2002	264	294 261	1 115	165	253 807	1 538	63	42 537	675

Fuente: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2002*. La carga de trabajo de los Juzgados de Distrito incluye solamente amparos indirectos. La carga de trabajo de los Tribunales Unitarios de Circuito incluye solamente apelaciones en asuntos federales.

La Tabla 5 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 en 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 las 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, al menos por lo que se refiere a los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito.

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>115</sup>

## ii) 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>116</sup>

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>117</sup> Prueba de ello es que 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>118</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. De acuerdo con el modelo europeo,<sup>119</sup> los Consejos de la Judicatura se encargan primariamente 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

<sup>115</sup> *Cfr.* Concha/Caballero (2001, 123 y siguientes).

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

<sup>117</sup> Cossío Díaz (1992, 97 y siguientes).

<sup>118</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 y siguientes).

<sup>119</sup> Fix-Zamudio/Fix-Fierro (1996).

Judicial. En la mayoría de los casos, sin embargo, esos Consejos 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.

Las funciones de los Consejos de la Judicatura, especialmente las de tipo administrativo, resultan controvertidas; muchos funcionarios judiciales las perciben con sentimientos encontrados y sus opiniones al respecto están divididas. Así, por ejemplo, de acuerdo con un reciente estudio, 52 por ciento de 120 secretarios encuestados señaló que en el Poder Judicial federal se piensa más bien que el Consejo es un mecanismo de control que afecta su autonomía, mientras que sólo el 47 por ciento consideró que el Consejo es visto como una garantía de autogobierno y de independencia externa.<sup>120</sup> Sin embargo, es un hecho que la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas permite que éstas últimas se desarrollen de manera más técnica y profesional.<sup>121</sup> 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>122</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>123</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

<sup>120</sup> González Placencia (2002, 71).

<sup>121</sup> Algunos Jueces de primera instancia de los estados que he tenido oportunidad de entrevistar señalan que el Consejo de la Judicatura está más pendiente de sus problemas y necesidades de lo que lo estaba anteriormente el Tribunal Superior de Justicia.

<sup>122</sup> *Cfr.* Concha/Caballero (2001, 54 y siguientes).

<sup>123</sup> Concha/Caballero (2001, 54 y siguientes).

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>124</sup>

### **iii) 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 caballos 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>125</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 sí 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.

No obstante lo anterior, se están haciendo algunos esfuerzos por mejorar la rapidez de los juicios y por introducir los mecanismos de RAC en los tribunales<sup>126</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>127</sup> Otro estudio reciente, esta vez relativo a los juicios ejecutivos mercantiles en los tribunales del Distrito Federal,<sup>128</sup> muestra una duración media de 223 días entre la presentación de la demanda y la sentencia y que otros 330 días son necesarios para iniciar el cobro de la deuda. El estudio concluyó también que las reformas aprobadas en 1996 para acelerar los procedimientos no tuvieron un efecto estadísticamente significativo. En cambio, al examinarse los factores que más contribuyen a la duración de los juicios, el estudio determinó que el más importante es el hecho de que la parte demandada comparezca a contestar la demanda, lo cual resulta lógico si consideramos que una proporción elevada de

<sup>124</sup> Concha/Caballero (2001, 69 y siguiente) 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.

<sup>125</sup> Véanse en la revista *Voz y Voto* (julio de 1996) los resultados de una encuesta de opinión sobre la justicia en el Distrito Federal.

<sup>126</sup> Concha/Caballero (2001, 196 y siguientes, 209 y siguientes).

<sup>127</sup> Sarre/López Ugalde (2002, 34 y siguiente).

<sup>128</sup> Hammergren/Magaloni (2001).

resoluciones se dictan en rebeldía y otra parte significativa concluye con un acuerdo extrajudicial entre las partes.<sup>129</sup>

### c. 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 y otras similares.<sup>130</sup> No obstante, gracias al crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales, los tribunales tienen una mejor distribución territorial que facilita efectivamente el acceso a ellos. En 1970, por ejemplo, los 55 Juzgados de Distrito estaban distribuidos en solamente ocho circuitos judiciales federales y tenían su sede en un total de 39 ciudades, de las cuales sólo 25 eran capital de un estado, es decir, había cinco estados en cuya ciudad capital no se asentaba ningún juzgado (Baja California, Coahuila, Guerrero, Sinaloa y Tamaulipas). Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito solamente tenían su sede en ocho ciudades capitales. En 2002, en cambio, había ya 28 circuitos judiciales, dotados cada uno con una jerarquía completa de instancias jurisdiccionales. Para efectos de la comparación con 1970, podemos señalar que, en 2002, los 264 Jueces de distrito se hallaban ubicados en un total de 62 ciudades, de las cuales 31 eran las capitales de los estados más el Distrito Federal.

A pesar de los cambios positivos acarreados por la mejor distribución territorial de la justicia, la mayoría de la población sigue excluida del acceso a los servicios jurisdiccionales, pues la barrera más importante se encuentra en la falta de acceso a la asesoría jurídica y en 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

<sup>129</sup> Hammergren/Magaloni (2001, 54 y siguientes).

<sup>130</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 judicialmente cantidades inferiores a ésta. Fix-Fierro/López Ayllón (2001b).

técnica, con el nombre de Instituto Federal de Defensoría Pública. La defensa en la materia penal se amplió a la fase de la averiguación previa y se creó la asesoría jurídica en las materias no penales del derecho federal. El Instituto selecciona a los defensores y asesores a través de concursos públicos. En diciembre de 2002, el Instituto contaba ya con un total de 509 defensores públicos (en 1998 eran 215) y 114 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:

**Tabla 6**  
**Número de "acciones" de los defensores públicos y asesores jurídicos federales**  
**(1998-2002)**

Año	Defensa pública		Asesoría jurídica		
	Averiguación previa	Proceso penal	Orientación	Asesoría	Representación
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
2002	74 162	58 981	11 801	4 784	5 186

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1998-2002.  
 Nota: En el rubro de asesoría jurídica, la orientación procede cuando el asunto no es competencia del Instituto, canalizándose al interesado a la institución competente. La asesoría corresponde a la elaboración de un dictamen técnico jurídico sobre la viabilidad de la intervención del Instituto. La representación implica el patrocinio legal pleno que se otorga el solicitante que cumple con los requisitos del caso.

La tabla muestra el notable crecimiento de los servicios ofrecidos por el Instituto. El número de acciones de asesoría jurídica se ha quintuplicado, casi, en menos de cinco 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>131</sup>

#### d. 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 la cuestión de las 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 7 muestra el perfil profesional de los Ministros de la Suprema Corte que han desarrollado una carrera judicial previa:

La Tabla 7 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 mantuvo relativamente inalterado entre 1984 y 1993, pero la reforma de 1994 lo incrementó visiblemente, pues un número mayor de los actuales Ministros ha pasado por los diversos escalones de la carrera judicial que en anteriores composiciones de la Corte. Lo anterior resulta digno de notarse si se toma en cuenta que en ese periodo se dieron dos reformas importantes (1987 y 1994), que trataron de dar a la Corte un perfil más claro como tribunal de constitucionalidad de acuerdo con el modelo europeo,<sup>132</sup> así como la casi total sustitución de los Ministros en dos ocasiones durante el mismo periodo.<sup>133</sup> Pero, ¿por qué habríamos de esperar un cambio en el

<sup>131</sup> Concha/Caballero (2001, 204 y siguiente).

<sup>132</sup> Cappelletti (1989, 136 y siguientes).

<sup>133</sup> Entre 1984 y 1996, los Ministros de la Suprema Corte fueron sustituidos dos veces casi por completo por retiro y renuncia. El presidente de la Madrid (1982-1988) hizo diecinueve nombramientos (73 por ciento de la composición de la Corte de entonces). El presidente Salinas de Gortari (1988-1994) hizo 11 nombramientos (42 por ciento). Después de la reforma de 1994, solamente dos Ministros fueron designados nuevamente al cargo.

perfil profesional de los Ministros en respuesta a la especialización de la competencia de la Corte en asuntos de constitucionalidad?

**Tabla 7**  
**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)
Carrera judicial	16 (60%)	13 (52%)	8 (73%)
Secretarios de la Suprema Corte	14 (54%)	12 (48%)	8 (73%)
Jueces de distrito	8 (31%)	8 (32%)	7 (64%)
Magistrados de circuito	11 (42%)	10 (40%)	7 (64%)
Antigüedad promedio	27 años	27 años	24 años
Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984) y Poder Judicial de la Federación (1993; 1996).			

Los estudiosos del derecho comparado 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, para resolver las cuestiones de constitucionalidad, las que inevitablemente poseen un fuerte contenido político, se han establecido tribunales especiales integrados por Jueces que no siempre son de carrera y que resultan seleccionados con la intervención de los poderes políticos.<sup>134</sup>

<sup>134</sup> Cappelletti (1989, 138, 142 y siguientes).

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 un instrumento muy 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 la 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. 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".<sup>135</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 general 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 vacía, de muchas de sus sentencias, especialmente en casos controvertidos.

<sup>135</sup> Gudiño Pelayo (1991, 265). Cossío (2002, 114 y siguientes) 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.

No es que dichas sentencias sean 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 la teoría constitucional. El resultado es, en ocasiones, un conjunto algo desconcertante de resoluciones inconsistentes entre sí.

Por lo que se refiere al nombramiento de los Jueces federales inferiores, quizá sea prematuro 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>136</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>137</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 examen 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>138</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 8 muestra el número de nuevos nombramientos de Jueces y Magistrados que ha hecho el Consejo entre febrero de 1995 y diciembre de 2002:

<sup>136</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. Sobre la carrera judicial federal, con abundantes y útiles datos cuantitativos, véase Báez Silva (2002).

<sup>137</sup> Báez Silva (2001, 38).

<sup>138</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>>.

**Tabla 8**  
**Nombramientos de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito**  
**(1995-2002)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Jueces de distrito	28	62	60	0	97	85	80	78	490
Magistrados de circuito	14	52	32	11	97	70	44	67	387
Fuente: página Web del Consejo de la Judicatura Federal, <a href="http://www.cjf.gob.mx">http://www.cjf.gob.mx</a> . e <i>Informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2002</i> .									

Excluyendo los once Ministros de la Suprema Corte y los 22 Magistrados electorales, a fines de 1995 había 472 puestos judiciales federales (176 Jueces de distrito y 296 Magistrados de circuito). A fines de 2002, este número se había elevado a 822 (264 Jueces de distrito y 558 Magistrados de circuito), un incremento del 74.1 por ciento. Durante el mismo periodo, sin embargo, se nombraron 490 Jueces de distrito (185.6 por ciento de su número total a fines de 2002) y 387 Magistrados de circuito (84.5 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.

En los concursos internos de oposición, los Jueces de distrito son seleccionados entre los secretarios de los distintos órganos jurisdiccionales, y los Magistrados de circuito provienen de las filas de los Jueces de distrito. Si bien los Jueces de distrito que ocupaban el cargo en 2002 tenían, en promedio, la misma experiencia en términos de antigüedad que sus homólogos de 1984 (véase *infra* Tabla 9), la necesidad apremiante de nombrar Magistrados de circuito sí 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 (más del doble), lo que significa, en última instancia, que no habría 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.

La anterior 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.<sup>139</sup> A fines de 2002, el Consejo convocó nuevamente dos concursos libres para nombrar Jueces y Magistrados, abiertos en particular a los Magistrados de los otros tribunales federales y Poderes Judiciales locales, pero es improbable que a través de ellos ingresen al Poder Judicial federal un número elevado de aspirantes externos, quienes se encuentran naturalmente en desventaja frente a los candidatos que ya son miembros del Poder Judicial federal.

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 en las actitudes de los Jueces federales. Por fortuna, contamos con algunos datos interesantes que pueden resultar de utilidad en este sentido. La Tabla 9 muestra datos sobre los perfiles personales y profesionales de los Jueces de distrito y Magistrados de circuito en 1984 y en 2002:

**Tabla 9**  
**Perfiles personales y profesionales de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito (1984 y 2002)**

Perfil personal y profesional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito	Jueces de Distrito		Magistrados de Circuito	
	1984 (N=97)	2002 (N=257)	1984 (N=87)	2002 (N=535)
Lugar de nacimiento	20 entidades	28 entidades	25 entidades	31 entidades
Distrito Federal	16 (16.5%)	67 (26.0%)	9 (10.3%)	123 (23.0%)
Adscripción en lugar de nacimiento	20 (20.6%)	46 (17.9%)	11 (12.6%)	155 (29.0%)
Mujeres	6 (6.6%)	59 (23.0%)	5 (5.7%)	92 (17.2%)

<sup>139</sup> Báez Silva (2002, 97).

Edad	44.8 años	42.3 años	50.9 años	50.8 años
<i>Al ingreso en el PJF</i>	29.4 años	26.8 años	29.3 años	27.5 años
<i>Al nombramiento como Juez</i>	40.4 años	39.8 años	39.5 años	39.3 años
<i>Al nombramiento como Magistrado</i>			43.7 años	43.7 años
Ocupación del padre		(N=162)		(N=90)
<i>Jurista</i>	11.3%	13.3%	12.6%	13.3%
<i>Profesionista (todos)</i>	22.3%	26.0%	31.0%	24.4%
<i>Comerciante</i>	28.7%	21.8%	21.8%	22.2%
<i>Servidor público/empleado</i>	17.0%	26.0%	23.0%	30.0%
<i>Trabajador/artesano</i>	10.6%	15.2%	8.0%	11.1%
<i>Campesino/agricultor</i>	13.8%	9.0%	13.8%	11.1%
<i>Empresario/industrial</i>	5.3%	1.2%	1.1%	0.0%
<i>Otro</i>	2.1%	0.6%	1.1%	1.1%
Estudios de derecho				
Número de escuelas	21	42	16	41
Egresados de escuelas públicas	90 (95.7%)	224 (87.8%)	84 (97.7%)	497 (93.1%)
Egresados de la UNAM	33 (34.5%)	70 (27.5%)	33 (38.4%)	182 (34.0%)
Antigüedad				
<i>En el PJF</i>	15.1 años	15.2 años	21.1 años	23.6 años
<i>Al nombramiento como Juez</i>	10.7 años	12.2 años	10.3 años	12.2 años
<i>Al nombramiento como Magistrado</i>			14.1 años	16.6 años
<i>En el cargo de Juez</i>	4.4 años	2.4 años	5.0 años	4.3 años
<i>En el cargo de Magistrado</i>			7.1 años	7.0 años
Carrera judicial				
<i>Oficial judicial</i>	14 (14.4%)	83 (32.3%)	7 (8.0%)	122 (22.8%)
<i>Actuario</i>	41 (42.3%)	152 (59.1%)	40 (46.0%)	295 (55.1%)
<i>Secretario en juzgado distrito</i>	49 (50.5%)	166 (64.6%)	48 (55.2%)	352 (65.8%)
<i>Secretario en tribunal circuito</i>	58 (59.8%)	225 (87.5%)	43 (49.4%)	432 (80.7%)

<i>Secretario en la Suprema Corte</i>	78 (80.4%)	63 (24.5%)	66 (75.9%)	361 (67.5%)
<i>Juez de Distrito</i>			80 (92.0%)	524 (98.1%)
Ejercicio profesional fuera del PJF	56 (57.7%)	137 (53.3%)	43 (49.4%)	309 (57.8%)
Fuente: elaboración propia con datos del Consejo de la Judicatura Federal, página Web: < <a href="http://www.cjf.gob.mx">http://www.cjf.gob.mx</a> >, visitada en mayo y junio de 2002 y febrero y marzo de 2003; Presidencia de la República (1984) y Poder Judicial de la Federación (1989; 1993; 1996), así como los <i>Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2002</i> .				

En la tabla anterior se observan claramente las continuidades y diferencias que se han producido en la carrera judicial durante este periodo de casi veinte años. Entre las continuidades más importantes podemos mencionar:

- *Edad.* La edad promedio de Jueces y Magistrados es muy similar, tanto en 1984 como en 2002, así como lo es la edad al producirse el nombramiento como Juez y Magistrado. En todo caso, disminuye un poco la edad promedio de ingreso al Poder Judicial
- *Origen socioeconómico.* Este dato se puede deducir, de manera aproximada, de la ocupación del padre, quien tradicionalmente es el sostén del hogar. Se observa que Jueces y Magistrados provienen principalmente de estratos medios y medios bajos. Llama la atención que la proporción de hijos de juristas no es muy alta y se mantiene constante en el periodo.
- *Antigüedad.* Al igual que la edad, la antigüedad promedio en el Poder Judicial es muy similar en las dos fechas; en todo caso, aumenta en más de dos años para los Magistrados. Es de notarse que la antigüedad previa al nombramiento como Juez o Magistrado no disminuye sino que *aumenta*. Ello indica que, a pesar de la extraordinaria movilidad interna a la que hemos hecho referencia, Jueces y Magistrados no tienen en 2002, en promedio, menos experiencia dentro del Poder Judicial de la que tenían en 1984. No obstante, la antigüedad en el cargo de Juez disminuye sensiblemente, tanto para los Jueces en funciones como para los actuales Magistrados



que lo fueron. Esto se explica, como ya lo hemos indicado, por la existencia de más plazas de Magistrados que de Jueces. Como los primeros son nombrados de entre las filas de los segundos, la movilidad en el cargo de Juez es mucho mayor.

- *Ejercicio profesional externo.* Resulta interesante observar que aproximadamente la mitad de los Jueces y Magistrados señalan haber realizado actividades profesionales distintas antes de su ingreso en el Poder Judicial. Si los datos son correctos, la proporción es similar en las dos fechas.

Entre los cambios más significativos podemos señalar los siguientes:

- *Lugar de nacimiento y de adscripción.* La tabla revela una mayor diversidad geográfica en el origen de Jueces y Magistrados, pues aumenta el número de entidades federativas de las que provienen. Al mismo tiempo, el número de juzgadores originarios del Distrito Federal se incrementa. Por otra parte, son una minoría los Jueces y Magistrados adscritos en sus entidades de origen, lo que demuestra la movilidad geográfica de los integrantes del Poder Judicial. Sin embargo, es de notarse que mientras la proporción respectiva de los Jueces disminuye, en el caso de los Magistrados aumenta hasta alcanzar casi 30 por ciento.
- *Género.* Se observa claramente un avance en el número de mujeres que ocupan cargos judiciales, aunque dicha presencia no parece haberse incrementado, en términos proporcionales, después de 1995, con la introducción de la carrera judicial,<sup>140</sup> y se encuentra todavía muy lejos del 48.7 por ciento de la matrícula que ya tenían las mujeres en las escuelas de derecho en 2001.<sup>141</sup>
- *Estudios profesionales.* El número de escuelas de las que son egresados Jueces y Magistrados ha aumentado notablemente en casi 20 años, aunque no al ritmo de la creación de nuevos programas de licenciatura. Y si bien la gran mayoría proviene todavía de escuelas y facultades de derecho públicas, el número de egresados de

<sup>140</sup> López Ayllón/Fix-Fierro (2000, 247), con datos hasta fines de 1999.

<sup>141</sup> ANUIES (2001).

las escuelas privadas va en aumento, lo cual es más notorio entre los Jueces de distrito en 2002. Si tomamos en cuenta que los integrantes del Poder Judicial requieren en promedio doce años para alcanzar el cargo de Juez de distrito, y si además consideramos que en los años noventa se produjo una verdadera explosión en el número de escuelas de derecho privadas,<sup>142</sup> podemos predecir razonablemente que en un plazo de diez a quince años aumentará de manera sensible la presencia de egresados de escuelas privadas en el Poder Judicial federal.

- *Carrera judicial.* Los cambios en la carrera judicial son también significativos.<sup>143</sup> Se advierte, en primer lugar, que la carrera judicial se ha hecho más estricta, en el sentido de que una proporción mayor de Jueces y Magistrados está recorriendo sus distintos peldaños, inclusive desde el puesto de oficial judicial que, de acuerdo con la ley, no es una de las categorías que integran la carrera judicial formal.<sup>144</sup> Por el otro lado, el porcentaje de Jueces y Magistrados que ha ocupado un cargo en la Suprema Corte de Justicia (por lo general, como secretarios de estudio y cuenta) ha descendido dramáticamente, de modo que, en su mayoría, los Jueces de distrito ya no provienen de la Corte sino de los Tribunales de Circuito. Esto puede tener varias explicaciones. La más obvia se debe al gran crecimiento del Poder Judicial, lo que hace más difícil ocupar la mayoría de las nuevas plazas con funcionarios provenientes de la Suprema Corte, pero también puede deberse a las funciones cada vez más especializadas que realiza la Corte. En todo caso, el dato podría reflejar simplemente la pérdida de influencia y control de la propia Corte sobre la carrera judicial y, en el largo plazo, sobre las actitudes y opiniones de Jueces y Magistrados.

<sup>142</sup> Según datos obtenidos de los informes estadísticos anuales de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), entre 1991 y 2001, el porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas de derecho privadas aumentó del 17 al 45 por ciento.

<sup>143</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>144</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995), artículo 110.

En resumen, se nos presenta así una mezcla de cambio y continuidad, de mayor diversidad y uniformidad, es decir, un panorama de transición cuyas consecuencias últimas no se alcanzan a vislumbrar todavía.

Un interesante estudio empírico realizado recientemente en el Instituto de la Judicatura Federal<sup>145</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 (Poder Judicial "débil" o "formal") y otra referida al Estado constitucional democrático (Poder Judicial "fuerte" o "sustantivo"), el estudio trata de identificar las actitudes y opiniones con las que estarían más de acuerdo los Jueces y Magistrados federales, a través de las respuestas a un cuestionario que proporcionaron 120 secretarios de todas las categorías judiciales. Tales actitudes y opiniones se refieren a cuatro elementos de la función judicial (imparcialidad, independencia, principio del Juez natural y unidad de la jurisdicción, responsabilidad) tanto en sus dimensiones internas como externas.<sup>146</sup>

El principal resultado es que entre los juzgadores federales habría un mayor grado de identificación con el polo "formal", "débil" o "conservador" (53.3 por ciento de la muestra), respecto del polo "sustantivo", "fuerte" o "innovador". Resulta notable que no se haya encontrado una relación estadísticamente significativa entre estas actitudes y variables tales como el género, el estado civil, la antigüedad, la formación, etcétera, de los secretarios encuestados. Esto podría significar que tales variables no son un obstáculo para el cambio de las actitudes judiciales. Sin embargo, concluye el autor del estudio, si no se toman en cuenta

los obstáculos que puede generar una concepción legalista de la función jurisdiccional, un Juez dependiente a la vez de su "moral" y de su condición de funcionario subordinado y un arbitrio judicial no acotado, el modelo de profesionalización que se ha intentado en los últimos años generará resultados limitados.<sup>147</sup>

En resumen, las actitudes judiciales parecen encontrarse igualmente en un estado de transición entre los dos paradigmas apuntados.

<sup>145</sup> González Placencia (2002).

<sup>146</sup> González Placencia (2002, 63 y siguientes).

<sup>147</sup> González Placencia (2002, 80).

Por lo que se refiere a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, hasta 2000 todos ellos (con excepción de cuatro) habían establecido sus propios centros e institutos de formación y capacitación judicial.<sup>148</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>149</sup>

La carrera judicial como nuevo sistema para la selección y nombramiento de los Jueces tiene un lado positivo visible: hace al Poder Judicial más abierto, más meritocrático, más independiente 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>150</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.

Por último, hay un tema que no es irrelevante en relación con los incentivos para acceder a la función judicial y los mecanismos de selección correspondientes: el de los salarios judiciales. Junto con el mejoramiento en los presupuestos judiciales se ha observado un incremento notable en las percepciones de Jueces y Magistrados, tanto federales como locales. Como consecuencia de ello, en el nivel federal y en algunos estados, los salarios judiciales son en la actualidad bastante atractivos en comparación con el nivel medio de percepciones de los servidores públicos en México.<sup>151</sup> Ello generará, sin duda, mayor competencia entre los jóvenes más capacitados para ingresar en la judicatura.

<sup>148</sup> Concha/Caballero (2001, 10, 277).

<sup>149</sup> Concha/Caballero (2001, 10, 277).

<sup>150</sup> Cfr. Concha/Caballero (2001, 278).

<sup>151</sup> Según informa Báez Silva (2002, 115), a fines de 2001 la remuneración neta mensual de un Magistrado de circuito iba de unos 93 mil a 126 mil pesos; la de un Juez de distrito, de 77 mil a 93 mil pesos; la de secretarios de juzgados y tribunales, de 27 mil a 35 mil pesos. Sobre las percepciones judiciales locales, que son muy variables, véanse los datos en Sarre/López Ugalde (2002, anexos).

Más allá de la formación, la capacitación y los salarios 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.

#### **4. ¿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 debilidad y de fortaleza de la reforma misma.

Es una fuente de debilidad en la medida en 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 de las instituciones a través del derecho.<sup>152</sup> Esta es la razón por la cual el concepto de "Estado de derecho" se presentó de manera tan prominente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*,<sup>153</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

<sup>152</sup> Véase también CIDAC (1994, cap. 1).

<sup>153</sup> SHCP (1995, cap. 2).

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 tener 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
- Relación entre tribunales federales y locales a través del amparo judicial
- Enseñanza del derecho, incluyendo la formación judicial
- Profesión jurídica

A los tres primeros temas ya nos hemos referido brevemente en apartados anteriores. En cambio, la relación entre los tribunales federales y locales amerita un breve comentario porque puede convertirse en un destacado tema para la reforma judicial en el futuro próximo. Como ya se dijo, a través del amparo los tribunales federales pueden examinar las resoluciones de los tribunales de las entidades federativas, y un porcentaje significativo de ellas, aunque no precisado, lo es. Sin embargo, la situación presente es insatisfactoria para los Jueces federales y estatales. Los primeros se quejan de las crecientes cargas de trabajo y señalan que, al corregir los errores cometidos en sus sentencias, están haciendo el trabajo de los Jueces locales. Estos últimos, a su vez, también manifiestan numerosas quejas, que van desde el reducido porcentaje de amparos contra sus resoluciones que presuntamente se otorgan, y la baja en calidad (y la creciente inconsistencia) en las sentencias federales.<sup>154</sup> Por tanto, alegan que ha llegado el momento de recuperar la autonomía de que los privaron los tribunales federales a fines del siglo XIX.

<sup>154</sup> Concha/Caballero (2001, 164 y siguiente), Fix-Fierro (2001).

Por desgracia, hasta ahora la discusión sobre esta cuestión no se ha basado en información empírica sólida y en el análisis sistemático de las soluciones viables. Claramente, tanto los Jueces federales como locales hablan a partir de sus propios intereses, pero existen también otros intereses relevantes, como los de los abogados, sus clientes, y la sociedad en general. Así, por ejemplo, un reciente sondeo realizado por el periódico *Reforma* entre abogados, despachos y barras de 23 estados, muestra que la gran mayoría de los entrevistados (86 por ciento) está de acuerdo con la situación actual, mientras que sólo una pequeña minoría desearía que se restrinja o se suprima el amparo contra resoluciones judiciales locales.<sup>155</sup>

En consecuencia, si las soluciones radicales no son posibles ni deseables, entonces México debería aspirar a lograr una organización judicial en la que el grueso de los asuntos sea tramitado de manera eficiente y justa por los Poderes Judiciales estatales, como sucede en los Estados Unidos, mientras que los tribunales federales, además de conocer de los asuntos federales ordinarios, ejercerán únicamente un control selectivo de las resoluciones judiciales locales. Ello requerirá, sin embargo, que la sociedad considere a los Poderes Judiciales locales, y a la profesión jurídica, como instituciones legítimas y eficaces. Otra consecuencia importante de la problemática del amparo judicial es que la reforma judicial ya no puede plantearse como asunto interno que cada Poder Judicial puede resolver para sí, sino que plantea la urgente necesidad de diseñar soluciones que incluyan de manera integral al plano federal y al local.

Las dos últimas asignaturas también 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>156</sup>

<sup>155</sup> Los datos están tomados de Serna de la Garza (2003, 275).

<sup>156</sup> López Ayllón/Fix-Fierro (2000).

¿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 2001, por encima de contaduría y administración de empresas).<sup>157</sup> El número de escuelas de derecho, especialmente las pequeñas escuelas privadas, ha explotado durante los años noventa. El número de planteles en que se imparte la carrera pasó de 118 en 1991 a 506 en 2001.<sup>158</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 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" lo "malo", sobre todo en la materia penal.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> ANUIES (2001).

<sup>158</sup> ANUIES (2001).

<sup>159</sup> Concha/Caballero (2001, 188, 215 y siguientes).



¿Cuál es la razón de la que la educación y la profesión jurídicas se hayan dejado de lado en el contexto de los 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 está ausente de la agenda pública? Una respuesta posible podría encontrarse en el carácter autónomo 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.

Por lo que se refiere a los abogados, la discusión sobre la colegiación obligatoria como medio para controlar su conducta y desempeño se reproduce de manera cíclica. Así, por ejemplo, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, ha debatido en varias ocasiones el asunto (en los años treinta, sesenta y noventa). Aunque no se ha llegado a una conclusión definitiva, los abogados que concuerdan con este cambio están conscientes de que no será una panacea para los males que aquejan a la profesión.<sup>160</sup> 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 la organización profesional no es fuerte y que muchos abogados verían con buenos ojos una regulación más estricta.

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 mayoría en el Congreso (y ello no se modificará en un futuro próximo), así como el hecho de que

<sup>160</sup> Barra Mexicana Colegio de Abogados (2002, 61 y siguientes, 78).

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. Por tanto, más bien son de preverse cambios pequeños, paulatinos, dependiendo de las circunstancias prevalecientes.<sup>161</sup>

A final de cuentas, lo que están en juego es menos el éxito de la reforma judicial en sentido estricto que una redefinición del papel de los tribunales en la sociedad. En un ambiente democrático, son las expectativas y demandas de la sociedad las que, en el mediano y largo plazos, influirán decisivamente en el alcance de la reforma judicial. Es la situación actual 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>162</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?

## Fuentes

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) *Anuario estadístico 2001. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES, 2001.

Báez Silva, Carlos, "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*, México, núm. 9, pp. 27-57.

<sup>161</sup> Al momento de escribir estas líneas, hay varias iniciativas de reforma legal y constitucional sobre el Poder Judicial pendientes de discusión y resolución en el Congreso de la Unión.

<sup>162</sup> Garapon (1997).

- Báez Silva, Carlos, "La carrera judicial federal en México", *Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, México, vol. I, núm. 1, otoño 2002, pp. 84-120.
- Barra Mexicana Colegio de Abogados, *80 años de la defensa de los valores del derecho (1922-2002)*, México, BMA, 2002.
- Blanco, José y Rangel, José, *Las generaciones cambian. Un estudio sobre el desempeño académico de la UNAM*, México, UNAM, 1996.
- Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- Carothers, Thomas, "The Rule of Law Revival", *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2, marzo-abril de 1998, pp. 95-106.
- Carpizo, Jorge, "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, 2000, pp. 209-218.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2001.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1992.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1996.

Cossío Díaz, José Ramón, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, México, vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 2001, pp. 61-115.

Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Distribuciones Fontamara, 2002.

Cossío Díaz, José Ramón y Cortés Campos, Josefina, "La inconstitucionalidad del reglamento de energía eléctrica (y las inconsistencias de la sentencia que la declara)", *Este País*, núm. 136, julio 2002.

De Grammont, Hubert C., *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*, México, Plaza y Valdés-UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales), 2001.

De la Madrid, Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1998.

Dezalay, Yves y Garth, Bryant, *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies Among Mexico's Divided Elite*, Chicago, American Bar Foundation (ABF Working Paper 9509), 1995.

Díaz Romero, Juan, "Después de la reforma constitucional", *La toga y la palabra*, México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 1997.

Eisenstadt, Todd, "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 Orozco Henríquez, J. de Jesús (ed.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, IFE-TEPJF-UQRoo-PNUD-UNAM, 1999.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz", en Ferrer MacGregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, Querétaro, FUNDAp-Gobierno del Estado de Coahuila, 2003.

- Finkel, Jodi S. *The Politics of Mexico's 1994 Judicial Reform*, Paper presented at the LASA Conference in Guadalajara, Mexico, April 1997.
- Fix-Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y Sergio López-Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1999a.
- Fix-Fierro, Héctor, "El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, año 2, núm. 7, enero-marzo de 1999b, pp. 123-161.
- Fix-Fierro, Héctor, "El futuro del amparo judicial", *Bien Común y Gobierno*, México, año 7, núm. 81, septiembre de 2001, pp. 5-16.
- Fix-Fierro, Héctor, "Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político", en Díaz Cayeros, Alberto y Martínez Uriarte, Jacqueline (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Fix-Fierro, Héctor, y López Ayllón, Sergio, "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México", *Política y Gobierno*, México, vol. VIII, núm. 2, segundo semestre de 2001a, pp. 347-393.
- Fix-Fierro, Héctor, y López Ayllón, Sergio, "El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (eds.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I, 2001b.
- Fix-Fierro, Héctor, y López Ayllón, Sergio, "Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México", en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.

- Fix-Zamudio, Héctor y Ramón Cossío Díaz, José, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1996.
- Garapon, Antoine, *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel Escrivá de Romaní y prólogo de José Juan Toharia, s.l., Ediciones Flor del Viento, 1997.
- Góngora, Pimentel, Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 2000, México, SCJN, 2000.
- González Oropeza, Manuel, "La zaga de los derechos políticos en México", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (ed.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2002.
- González Placencia, Luis, "La judicatura federal mexicana frente al 'Estado constitucional de derecho'", *Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, México, vol. I, núm. 1, otoño de 2002, pp. 51-83.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Guadalajara, ITESO, 1991.
- López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1997.
- López Ayllón, Sergio y Héctor Fix-Fierro, "'¡Tan cerca, tan lejos!' Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.
- Hammergren, Linn, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press, 1998.

Hammergren, Linn y Magaloni, Ana Laura (coords.), *Estudio sobre el juicio ejecutivo mercantil en el Distrito Federal*, México, informe inédito, septiembre 2001.

Irons, Peter, *A People's History of the Supreme Court*, New York, Penguin Books, 2000.

Kessel, Georgina, "Liberalización comercial y crecimiento económico", en Rubio, Luis y Fernández, Arturo (eds.), *México a la hora del cambio*, México, CIDAC-Cal y arena, 1995.

Madrazo, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda, "Desafueros del poder. La política de decidir sin resolver", *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, Monterrey, año 2, núm. 2, enero-abril 2000.

Magaloni, Beatriz y Sánchez Galindo, Arianna, *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 of 2001.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

Partido Acción Nacional (PAN), *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, México, PAN, 1994.

Partido de la Revolución Democrática (PRD), *Plataforma electoral*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1994.

Partido Revolucionario Institucional (PRI), *Plataforma electoral 1994-2000. Certidumbre, responsabilidad y cambio para México*, México, Fundación Cambio XXI, 1994.

- Pásara, Luis, "Justicia y ciudadanía realmente existentes", *Política y Gobierno*, México, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2002, pp. 361-402.
- Poder Judicial de la Federación, *Directorios biográficos del Poder Judicial de la Federación*, México, Poder Judicial de la Federación, 1989, 1993 y 1996.
- Presidencia de la República, *Diccionario biográfico del Gobierno Mexicano*, México, Diana, 1984.
- Prillaman, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Conn., Praeger, 2000.
- Ramseyer, J. Mark, "The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, vol. 23, no. 2, June 1994, pp. 721-747.
- Sáenz Arroyo, José (ed.), *La renovación nacional a través del derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*, México, Porrúa, 1988.
- Sales Sarrapy, Carlos, "La reforma económica", en Rubio, Luis y Fernández, Arturo (eds.), *México a la hora del cambio*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1995.
- Sarre, Miguel y López Ugalde, Antonio, *Administración de justicia en México. Indicadores en materia mercantil e hipotecaria*, México, ITAM-Gaxiola Moraila y Asociados (publicado como anexo especial a la revista *Este País*, México, núm. 138, agosto 2002).
- Schatz, Sara, "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*, vol. 26, no. 2, June 1988, pp. 217-244.
- Schwarz, Carl, "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, 1977, pp. 143-219.



Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995.

Serna de la Garza, José María, "Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio 2003, pp. 263-278.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 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, 2001.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Respuesta al informe del relator de la ONU para la independencia de Jueces y abogados (mayo 2002), México, Poder Judicial de la Federación, 2002.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.

Zamora, Stephen, "The Americanization of Mexican Law: Non-Trade Issues in the North American Free Trade Agreement", *Law and Policy in International Business*, vol. 24, no. 2, Winter 1993, pp. 392-459.

Zepeda Lecuona, Guillermo, "La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México", *Estudios agrarios*, México, núm. 11, 1999, pp. 9-49.



**La reforma judicial  
como póliza de seguros.  
México en la década de 1990\***

---

Jodi Finkel\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del artículo que con el título "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s" apareció en: *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, octubre 2005, pp. 87-113 [© 2005 University of Miami]. La traducción al español estuvo a cargo de Victor Altamirano. La misma se publica con autorización de la autora y de los editores de la *Latin American Politics and Society*.

\*\* Profesora de Ciencia Política, Universidad Loyola Marymount.

■ nmediatamente después de tomar posesión en diciembre de 1994, el presidente Ernesto Zedillo entregó al Congreso mexicano un paquete completo de reformas judiciales que incluían cambios institucionales dramáticos que afectarían la independencia y la autoridad del poder judicial. La Suprema Corte obtuvo la facultad de revisión judicial (el derecho a declarar inválidas leyes inconstitucionales) dentro de circunstancias especialmente definidas y también recibió la facultad de resolver controversias políticas entre los poderes estatales a nivel federal, estatal y local. Como resultado de las reformas, el poder judicial de México, que había estado subordinado al presidente y al Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los últimos 67 años, en apariencia se planteaba ahora como un contrapeso independiente y efectivo capaz de controlar el poder del partido gobernante. De hecho, en 1998, cuatro años después de que las reformas entraran en efecto, la Suprema Corte reestructurada de México falló en contra del PRI en una cuestión política esencial, demostrando claramente así que las reformas habían alterado fundamentalmente el equilibrio de poder tradicional entre el poder ejecutivo y el judicial en México.

De estos acontecimientos surge una pregunta: ¿por qué buscaría el presidente mexicano crear una Suprema Corte capaz de declarar inconstitucionales las leyes promulgadas durante su administración? Más aún, ¿por qué buscaría crear una corte capaz de resolver disputas en

torno a las fronteras legítimas del poder político entre oficinas de gobierno que estaban a cargo de partidos de oposición y aquellas que estaban en manos del partido gobernante?

El presente estudio argumenta que, si bien en la superficie la reforma judicial de 1994 en México pareciera desconcertante, tiene sentido si se entiende como una "póliza de seguro" diseñada para proteger a un partido gobernante que se estaba debilitando y que operaba en una arena política cada vez más insegura. Cuando los actores políticos están inseguros de la futura división de poder, aún si en ese momento tienen las riendas del poder, pueden buscar un incremento de la disponibilidad de controles institucionales de la autoridad política como un seto en contra de una pérdida posible del dominio político. Por consiguiente, la reforma judicial se convierte en una compensación en que los partidos gobernantes están dispuestos a aceptar los costos a corto plazo a cambio de la seguridad a largo plazo.

De modo más específico, en México, los incrementos del poder judicial presentaban un costo potencial a corto plazo para el PRI, pues una corte más autónoma y recientemente fortalecida podía decidir casos contra los intereses del partido dominante durante la presidencia de Zedillo. Sin embargo, los nuevos poderes de revisión judicial de la corte también podían proteger al partido dominante contra las amenazas que planteaba el poder creciente de sus rivales políticos y, por lo tanto, proporcionar una protección para un partido gobernante que era incapaz de controlar los resultados políticos como en el pasado.

Los cambios en el poder judicial de México deben entenderse en el contexto de la naturaleza del poder judicial, las diferencias entre las tradiciones mexicanas del derecho anglosajón y el derecho continental, y las reformas judiciales contemporáneas en América Latina. El amplio paquete de reformas judiciales de México en 1994 le otorgó nuevas "reglas del juego" al poder judicial, y los fallos posteriores de la Suprema Corte demostraron el fortalecimiento del poder judicial. Asimismo, la experiencia mexicana tiene implicaciones para las reformas institucionales en otras democracias en transición. Es probable que la reforma judicial de México tenga una deuda mayor con los cálculos de políticos que buscaban maximizar sus intereses que con un homenaje altruista a los principios democráticos; sin embargo, en apariencia sus consecuencias a largo plazo pudieran ser un poder judicial autónomo que a la vez esté dispuesto a servir como un verdadero control de la separación de poderes en México y sea capaz de hacerlo.

## 1. El poder judicial y la tradición del derecho continental

En este estudio el poder judicial se define a partir de cuatro conceptos interrelacionados: imparcialidad, insularidad, institucionalización y jurisdicción.<sup>1</sup> Las primeras dos se relacionan con la independencia (la cualidad de ser imparcial y carecer de manipulación externa), las últimas dos, con la autoridad (el ejercicio legítimo de poder que pide ser obedecido). La imparcialidad se refiere a la toma de decisiones judiciales de acuerdo con las leyes y los hechos relevantes. Es la medida en que los Jueces deciden los casos con base en normas expresas en vez de en las preferencias de las partes interesadas. La insularidad es el grado en que los Jueces se protegen de penas políticas, y es el eje que le permite a los Jueces tomar decisiones imparciales. Los acuerdos formales que operacionalizan la insularidad incluyen la permanencia (seguridad en el puesto), procedimientos de nombramiento (mejora de carrera) y salario (compensación financiera, misma que puede disminuir mientras se ocupa el puesto).

Además de la independencia, el poder judicial incluye la institucionalización y la jurisdicción, conceptos necesarios para la autoridad judicial. La institucionalización se refiere a "la relación de las cortes con otras partes del sistema político y la sociedad"<sup>2</sup> y se relaciona con la legitimidad y la estabilidad del poder judicial. Un poder judicial institucionalizado se ve como un determinante legítimo de valores legales. Las partes afectadas y aquellos que ostentan el poder en la estructura política más amplia aceptan y cumplen los fallos judiciales.

La jurisdicción es el rango de temas sobre los que la corte puede determinar. Es un componente necesario de la independencia judicial porque es el factor que dota de valor a la independencia. Por ejemplo, si la corte puede tomar decisiones imparciales, pero por ley sólo tiene permitido hacerlo en un conjunto reducido de temas, entonces el concepto de independencia carecería de sentido en la práctica. La jurisdicción de una corte independiente abarca cuestiones políticas, sociales y económicas. Por consiguiente, el poder judicial se refiere a

<sup>1</sup> Aquí se prefiere el concepto más amplio de poder judicial sobre la "independencia judicial" tradicional porque el primero define el concepto que busca medir el presente estudio. Para una visión general de las definiciones actuales de poder judicial, *vid.* Christopher Larkins, "Judicial Independence and Democratization. A Theoretical and Conceptual Analysis", *American Journal of Comparative Law*, vol. 54, núm. 4, otoño de 1996, pp. 605-626.

<sup>2</sup> Christopher Larkins, "Judicial Independence...", *op. cit.*, p. 610.

Jueces aislados e imparciales que toman decisiones sobre una amplia gama de temas con base en leyes expresas que los intereses políticos y sociales obedecen.

### a. Derecho continental contra derecho anglosajón: el papel del poder judicial

Si bien el poder judicial es la piedra angular de cualquier sistema legal, desempeña papeles distintos en diversas tradiciones legales. En las tradiciones del derecho continental, como aquellas que se pueden encontrar en Europa Occidental y América Latina, se entiende que el poder judicial debe ser independiente pero carecer del poder para declarar inconstitucionales las leyes.<sup>3</sup> Los sistemas de derecho continental, cuyas raíces se desarrollaron durante el siglo XVIII, en la Francia posrevolucionaria, cuando la sociedad mostraba recelo ante el poder de los Jueces y buscó limitar ese poder. En los sistemas de derecho continental, el pueblo delega la soberanía o el poder de legislar a la legislatura y, por consiguiente, sólo la legislatura puede hacer leyes. En un sistema de este tipo, el papel que desempeña el Juez se limita a la aplicación (que con el tiempo se extiende a la interpretación) de la ley. Los Jueces no pueden hacer leyes (a través de precedentes) ni deshacerlas (al declarar una ley inválida). La decisión de un Juez sólo afecta a los individuos involucrados y no afecta al resto de la población. Por consiguiente, si bien un Juez puede declarar inconstitucional una ley en un caso particular, la ley misma no queda invalidada y sigue vigente.

A diferencia de la tradición del derecho continental, los Jueces en los sistemas de derecho anglosajón tienen la autoridad del *stare decisis* ("el poder y la obligación de las cortes de basar sus decisiones en decisiones previas"), así como la de revisión judicial (la autoridad de declarar una ley o acción gubernamental inválida en caso de que dicha ley sea inconstitucional). En el derecho anglosajón, se dice que las decisiones de los Jueces tienen "efectos generales", lo que significa que el fallo de una corte afecta a todos los ciudadanos y entidades políticas del país. El efecto extendido de las decisiones judiciales en el derecho anglosajón hace posible la invalidación total de una ley: la ley ya no se puede utilizar y, por consiguiente, es inválida.

<sup>3</sup> Para una visión general de los sistemas de derecho continental, vid. John Merryman, *The Civil Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1985 [La tradición jurídica romano-canónica, trad. Eduardo I. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1989].



Si bien, tradicionalmente, el derecho continental rechazaba tanto *stare decisis* como la revisión judicial, los sistemas legales continentales contemporáneos cada vez más han aceptado estos dos principios del derecho anglosajón. Si bien el precedente puede no ser obligatorio para los Jueces del derecho continental, "la práctica es que las decisiones previas afecten a los Jueces".<sup>4</sup> Asimismo, "la tendencia hacia la revisión judicial en torno a la constitucionalidad de la legislación en el mundo del derecho civil ha sido fuerte, en particular en este siglo [XX]".<sup>5</sup> En la Europa continental, dichas revisiones se suelen instituir con el establecimiento de tribunales constitucionales especiales que no forman parte del poder judicial ordinario y sólo tienen la facultad de determinar la constitucionalidad de las leyes. La creación de tribunales constitucionales en el mundo en vías de desarrollo se ha quedado detrás de lo que ocurre en Europa, sin embargo, la tendencia a incrementar el papel que el poder judicial desempeña como una fuente de control constitucional en los países no europeos con derecho continental está creciendo.

## b. Las reformas judiciales en América Latina

"Reforma judicial" se convirtió en una expresión en boga en América Latina durante la última década del siglo XX y muchas democracias incipientes en la región emprendieron reformas constitucionales con la intención declarada de incrementar el poder judicial. En general, los paquetes de reforma se centraron en cambios que afectaban a la Suprema Corte (y a los tribunales constitucionales cuando éstos existían) y en cambios que afectaban la administración judicial (con frecuencia a través de la creación de consejos de judicatura nacionales).<sup>6</sup> A partir de la década de 1990, los escritos académicos en torno al poder judicial en América Latina han prosperado. Buena parte de esta bibliografía se centraba en la importancia de establecer un poder judicial fuerte como parte del proceso de democratización.<sup>7</sup> Otros textos académicos re-

<sup>4</sup> John Merryman, *The Civil Law Tradition...* *op. cit.*, p. 47.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>6</sup> Las reformas judiciales alteraron la composición de la pertenencia al tribunal superior (ya sea mediante el reemplazo total de los Jueces o añadiendo nuevos miembros); el proceso de selección y la permanencia de los Jueces, la habilidad del ejecutivo y del poder judicial para cambiar las reglas que rigen a la corte, la medida de las facultades de revisión judicial de la corte, en caso de haberlas; el alcance de la jurisdicción de la corte, y el número de votos (mayoría simple o calificada) necesario para que las decisiones judiciales tengan efecto. En lo relacionado con los cambios en la administración judicial, por lo general se establecieron consejos nacionales de judicatura y se les dio la tarea de nombrar, promover, disciplinar y eliminar a los Jueces que estaban por debajo de la Suprema Corte, así como de controlar el presupuesto judicial y la profesionalización del poder judicial mediante la creación de carreras judiciales.

<sup>7</sup> Irwin Stotzky, *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*, Westview Press, Boulder, 1993; Andrés Schendler *et al.*, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.

cientes documentan la experiencia de reforma de un país particular en la década de 1990.<sup>8</sup> Sin embargo, el campo de las reformas judiciales en el mundo en vías de desarrollo sigue estando limitado a la capacidad de explicar por qué algunas reformas judiciales se implementaron con éxito y otras no. El presente examen del caso mexicano busca ilustrar las condiciones en que una reforma tiene éxito.

## 2. La propuesta de reforma judicial mexicana de 1994

Aunque las últimas dos décadas del siglo XX marcaron un periodo de transición democrática en México que culminó con la elección de Vicente Fox, un candidato de la oposición, en la elección presidencial del año 2000, quizá la mejor forma de describir a México al momento de la reforma judicial de 1994 fue como una "democracia semiautoritaria".<sup>9</sup> La Constitución de 1917, de la que el gobierno federal del pasado y el actual derivan su autoridad, establece formalmente un gobierno democrático con base en una separación tripartita de poderes. Sin embargo, históricamente el presidente era el actor político esencial y el poder judicial era la rama más débil. El informe de gobierno del presidente Zedillo de 1995, en que declaró, "reitero que se acabaron los tiempos de los nombramientos políticos y las influencias del presidente sobre la Suprema Corte", es una evaluación clara y reveladora de la relación tradicional entre el ejecutivo y el poder judicial en México.<sup>10</sup>

Las reformas de 1994 alteraron la composición de la Suprema Corte e incluyeron cambios constitucionales y reglamentarios dramáticos que redefinieron la independencia de la rama judicial y los poderes y limitantes de la Suprema Corte. El presidente Zedillo aseveró: si bien "esa transformación no puede ser completada de la noche a la mañana [...] La reforma consti-

<sup>8</sup> Linn Hammergren, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Westview Press, Boulder, 1998; Margaret Popkin, *Peace without Justice. Obstacles to Building the Rule of Law in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2000.

<sup>9</sup> Wayne A. Cornelius y Ann L. Craign (*The Mexican Political System in Transition*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991) describen una democracia semiautoritaria como una a la que caracterizan las elecciones competitivas (aunque no necesariamente justas y honestas), que establecen gobiernos más establecidos con la estabilidad política y la disciplina laboral que con expandir las libertades democráticas, proteger los derechos humanos o mediar los conflictos de clase.

<sup>10</sup> Ernesto Zedillo, *Informe presidencial*, México, 6 de septiembre de 1995. "De acuerdo con González Casanova (*La democracia en México*, Era, México, pp. 36-37) "se llega a la conclusión de que la Suprema Corte trabaja con cierta independencia con respecto del ejecutivo"; no obstante, señala "desde luego, sigue al ejecutivo en las áreas y servicios importantes, para proporcionar estabilidad".

tucional promulgada en diciembre pasado sienta las bases para que el Poder Judicial Federal sea independiente; sea un poder imparcial, de probidad transparente, crecientemente profesional y mejor capacitado para cumplir sus responsabilidades".<sup>11</sup> A pesar de las reformas judiciales previas, cuyo objetivo había sido el de empoderar al Poder Judicial, los tribunales en México continuaron subordinados al presidente durante gran parte de este siglo. ¿Fueron estos últimos cambios en verdad sustanciales? O, ¿demostraron ser solamente cosméticos, como han aseverado algunos críticos?

### a. Cambios institucionales

La propuesta de reforma judicial de 1994 reemplazó a todos los miembros de la Suprema Corte y reestructuró el poder judicial federal, creó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) para supervisar la administración judicial y fomentar la independencia de los Jueces. Estas reformas también buscaban desarrollar un nuevo entendimiento político de la Suprema Corte, mismo que se codificaba en la definición explícita de sus nuevos poderes como una "corte constitucional".

La reforma redujo a los Jueces de la Suprema Corte de 26 a 11, con lo que regresó al número establecido originalmente en la Constitución de 1917. Antes de la propuesta de Reforma de 1994, el presidente nominaba un candidato para que ocupara un lugar vacante, y la confirmación del Senado de esta nominación requería que una mayoría simple de senadores. Ahora el Senado elige a un candidato de una lista de tres nombres proporcionados por el presidente y la confirmación del nominado requiere de la aprobación de dos tercios del Senado. Los prerrequisitos para nominar Jueces ahora son más rigurosos y los nominados deben poseer una experiencia profesional más extensa. Los futuros Jueces también deben ser entrevistados por el Senado antes de su confirmación y no pueden haber tenido un cargo político importante durante el año anterior a su nominación. El ejercicio vitalicio de los Jueces se reemplazó por periodos escalonados de 15 años.

Previamente la administración judicial había sido responsabilidad de la Suprema Corte, pero la reforma de 1994 creó el CJF. El primer consejo de la judicatura se estableció en Francia en 1946 y el concepto se extendió por toda Europa durante la segunda mitad del siglo XX.

<sup>11</sup> Ernesto Zedillo, Informe presidencial, *op. cit.*

La pertenencia y las funciones de estos consejos varían entre países. La composición del consejo puede incluir a representantes judiciales, miembros de los tres poderes del Estado o alguna mezcla de éstos, junto con abogados y académicos. La gama de responsabilidades de un consejo puede incluir el nombramiento de Jueces (todos los Jueces de niveles inferiores, por lo general, y los Jueces de la Suprema Corte de manera menos frecuente), el establecimiento de una carrera judicial profesional, la división territorial del país en magistraturas, junto con su número y especialización; la disciplina, la suspensión y el despido de Jueces; la preparación del presupuesto de la judicatura; el establecimiento de regulaciones internas, como condiciones laborales y horarios de oficina; la recolección de datos para monitorear y evaluar la calidad de los servicios judiciales y la publicación de las decisiones judiciales. Se establecieron consejos de judicatura en toda América Latina durante la década de 1990.<sup>12</sup> Si bien las funciones de los consejos de judicatura de América Latina varían, por lo general tienen a su cargo la selección de Jueces de niveles inferiores, el establecimiento de una carrera profesional y la preparación del presupuesto judicial.

El CJF de México es un cuerpo de siete miembros compuesto por el presidente de la Suprema Corte, un Juez, dos Magistrados de distrito, dos miembros elegidos por el Senado y un miembro nombrado por el presidente. Fungen por periodos no renovables de cuatro años. El CJF está investido con responsabilidades esenciales sobre las carreras judiciales, entre ellas el nombramiento, la promoción y la disciplina de todos los Jueces que están por debajo de la Suprema Corte. Las facultades del CJF también incluyen el establecimiento de divisiones territoriales y la cantidad de circuitos, como resultado de esto, el CJF determina el número total de Jueces. Asimismo, el consejo está a cargo de la profesionalización del poder judicial nacional y el establecimiento de los prerrequisitos para las carreras judiciales (currículo universitario y estándares de ascenso con base en experiencia y evaluaciones de méritos). La responsabilidad de elaborar el presupuesto del poder judicial también se transfirió de la Suprema Corte a este consejo.<sup>13</sup> El CJF presenta un presupuesto al presidente, quien lo refiere al Congreso como parte de la propuesta nacional presupuestaria. Si bien la Suprema Corte conserva algunas funciones administrativas, el CJF ahora es el cuerpo principal encargado de la administración

<sup>12</sup> *E. g.*, recientemente se incorporaron consejos de judicatura en las constituciones de Colombia (1991), Ecuador (1992), Paraguay (1992) y Argentina (1994).

<sup>13</sup> La Suprema Corte aún elabora su propio presupuesto, pero el CJF es responsable del presupuesto del resto de la rama judicial.

judicial y la corte es principalmente responsable de emitir fallos para resolver disputas y determinar la constitucionalidad de leyes.<sup>14</sup>

Los cambios más significativos ocasionados por la propuesta de reforma judicial de 1994 involucran el entendimiento político que rodea al papel de la Suprema Corte como un control de la separación de poderes. Este cambio se materializa en el derecho de la corte a resolver "controversias constitucionales y "acciones de inconstitucionalidad".<sup>15</sup> En estas dos áreas, los fallos de la Suprema Corte tienen el potencial de tener "efectos generales"; en otras palabras, pueden declarar acciones del gobierno (en el primer caso) o leyes (en el segundo) inválidas. Antes de la reforma, el sistema legal mexicano sólo consideraba juicios de amparo o protección de las garantías individuales. En un amparo, el fallo de la corte sólo tiene efecto para el individuo que presentó el caso, no para toda la población. De acuerdo con el Ministro de la Suprema Corte, Juventino Castro y Castro: "No existe tal cosa como un amparo contra leyes inconstitucionales, tan sólo existe el amparo contra la aplicación de dichas leyes a un caso específico que ha sido planteado por un individuo que ha tenido la diligencia de pedirlo al Poder Judicial de la Federación".<sup>16</sup> Por lo tanto, al establecer los efectos generales de los fallos de la Suprema Corte en casos que involucran "controversias constitucionales" o "acciones de inconstitucionalidad", la reforma judicial de 1994 en México otorgó a la Suprema Corte el derecho de actuar como una corte constitucional con la capacidad de controlar la constitucionalidad de las acciones del gobierno o las leyes.

El término "controversias constitucionales" se refiere al derecho de la Suprema Corte a resolver conflictos entre entidades públicas en que una de las entidades alega que la otra infringe una jurisdicción mutua. Estos conflictos incluyen disputas entre el presidente y el Congreso, entre el gobierno federal y el de estados o ciudades, entre dos estados, entre órganos políticos dentro de los estados y entre estados y ciudades. Cualquiera de estas entidades puede pedir que la corte analice su caso. Si bien en el pasado la Suprema Corte en efecto tenía la habilidad de

<sup>14</sup> *E. g.*, la corte conserva la responsabilidad de compilar y publicar decisiones judiciales y la lista de nominados a partir de la que la Cámara de Diputados nombra a los miembros del Tribunal Electoral.

<sup>15</sup> En español, "unconstitutionality of laws" se escribe "acciones de inconstitucionalidad" y suele traducirse al inglés como "unconstitutionality of acts". En este artículo se usa el término "unconstitutionality of laws" porque la Suprema Corte puede usar esta facultad para invalidar leyes aprobadas por los cuerpos legislativos. La facultad de revisión judicial no se extiende a decretos del ejecutivo o a otras acciones gubernamentales.

<sup>16</sup> *Apud.* en Rafael Estrada Samano, "Administration of Justice in Mexico. What does the Future Hold?", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 3, 1995, p. 44.

decidir sobre dichas controversias, sus decisiones no tenían ningún efecto más allá de las partes involucradas inmediatas. Ahora la Suprema Corte puede invalidar una acción o ley si ésta viola la jurisdicción de otra entidad pública oficial.

La inclusión específica de los municipios en la lista de entidades con capacidad legal de solicitar una revisión es otra innovación. En el pasado, el estatus de los municipios en esta cláusula era ambiguo y variaba dependiendo de hacia dónde soplaran los vientos políticos. Con su inclusión formal en la cláusula de controversias constitucionales, los municipios ahora poseen el derecho claramente definido de buscar un recurso legal contra supuestas acciones inconstitucionales que se opongan a sus intereses.

La reforma de 1994 también le otorgó a la Suprema Corte de México una segunda función, absolutamente nueva, como corte constitucional a través de las "acciones de inconstitucionalidad". Ahora la Suprema Corte de México puede invalidar leyes aprobadas por el Congreso, por las legislaturas estatales y por la asamblea legislativa de la ciudad de México. Antes de la reforma, la corte podía otorgar protección individual si determinaba que una ley era inconstitucional; sin embargo, las leyes cuya inconstitucionalidad se determina de acuerdo con esta figura pueden quedar invalidadas. La corte puede examinar la validez constitucional de una ley si un tercio de los miembros de la legislatura que aprobó la ley solicita que así lo haga. Además de las peticiones legislativas, de acuerdo con la figura de acciones de inconstitucionalidad, el Senado puede solicitar que la corte evalúe la constitucionalidad de tratados y el procurador general puede solicitar que la Suprema Corte examine cualquier ley aprobada por la legislatura nacional, las estatales o las locales.<sup>17</sup>

Tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad permiten que la Suprema Corte limite la autoridad gubernamental y defina las fronteras políticas, con lo que aumenta la importancia del poder judicial como mecanismo para el control constitucional. Sin embargo, el nuevo poder de la corte para controlar las acciones inconstitucionales del gobierno tiene varias limitaciones severas. En primer lugar, se necesita que una mayoría calificada (ocho de 11 o 72 por ciento) de Jueces invaliden una ley inconstitucional de acuerdo

<sup>17</sup> En 1996, la Constitución mexicana se modificó para que los partidos políticos registrados en el Instituto Federal Electoral también pudieran hacer uso de la cláusula de "acciones de inconstitucionalidad" y gozaran del derecho de impugnar las leyes electorales, aun cuando no tengan representación en la legislatura que aprobó la ley.

con cualquiera de las dos cláusulas de control constitucional.<sup>18</sup> Además, en lo que concierne a las controversias constitucionales, el fallo de la corte sólo tendrá efectos generales cuando un cuerpo superior desafíe a uno inferior; por ejemplo, cuando el cuerpo federal impugne a uno estatal o municipal. En caso de un cuerpo inferior desafíe a uno superior y gane con la aprobación de por lo menos ocho Jueces, el fallo de la corte sólo tendrá validez para el cuerpo inferior involucrado en ese caso particular, como era la norma antes de las reformas. Del mismo modo, la estipulación de la mayoría calificada es válida también para las acciones de inconstitucionalidad; la Suprema Corte puede declarar inválida una ley sólo cuando ocho de 11 Jueces están de acuerdo en el carácter inconstitucional de la ley en cuestión. Por consiguiente, incluso si una mayoría de Jueces (seis o siete) en la corte declarara que una ley viola los derechos constitucionales de un individuo, la ley seguiría siendo válida.

La reforma de 1994 estableció dos restricciones adicionales en el poder de la corte para invalidar las leyes a través de la cláusula de acciones de inconstitucionalidad. Primero, los miembros de cualquier legislatura que deseen cuestionar la constitucionalidad de una ley aprobada por su asamblea sólo tienen 30 días a partir de su publicación para presentar una solicitud ante la corte. En segundo lugar, la corte tiene explícitamente prohibido usar a las acciones de inconstitucionalidad para determinar la constitucionalidad de leyes relacionadas con "cuestiones electorales". La reforma judicial de 1994 establece específicamente que la corte no puede decidir si las leyes electorales son constitucionales. Por consiguiente, la oposición sería incapaz de impugnar normas electorales elaboradas para otorgar ventajas al PRI. (Por ejemplo, dichas normas otorgaron 74 por ciento de los curules en el Senado al PRI a pesar de que sólo recibió 48 por ciento de los votos.)<sup>19</sup> La reforma electoral de 1996 en México que se aprobó dos años después de que se promulgara la reforma judicial eliminó parcialmente esta limitante al permitir que los casos electorales se tomaran bajo la cláusula de acciones de inconstitucionalidad.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> La reforma incluye un importante error técnico. En ambas cláusulas de control constitucional, el caso no se resuelve si menos de ocho Jueces están de acuerdo. De acuerdo con José Ramón Cossío (entrevista con la autora, ciudad de México, 7 de septiembre de 1998), este descuido no fue intencional y necesita rectificarse para que las decisiones de la corte que no alcancen la mayoría calificada sean válidas para las partes involucradas.

<sup>19</sup> Resulta interesante que el término "cuestiones electorales" originalmente se excluyó del ámbito de las cláusulas de control constitucional de la Suprema Corte, esto es un indicio de que el partido gobernante creía que no podría controlar a la corte después de la reforma como lo había hecho antes.

<sup>20</sup> Había elecciones federales y estatales programadas para abril de 1997. La reforma establecía que aquellos que desearan impugnar una ley electoral que afectara a estas elecciones sólo tendría 15 días a partir del momento en que se aprobara la ley para hacer su solicitud ante la Suprema Corte, y esta última sólo tendría 15 días para responder. El límite original de 30 días de la reforma se

### 3. Análisis

¿Cuáles han sido los efectos de este paquete de reformas en el poder judicial de México? Esta pregunta se puede responder si se examinan los cambios en su neutralidad (imparcialidad y aislamiento) y autoridad (institucionalidad y jurisdicción).

En su conjunto, las reformas mejoraron la neutralidad del poder judicial; promueven el desarrollo de la imparcialidad y, en particular, los nuevos procedimientos de nombramiento disminuyen las oportunidades de elección partidista de Jueces. Al nivel de la Suprema Corte, el requerimiento de una mayoría de dos tercios en vez de una mayoría simple para la confirmación de los nominados por parte del Senado, dificulta que alguna de las partes elija a su candidato sin ayuda de alguna otra y promueve la selección de Jueces no partidista.

Sin embargo, el debilitamiento del aislamiento de los Jueces de la Suprema Corte es causa de preocupación. La disminución del tiempo en la oficina para los Jueces de la Suprema Corte del ejercicio vitalicio a periodos de 15 años mina una salvaguardia esencial de la imparcialidad de los Jueces. Si bien el ejercicio vitalicio era la norma en el sistema judicial mexicano antes de la reforma, tenía poco valor porque los Jueces veían la corte como un escalón hacia un mejor puesto político, no como un fin en sí misma. Por consiguiente, la estructura del sistema de incentivos desalentaba los fallos imparciales, pues se recompensaba a los Jueces con un mejor trabajo a cambio de decisiones que favorecieran al partido gobernante. Antes de la reforma de 1994, los Jueces permanecían en la corte por un promedio de 10 años; tan sólo 20 por ciento de los Jueces cumplieron periodos más largos. Los Jueces que se elegían de fuera del sistema judicial tenían mayores probabilidades de abandonar la corte por posiciones políticas más atractivas.<sup>21</sup> El nuevo límite de 15 años institucionaliza este problema porque los Jueces más jóvenes se verán obligados a retirarse de la corte a una edad en que aún pueden formar parte del mercado laboral y buscar una mejora en su carrera.

---

reestablecería después de eso. Además, la reforma electoral de 1996 puso al tribunal electoral, el cuerpo encargado de resolver las disputas electorales, a cargo de la rama judicial en vez del ejecutivo, como ocurría antes.

La reforma electoral de 1996 también permitió que los directores de partidos registrados oficialmente impugnaran leyes electorales con la cláusula de actos de inconstitucionalidad (además de una solicitud de una tercera parte de los miembros de la legislatura o del procurador general). Sin embargo, la corte sólo puede examinar la validez de las partes de la ley electoral impugnada y no puede extender su fallo para que abarque temas constitucionales que los demandantes no hayan presentado de manera explícita.

<sup>21</sup> José Ramón Cossío, entrevista con la autora, Ciudad de México, 27 de agosto de 1998.



Por otro lado, dos variables no estructurales tienen importantes implicaciones para la independencia de la Suprema Corte en México y deben abordarse en cualquier análisis de ésta. La primera es el cambiante ambiente político del país. La desaparición de la política de un partido altera la estructura de incentivos para los Jueces de la Suprema Corte.<sup>22</sup> Un Juez ya no puede estar seguro de que un futuro presidente, en un momento en que el Juez busque otro cargo político, pertenecerá a un partido específico. De igual modo, los fallos que parecen ser parciales hacia un partido específico y que no parecieran representar una decisión imparcial basada en la ley y los hechos podrían terminar por costarle su posición política a un Juez de la Suprema Corte. Debido a esta contingencia, para un Juez, la mejor manera de actuar quizá ya no sea emitir fallos legales con la esperanza de granjearse el favor del gobierno.

El segundo cambio no estructural importante es la selección de Jueces que están dedicados a tener una carrera en el sistema judicial. El nombramiento de Jueces que consideran un lugar en la Suprema Corte como el pináculo de su carrera en vez de cómo una jugada estratégica hacia un cargo político codiciado, le proporciona a los Jueces un incentivo para fomentar el prestigio de la Suprema Corte mexicana.

En lo que concierne a los Jueces federales de nivel inferior, la creación del CJF incrementa tanto la imparcialidad como el aislamiento. Antes de la reforma, la selección y las mejoras laborales de los Jueces de nivel inferior estaba en manos de la Suprema Corte. En particular desde la década de 1980, cuando el poder judicial de la federación comenzó a expandirse y la cantidad de nombramientos judiciales al año se incrementó dramáticamente, la selección de los Jueces se vio dañada por la corrupción y la importancia de los vínculos personales.<sup>23</sup> Como resultado de la reforma, un consejo no partisano determina la selección y el ascenso de los Jueces. Los miembros mixtos del consejo, cuya mayoría se elige de entre el poder judicial, dificulta la presencia de cualquier influencia externa que manipule las decisiones del consejo con fines políticos.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, octubre de 2000, pp. 705-735.

<sup>23</sup> En promedio, cada Magistrado podía nombrar a dos Jueces al año (José Ramón Cossío, entrevista con el autor, agosto, 1998).

<sup>24</sup> No obstante, Zedillo tuvo mayor autoridad sobre la composición del cjf que la que tendrá cualquier otro presidente en el futuro. De acuerdo con las normas, el presidente nombra sólo a un candidato, pero como parte del paquete de reforma, Zedillo nombró a todos los miembros de la Suprema Corte reconstituida. Ya que el presidente de la Suprema Corte funge como el miembro presidente del CJF, Zedillo nombró indirectamente a otro miembro del consejo. Zedillo también influyó en los dos candidatos elegidos por un Senado al que controlaba el PRI.

El uso por parte del CJF de evaluaciones de mérito establecidas para determinar los asensos implica que los prospectos de un Juez dependerán de que demuestre su competencia y del uso de razonamientos legales sólidos para decidir casos y no de sus conexiones o vínculos políticos. La responsabilidad que el CJF tiene de la disciplina y la ratificación del ejercicio vitalicio de los Jueces de niveles inferiores también proporciona una mejora en el aislamiento judicial, lo que permite que los Jueces decidan casos que se opongan a los deseos de aquellos que ostentan el poder político o la influencia social sin que sufran retribuciones. Como ocurría antes, las provisiones constitucionales aún prohíben que los salarios judiciales disminuyan mientras un Juez mantiene su cargo. (Es necesario señalar, no obstante, que el poder de aumentar el salario aún puede utilizarse para influir a los Jueces, en particular en una economía inflacionaria en que los aumentos no van a la par de la inflación.)

Además de la neutralidad, una evaluación de la reforma judicial también debe analizar los cambios sufridos por la autoridad judicial. ¿Cómo afectan los cambios de 1994 la legitimidad del poder judicial y su posicionamiento en relación con los otros poderes del Estado? Si bien el respeto hacia el poder judicial no se afianzará de un día para otro, el paquete de reformas efectivamente incluye los cambios necesarios para favorecer su desarrollo. La creciente estima de la profesionalización y el aumento de los requerimientos de experiencia para el desarrollo deberían conducir a un cuadro de Jueces mejor calificado. Al igual que para los Jueces de la Suprema Corte, la necesidad de acreditaciones más exigentes para los nominados y el escrutinio público de sus títulos durante las audiencias del Senado favorecerá que los candidatos tengan mayor experiencia.

La creación de un consejo especial que supervise las funciones administrativas del poder judicial es un paso a favor del desarrollo de la autonomía judicial. El CJF tiene el potencial de promover una mayor eficiencia dentro del poder judicial y liberar a la suprema corte para que concentre sus recursos únicamente en la resolución de asuntos constitucionales y en preocupaciones legales de importancia social. El establecimiento de una trayectoria profesional en la judicatura y de un currículo especializado con el CJF debería resultar en Jueces mejor entrenados, que tomen decisiones consistentes y de alta calidad. Al mismo tiempo, una debilidad importante en lo que concierne al CJF se relaciona con su control del presupuesto. El CJF prepara un presupuesto y con él supervisa el establecimiento de prioridades y la colocación de recursos dentro del poder judicial del Estado, pero el Congreso no está obligado a asignar los fondos que el

CJF solicita. Un mejor método para garantizar el financiamiento judicial sería especificar la cantidad de manera más explícita, como un porcentaje fijo del producto interno bruto.

Quizá los cambios de jurisdicción sean los más importantes para el futuro de la reforma. La facultación explícita de la Suprema Corte de México para actuar como una corte constitucional es un cambio fundamental en la separación de poderes en México. A través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene el potencial para definir las fronteras políticas y declarar inválidas leyes inconstitucionales. No obstante, el requerimiento de una mayoría calificada para llegar a un fallo con efectos generales implica que la capacidad de la corte para anular acciones gubernamentales y leyes es algo que, en vez de alentarse, se desalienta. Sin embargo, esta restricción no evita que ocurra ese resultado. Por otro lado, si una ley sigue teniendo autoridad legal aun si siete Jueces de la Suprema Corte establecen que viola principios constitucionales, este resultado puede socavar el respeto por la autoridad judicial.

El límite de 30 días para que los miembros de la legislatura soliciten que la Suprema Corte examine la constitucionalidad de una ley es un periodo muy corto, tanto para preparar una impugnación legal como simplemente para descubrir los efectos de la ley. Esta restricción temporal vuelve imposible impugnar leyes a causa de las consecuencias injustas que tenga con el tiempo. De modo más importante, este límite favorece de modo efectivo al PRI porque todas las leyes aprobadas durante su periodo de control, antes de la reforma judicial de 1994, quedan excluidas de los desafíos de inconstitucionalidad porque, por definición, se encontraban fuera del periodo de 30 días.<sup>25</sup>

El poder de la Suprema Corte también depende de su disposición a emitir fallos en torno a temas que hubiera evitado en el pasado. En este sentido, la corte reformada ha expandido mucho el alcance de sus facultades de jurisdicción. La corte ha emitido fallos en una amplia gama de temas ampliamente disputados y sumamente controversiales; temas que antes hubiera decidido la élite del partido gobernante a puerta cerrada. Los Jueces han emitido fallos sobre temas políticos, incluidas las fronteras entre el presidente y el Congreso, y el presidente y el jefe de gobierno de la Ciudad de México. La corte también ha emitido fallos concernientes a leyes

<sup>25</sup> No obstante, la oportunidad de impugnar las leyes existentes se presenta si se modifica la ley y se reemplaza con la aprobación de una nueva ley.

electorales, el nombramiento de tribunales electorales estatales y el financiamiento ilícito de campañas. De hecho, algunos de los Jueces de la Suprema Corte que tomaron posesión después de las reformas de 1994 cuestionaron públicamente las limitantes de su derecho a emitir fallos sobre temas electorales; incluso antes de que la reforma electoral de 1996 les permitiera hacerlo.<sup>26</sup> El tribunal supremo también ha emitido fallos relacionados con una amplia gama de temas económicos y sociales, entre ellos permitir la capitalización del interés en la deuda bancaria, la inconstitucionalidad del impuesto al lujo, el derecho de los empresarios a negarse a formar parte de cámaras de gobierno auspiciadas por el gobierno, el derecho del gobierno federal a auditar a la Universidad Nacional, la imposición de una multa a la compañía petrolera del Estado (Pemex) por un derrame en la costa del golfo, negar la extradición a Estados Unidos de supuestos criminales que podrían enfrentar la pena de muerte (misma que es ilegal en México), el derecho de los individuos vivos a vender sus órganos para transplantes y la despenalización del aborto en casos de violación y de deformidad severa del feto.

En resumen, las nuevas normas institucionales sentaron las bases para el desarrollo de un poder judicial independiente que tenga el potencial de desempeñar un papel activo en la separación de poderes en México. Si se observan las especificidades de algunas de las decisiones posteriores a 1994 se puede obtener evidencia concreta de que la nueva Suprema Corte de México está dispuesta a emitir fallos en contra del partido gobernante y del presidente en temas políticos extremadamente destacados a la vez que tiene la capacidad de hacerlo.

### **a. Fallos de la corte posteriores a la reforma que se oponen al PRI y al presidente**

El primer ejercicio de las nuevas facultades de revisión judicial de la corte en contra del PRI ocurrió en 1998, tan sólo cuatro años después de la reforma judicial de México, cuando la

<sup>26</sup> *E. g.*, en lo relacionado con la prohibición de examinar temas electorales antes de la modificación de 1996, el Juez Juan Díaz Romero aseveró: "de nada sirve una norma constitucional que proclame y otorgue un derecho si no prevé la Constitución mecanismos o instrumentos para reestablecer o revertir el derecho conculcado o violado" Añadió que los derechos que se expresan en la constitución son previos a cualquier consideración en la interpretación de ésta. En otras palabras, la protección de los derechos naturales es más importante que la santidad de las leyes electorales. *Apud.* en Raúl Morgan, "La Suprema Corte, Antonio Lozano y Óscar Espinosa", *Proceso*, 11 de septiembre de 1995, p. 10.

Suprema Corte declaró inconstitucional una ley electoral que buscaba mantener el dominio del PRI en el estado de Quintana Roo.<sup>27</sup>

Al darse cuenta de que perderían el control sobre la legislatura estatal de Quintana Roo en la siguiente elección, los legisladores del PRI promulgaron una nueva ley electoral, conocida como la cláusula de gobernabilidad, que le habría otorgado la mayoría de los curules al ganador del voto plural. Ya que el PRI esperaba obtener la mayor parte de los votos pero aun así menos del 40 por ciento, la cláusula hubiera asegurado la continuación del control unilateral del PRI en la legislatura de Quintana Roo aun cuando el partido obtuviera menos de la mayoría del voto. En respuesta a la aprobación de la cláusula de gobernabilidad, los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido de oposición, presentaron una solicitud de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte en agosto de 1998 para impugnar la legalidad del nuevo código electoral del estado. En un fallo unánime, los 11 Jueces declararon que la cláusula era inconstitucional. Como resultado de esto, la ley se eliminó del código electoral del estado y así se quebró el monopolio del PRI sobre el poder político.<sup>28</sup>

La corte no sólo ha estado dispuesta a desafiar al PRI en un nivel estatal sino que los Jueces también han usado sus nuevas facultades de revisión judicial en contra de la élite política a nivel federal, incluyendo a la antes sacrosanta presidencia. El Congreso federal presentó la primera impugnación contra el presidente mexicano desde las nuevas facultades de control constitucional del poder judicial, fue contra Zedillo en 1999 y abordaba controversias constitucionales. En ese momento, los miembros del Congreso del Partido Acción Nacional (PAN) y del PRD intentaban llevar a cabo una investigación en torno a un supuesto financiamiento bancario ilícito de los candidatos del PRI durante las elecciones de 1994, incluyendo la campaña presi-

<sup>27</sup> Para un examen detallado de las 13 decisiones de la Suprema Corte relacionadas con la constitucionalidad de normas electorales que se presentaron bajo las nuevas cláusulas de control constitucional de la corte durante el sexenio de Zedillo, *vid.* Jodi Finkel, "Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994 Judicial Reform. An Empowered Court", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, noviembre de 2003, pp. 1-23.

<sup>28</sup> La invalidación de la cláusula de gobernabilidad sólo se refería a este estado y las cláusulas de gobernabilidad se mantuvieron en los libros de casi la mitad de las legislaturas estatales de México en esa época. Si la Suprema Corte hubiera invalidado el código electoral federal, este fallo hubiera funcionado para todos los estados; sin embargo, ya que el fallo se refería a una ley estatal, no afectó a la ley de otros estados. Las impugnaciones de estas cláusulas tendrán que esperar hasta que se apruebe un nuevo código electoral en un estado particular o hasta que el congreso nacional aborde una modificación del código electoral federal. De acuerdo con Édgar Corzo (entrevista con la autora, 19 de junio de 2000), la decisión unánime en el caso de Quintana Roo es una muestra clara de la manera en que la corte emitirá fallos en este tipo de casos en el futuro.

dencial de Zedillo. Un reacio poder ejecutivo los obstaculizó.<sup>29</sup> Los legisladores del PAN y el PRD solicitaron que la corte determinara si el presidente estaba obligado a entregar al Congreso los datos bancarios secretos que solicitaban. El 25 de agosto del año 2000, en otra decisión unánime, los Jueces ordenaron a Zedillo remitir los documentos relevantes al Congreso en no más de 20 días. Zedillo, quien entonces se encontraba al final de su sexenio, obedeció el fallo; el secretario de finanzas y director de la Comisión Nacional Bancaria entregó los documentos a tiempo. En este caso se puede argumentar que el presidente de paja era demasiado débil para repeler la infracción judicial; sin embargo, la Suprema Corte fue igualmente capaz de contrarrestar los intereses de Vicente Fox, aun al comienzo de su periodo presidencial.

El primer gran desafío judicial que enfrentó Fox comenzó como una disputa entre el presidente del PAN y el jefe de gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, quien pertenecía al PRD, en torno a la implementación del horario de verano. Decretos presidenciales anuales habían establecido el horario de verano en México desde 1996. El poder ejecutivo justificó el cambio de horario afirmando que una hora más de luz natural ahorra cientos de millones de pesos en costos energéticos y también alineaba a México con Estados Unidos, el socio económico más importante del país. Tras declarar que el horario de verano perturbaba el reloj biológico de las personas, López Obrador anunció en marzo de 2001 que la Ciudad de México no implementaría este cambio y usó las controversias constitucionales para impugnar el derecho constitucional del presidente a hacerlo. En una decisión de ocho contra dos (sólo 10 Jueces votaron en este fallo), los Jueces fallaron contra el jefe de gobierno el 6 de abril, aseverando que el establecimiento del tiempo era una prerrogativa federal. Sin embargo, la decisión no resolvió qué poder federal tenía el poder legal para determinar el horario mexicano. En un segundo fallo relacionado con este tema, emitido el 4 de septiembre de 2001, la corte decidió de manera unánime en contra del presidente mexicano, los 11 Jueces estuvieron de acuerdo en que el establecimiento de los relojes era responsabilidad del Congreso. En efecto, el Congreso aprobó una legislación en torno al horario de verano el próximo febrero, aunque su versión de la ley implementaba el cambio de horario por siete meses en vez de los seis que el decreto presidencial establecía originalmente.

<sup>29</sup> Los miembros de la oposición en el Congreso acusaban al Banco Unión de haber contribuido millones de pesos a las arcas de campaña del PRI en 1994 a cambio de que su deuda privada se volviera responsabilidad pública como parte del rescate financiero masivo de 1995.

Un fallo más de la Suprema Corte que vale la pena examinar declaró la inconstitucionalidad de un decreto presidencial que permitía la participación del sector privado en la provisión de energía eléctrica para uso público. El presidente Fox había convertido en una prioridad esencial de su administración la reforma del sector energético de México. Su Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, decretada el 22 de mayo de 2001, habría permitido que las corporaciones produjeran electricidad para uso propio y que vendieran cualquier excedente que generaran al Estado para su redistribución al público general. Sin embargo, el artículo 28 de la Constitución mexicana establece la energía como un monopolio estatal, con el Estado como único responsable de generar, transmitir y distribuir electricidad. Además, tanto el PRD como algunos elementos del PRI se opusieron tajantemente a la privatización energética, y fueron miembros del Congreso de estos partidos los que presentaron una solicitud de evaluación de controversias constitucionales para impugnar la legalidad del decreto de ley. En un fallo de ocho contra tres, el 25 de abril de 2002 la Suprema Corte estableció que el decreto presidencial era inconstitucional, con lo que eliminó la posibilidad de que la Comisión Federal de Electricidad pudiera comprar excedentes de proveedores privados y dio un fuerte golpe a uno de los elementos principales de la agenda de Fox.

Las decisiones de la corte, así como la amplia gama de temas sobre los que ha emitido fallos, proporciona evidencia de una relación fundamentalmente reestructurada entre quienes tradicionalmente ostentaban el poder político en México y su judicatura. Con fallos en contra del PRI, así como contra presidentes del PRI y el PAN, la Suprema Corte de México posterior a la reforma claramente ha demostrado tanto la habilidad como la disposición a entrar a la palestra política. No obstante, la paradoja de un partido gobernante que se lanza voluntariamente a una reforma judicial significativa tiene una lógica: el fortalecimiento judicial servía a los intereses de un partido gobernante que se debilitaba en un ambiente político cada vez más inseguro.

#### **4. Un argumento teórico para explicar la reforma judicial**

Las instituciones proporcionan las "reglas del juego": definen los procedimientos que rigen la conducta social, económica y política de los humanos. Sirven como los mecanismos que restringen la iniciación, implementación y sustentabilidad de elecciones de políticas y la manera en que los mecanismos estructuran la interacción política. Por consiguiente, establecen las oportunidades y las restricciones para los líderes políticos. Los actores políticos que tienen el poder

de reestructurar las instituciones políticas buscarán hacerlo si estas acciones les permiten reemplazar las instituciones existentes por aquellas que sirvan mejor a sus intereses. Estas ideas subyacen en el argumento que aquí se presenta para explicar la reforma judicial.

Este argumento comienza por determinar las preferencias y capacidades de los actores políticos que supervisan los cambios judiciales. En lo relacionado con las preferencias, los partidos políticos tienen intereses que son específicos de su posición en el equilibrio de poder. Un partido gobernante, definido aquí como el partido que controla el aparato de gobierno, buscará mantener o crear estructuras institucionales que minimicen o eliminen las restricciones sobre su capacidad de ejercer la autoridad política. Por su parte, la oposición buscará controlar la habilidad del partido gobernante para ejercer el poder político. Los intereses políticos del partido regente y los de oposición dependen de los papeles que ocupan, no de su ideología o sus intereses.

La capacidad se refiere a las negociaciones relativas de poder de los partidos políticos. Determina si un partido gobernante es capaz de promulgar cambios por sí sólo o si debe formar una coalición para implementar la reforma. En el primer escenario, la reforma constitucional solamente reflejará los intereses del partido gobernante; en el segundo, el partido gobernante tendrá que hacer concesiones con el fin de obtener el apoyo necesario para aprobar las reformas, pero mantendrá su ventaja al establecer el programa y definir el conjunto de resultados posibles.

Si bien resulta obvio que los actores políticos emprenden acciones para incrementar su actual poder político, debe ponerse énfasis en el hecho de que también intentan proteger sus intereses futuros. La inclusión de los intereses futuros en el cálculo de costos y beneficios del partido puede tener consecuencias importantes para el resultado de la reforma, en particular cuando existe incertidumbre en torno a la posición que el partido ocupará en el futuro en la arena política interna. En caso de que el partido gobernante prevea que ya no dominará el sistema político en que antes ejercía poderes arbitrarios, entonces le interesará asegurarse de que aquellos que lleguen al poder en el futuro sean incapaces de cambiar de modo arbitrario las reglas del juego político en detrimento de la antigua posición política del partido gobernante. En un escenario de este tipo, tiene sentido que el partido gobernante intente establecer límites institucionales al poder, ya sea restringiendo directamente a su uso o mediante la creación o fortalecimiento de contrapesos.



Al utilizar este argumento en el caso específico de la reforma judicial, podemos asumir que un partido gobernante por lo general preferirá a un poder judicial que tenga una capacidad menor —antes que mayor— de limitar la habilidad del gobierno para lograr sus intereses. Lo anterior porque un partido gobernante prefiere ejercer el poder político sin tener que pelear con restricciones judiciales para sus actos. Si asumimos que los políticos son egoístas y buscan incrementar su poder, no se esperaría que el partido gobernante iniciara a propósito reformas para incrementar el potencial de la judicatura para limitar la autoridad gubernamental. Por otro lado, la oposición —por definición aquellos que no tienen el poder— deseará incrementar la independencia del poder judicial con el fin de controlar el poder presidencial y legislativo (porque ellos no los controlan), así como proteger los derechos políticos de la oposición (ellos mismos). Los partidos gobernantes prefieren las restricciones de la independencia judicial, mientras que los partidos de oposición prefieren incrementar la neutralidad y la autoridad de la judicatura.

La distribución del poder no sólo determina los intereses de los actores políticos, también determina el poder para lograr esos intereses. Si el partido gobernante puede implementar reformas por sí solo y solamente considera el periodo actual, las reformas no incluirán la facultad del poder judicial para limitar las acciones del gobierno. Si se requiere una coalición para aprobar una reforma judicial, entonces el juego se convierte en la manera de proporcionar a la oposición los incentivos para que obtengan el número de votos necesario para aprobar la reforma. Por consiguiente, un diseño constitucional que favorezca el desarrollo de un poder judicial neutral con una autoridad amplia es más probable cuando existe por lo menos un partido de oposición cuyo voto sea necesario para aprobar la reforma.

Cuando los actores políticos también implementan reformas con miras al futuro, no se puede esperar que un partido gobernante que espera permanecer en el poder incremente la independencia y la autoridad de poder judicial.<sup>30</sup> Por otro lado, un partido gobernante cuya probabilidad de reelección es baja o está disminuyendo puede considerar que un cambio de este tipo vale la pena. Un partido gobernante con un futuro incierto puede decidir otorgar independencia a la Suprema Corte y el poder de revisión judicial con el fin de servir como una cobertura contra una posible caída de la posición política del partido en el futuro. Otorgar a la Suprema Corte el

<sup>30</sup> Los intereses de la oposición ya son el establecimiento de un poder judicial con una neutralidad y autoridad mayores, por consiguiente siguen siendo los mismos en un ambiente incierto.

derecho de declarar inválidas acciones políticas o leyes nacionales reduce los costos que un partido gobernante enfrenta si terminara como un partido de oposición. En particular, un partido gobernante que ha ejercido un poder arbitrario en el pasado puede intentar hacer que la corte sea capaz de limitar la habilidad de futuros partidos gobernantes para hacer lo mismo. En efecto, un partido gobernante que está inseguro de si en el futuro controlará el poder político puede buscar proteger el poder político de aquellos partidos que no lo harán.

Por consiguiente, una reforma judicial puede operar como una póliza de seguros política. Además, del mismo modo que una póliza de seguros, dicha reforma implica costos directos a cambio de protección futura. En el periodo actual, la recientemente fortalecida Suprema Corte puede desafiar al gobierno mismo que supervisó los incrementos en el poder judicial. Si bien estos incrementos implican costos potenciales a corto plazo para los líderes políticos gobernantes, en última instancia pueden servir a los intereses a largo plazo de estos actores, si es que estos líderes terminan por perder su posición de dominio político.

### **a. Uso de este argumento en la reforma judicial mexicana de 1994**

A principios de la década de 1990, el presidente mexicano y el partido gobernante tenían interés en crear mecanismos institucionales de seguridad para protegerse ante la posibilidad de que su poder siguiera disminuyendo. Zedillo inició el proceso de reforma, definió los parámetros del debate y confeccionó específicamente las dos nuevas facultades de revisión judicial de la Suprema Corte para proteger al partido gobernante en donde se pensaba más vulnerable. Sin embargo, el PRI no tenía los votos necesarios en el Congreso para alterar de modo unilateral la Constitución del país y, por lo tanto, se vio forzado a buscar el apoyo del PAN. Como se puede esperar de un partido de oposición, el PAN exigió que se estableciera un poder judicial más fuerte de lo que Zedillo había propuesto en un inicio. La combinación de un partido gobernante incierto que busca un seguro y un partido de oposición que busca un mayor fortalecimiento judicial determinó la forma final del paquete de reformas judiciales de 1994.

## b. Incertidumbre política interna

Incluso al final de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982), los invitados a una cena del PRI discutían sus planes políticos para los siguientes cuatro sexenios.<sup>31</sup> El PRI había dominado la política mexicana desde 1929, lo que convertía al mexicano en uno de los gobiernos de partido único que habían gobernado durante más tiempo en el mundo. El presidente mexicano era tanto el líder del país como del partido gobernante. Como resultado de esto, los presidentes mexicanos gozaban de un poder inmenso. El PRI estaba compuesto de camarillas, y la del presidente regía al partido durante su periodo presidencial y dictaba las políticas. Por consiguiente, las políticas mexicanas durante el periodo de hegemonía del PRI eran a la vez "presidenciales" y "del partido".

Tradicionalmente el PRI había utilizado el crecimiento económico para legitimar su gobierno y obtener votos. Cuando el PRI no podía obtener una victoria a partir de medios legítimos, recurría a la manipulación electoral. Para mediados de la década de 1990, ambas estrategias estaban siendo atacadas. La crisis de deuda estaba minando la hegemonía del PRI y alterando fundamentalmente la arena política interna de México. El estancamiento económico debilitó aún más el control que el PRI tenía sobre el poder y la presencia de observadores internacionales que monitoreaban las elecciones redujo la habilidad del partido para mantener el poder mediante fraudes electorales. Mientras tanto, la oposición progresaba en la apertura de la palestra política del país. A mediados de la década de 1990, los dos partidos de oposición más importantes eran el PAN, a la derecha del espectro político, y el PRD, de inclinaciones izquierdistas, mismo que comenzó como una coalición de partidos más pequeños en la elección presidencial de 1988.

Las tendencias electorales en México entre 1970 y 1994 se muestran en la tabla 1, misma que muestra un decremento en el voto (oficial) que el candidato presidencial del PRI recibió durante los últimos 25 años, de 93.6 por ciento en 1976 a 48.7 por ciento en 1994. Tras el fuerte desempeño del PAN, su presidente declaró que este partido establecía entre sus metas "ganar en los comicios federales de 1997 la mayoría en el Congreso de la Unión, y obtener la presidencia

<sup>31</sup> Dianne Solis, "Weakened Giant: Calls for Reform Check Mexico's Mighty pri as Elections Loom", *Wall Street Journal*, 13 de julio de 1994, p. A1.

de la República en el año 2000".<sup>32</sup> Después de los resultados de 1994, el PRI debía tomarse en serio esas bravuconerías electorales.

"En el nuevo desorden de la política mexicana, el partido gobernante de la nación ya no es el reconfortante, pero antidemocrático, absoluto", escribió la corresponsal del *Wall Street Journal* en México un mes después de las elecciones que llevaron al presidente Zedillo al poder.<sup>33</sup> En lo que concierne a la representación en el Congreso, la oposición sólo hizo avances simbólicos antes de 1994, cuando la proporción de curules a cargo de los partidos de oposición empezó a tener consecuencias importantes. En las elecciones para el Congreso de 1994, el PRI recibió una mayoría de dos tercios en el Senado pero mantuvo sólo una mayoría simple en la Cámara de Diputados. Por consiguiente, por primera vez, el PRI dejó de poseer la mayoría de dos tercios en la cámara baja necesaria para aprobar cambios a la Constitución mexicana. Estos cambios electorales demuestran que para 1994, después de casi siete décadas en el poder, el PRI ya no podía predecir de modo inequívoco quién ganaría la elección presidencial de México en el año 2000 o si continuaría manteniendo su control sobre el Congreso.

Tabla 1  
Resultados de las elecciones presidenciales mexicanas, 1970-1994  
(porcentaje de votos)

	PRI	PAN	PRD/FDN	Otros
1970	83.3	13.9	—	1.4
1976	93.6	—	—	1.2
1982	71.0	15.7	—	9.4
1988	50.3	17.0	31.1	1.4
1994	48.7	25.9	16.6	6.0

<sup>a</sup> El Frente Democrático Nacional (FDN) fue una coalición electoral que unió a pequeños partidos de izquierda tras el candidato del PRD en 1988 y 1994.

<sup>32</sup> Ismael Romero, "Acuerda el pan fortalecer su llamado redimensionamiento", *La Jornada*, 19 de noviembre de 1995, p. 12

<sup>33</sup> Dianne Solis, "Weakened Giant...", *op. cit.*, A1.

En paralelo a los cambios al nivel federal, el poder político a nivel estatal y local en México también se diversificó cada vez más para 1994. El PRI se enfrentaba con baluartes de la oposición en el norte (el PAN) y el sur (el PRD) y con poco apoyo electoral en la ciudad de México. Los miembros de la oposición habían competido con éxito contra el PRI por gobernaturas y curules en las legislaturas estatales, por puestos políticos en la capital y por posiciones a un nivel local. El primer gobernador que no pertenecía al PRI, un miembro del PAN, tomó posesión en Baja California en 1988 y se eligió a dos gobernadores más del PAN en 1994. En la elección de 1994, "por primera vez el PRI pareció vulnerable al creciente descontento de los votantes y un nuevo elemento, la incertidumbre, ingresó en la escena electoral".<sup>34</sup>

La tendencia de aumento en el control que la oposición tenía sobre los cargos políticos y la pérdida concomitante del control del PRI sobre esas oficinas continuó con las elecciones de 1997 y del año 2000. En la elección para el Congreso de julio de 1997, el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados. La alcaldía de la ciudad de México, que se decidió por primera vez por voto popular en vez de por nombramiento en 1997, la ganó el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas. Además, los partidos de oposición tenían ocho gobernaturas, siete el PAN y una el PRD, la oposición también controlaba varias legislaturas estatales.<sup>35</sup> Los partidos de oposición obtuvieron el control de un tercio de todos los municipios.<sup>36</sup> En el año 2000, el PRI perdió la presidencia ante un candidato del PAN, Vicente Fox, lo que anunció un cambio fundamental en el sistema político mexicano.

### c. Las nuevas facultades de revisión judicial

Las dos nuevas cláusulas de control constitucional de la Suprema Corte operaban en áreas específicas en las que el partido gobernante se enfrentaba a amenazas importantes de parte de sus rivales políticos. Tanto la provisión de controversias constitucionales como la de acciones de inconstitucionalidad posibilitarían que el debilitado partido gobernante impugnara leyes decretadas por gobiernos estatales y locales controlados por la oposición contra los intereses del PRI.

<sup>34</sup> Mónica Serrano, "The End of Hegemonic Rule? Political Parties and the Transformation of the Mexican Party System", en Neil Harvey y Mónica Serrano (coords.), *Party Politics in "an Uncommon Democracy". Political Parties and Elections in Mexico*, Institute of Latin American Studies, Londres, p. 12.

<sup>35</sup> *Vid.* Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Anuario de estadísticas de los Estados Unidos Mexicanos 1998*, Instituto Nacional de Geografía e Informática, Aguascalientes, 1999, p. 632.

<sup>36</sup> Roberto E. Blum, "The Weight of the Past", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, octubre de 1997, pp. 28-42.

Por consiguiente, a través del uso de las nuevas cláusulas de control constitucional de la corte, el PRI podía protegerse de pérdidas inmediatas y actuales de poder político a nivel estatal y local y contra la futura deterioración de la posición política del partido gobernante en las elecciones a mediados del sexenio de Zedillo y posteriormente. Aún más, dada la posibilidad de que el PRI pudiera perder la elección presidencial del año 2000, la corte reformada podía proporcionar un medio para desafiar al siguiente partido gobernante de México.

Por lo tanto, si bien la decisión por parte del presidente y el partido gobernante de otorgarle a la Suprema Corte los atributos de una corte constitucional —y controlar así el poder del gobierno mismo que inició y aprobó la reforma judicial— pareciera ilógica en la superficie, tiene sentido cuando se considera como una póliza de seguro que buscó un partido gobernante que ya no podía garantizar su monopolio sobre el poder político. Con una póliza de seguro, el partido gobernante estaba dispuesto a aceptar los costos en el periodo inmediato (los costos asociados con un poder judicial independiente que fallara en contra de los intereses del PRI durante la administración de Zedillo) como una cobertura de seguridad contra la posibilidad de pagar un precio más alto después (los costos asociados con que un partido de oposición llegara al poder y ejerciera una autoridad sin control que se opusiera a los intereses del PRI en el futuro). El PRI podría haberse lanzado en una reforma que otorgara mucho más poder a la Suprema Corte; por ejemplo, podría haberle otorgado poderes de revisión expansivos, o haber adoptado el principio de gobierno de la mayoría para que las declaraciones de inconstitucionalidad surtieran efecto. Sin embargo, el PRI no actuó de ninguna de esas maneras. El partido no buscaba una Suprema Corte más poderosa como un fin en sí mismo, sino que su meta era equilibrar el deseo de limitar la habilidad de la corte para desafiar al partido gobernante en el periodo actual con el deseo de protegerse en el futuro, en caso de que la oposición destronara al PRI de su posición dominio político.

Es necesario mencionar que el PRI nunca fue una entidad monolítica y, ciertamente, no todas las facciones del PRI estaban preparadas para tolerar una apertura verdaderamente democrática en México. La línea dura del PRI se oponía a renunciar al poder, mientras que la "línea suave" aceptaba la posible pérdida del control político del PRI. La camarilla de Zedillo favorecía continuar la liberalización democrática de México, incluso si esto implicaba la pérdida del poder político. Cuando Zedillo y su camarilla en el PRI aceptaron la pérdida potencial del poder, tuvieron un incentivo real para buscar el fortalecimiento del poder judicial y tenían el poder político para llevarlo a cabo.

#### d. Actores adicionales en las decisiones de reforma

Si bien la reforma judicial de 1994 en México se ordenó desde el interior del palacio presidencial, tanto actores domésticos como internacionales estuvieron involucrados con ciertos aspectos de ella, aunque en general su papel fue limitado. Al reconocer que los cambios judiciales eran inminentes, varios Jueces de la Suprema Corte prepararon una propuesta de reforma judicial y la entregaron al ejecutivo.<sup>37</sup> De acuerdo con José Ramón Cossío, un especialista constitucional que estuvo involucrado en su redacción, la reforma propuesta por la corte la hubiera robustecido con poderes extensivos de revisión judicial.<sup>38</sup> Sin embargo, la iniciativa de reforma judicial del presidente era muy diferente de la que entregó la Suprema Corte; por ejemplo, despedía a todos sus integrantes y le otorgaba a la corte facultades de revisión judicial más estrechas que los que la corte había sugerido. Esto demuestra la influencia limitada de la corte en el paquete de reformas de 1994.<sup>39</sup>

Las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial, han alentado a los países en vías de desarrollo a participar en reformas judiciales como una forma de promover la confianza de los inversionistas. El Banco Mundial hizo préstamos para reformas judiciales a varios países de América Latina, pero, en la década de 1990, México no se contaba entre los beneficiarios. La ayuda más sustancial que recibió para la reforma judicial a mediados de la década de 1990 fue un pequeño financiamiento por parte de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).<sup>40</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil también desempeñaron un papel en áreas específicas de la reforma judicial de México (por ejemplo, reformas criminales y penales), pero no uno importante en el fortalecimiento de la Suprema Corte. De acuerdo con Rafael Ruiz Harrell, el vicepresidente de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, ni la sociedad civil ni los grupos de derechos humanos tuvieron influencia —ni estuvieron

<sup>37</sup> José Ramón Cossío, entrevista con la autora, 7 de septiembre de 1998.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Sin embargo, esta ayuda se refería al entrenamiento de Jueces y no al fortalecimiento de la Suprema Corte. Por ejemplo, el financiamiento judicial de usaid para México tenía por meta el establecimiento de conferencias entre Jueces de Estados Unidos y México, el diseño de estándares de conducta judicial, la creación de un programa piloto para modernizar el sistema de justicia criminal y el desarrollo de un programa de oradores. Patty Perez, entrevista con la autora, 11 de septiembre de 1998.

activamente involucrados— en el diseño de la reforma de 1994.<sup>41</sup> Por el contrario, el inicio y el desarrollo de las reformas judiciales de México fue una prerrogativa presidencial.

Si bien los parámetros del paquete de reformas judiciales de México lo definió la administración de Zedillo, el partido del presidente no podría haber aprobado por su cuenta los cambios constitucionales al poder judicial. La Constitución mexicana sólo se puede modificar con la aprobación de dos tercios de los representantes de cada casa del Congreso. Si bien el PRI tenía dos tercios de los curules en el Senado, el partido no tenía esta posición en la Cámara de Diputados y Zedillo se vio obligado a cortejar al PAN para que se aprobara la propuesta de reforma judicial. Como resultado de esto, el PAN tenía un buen lugar en la mesa de negociaciones.

A cambio de su apoyo para la propuesta de reforma del PRI, el PAN pudo obtener beneficios particulares del PRI en relación con la reforma judicial y modificar la propuesta de reforma a su favor. En primer lugar, la reforma establecía una Suprema Corte más conservadora y la afinidad de, por lo menos, cuatro de los nuevos Jueces, incluido el presidente, pertenecían al PAN.<sup>42</sup> En segundo lugar, el puesto de procurador general, el responsable de implementar la reforma judicial, se otorgó a un miembro del PAN. En tercer lugar, la propuesta original de Zedillo le otorgaba al presidente el poder de nombrar a dos miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, durante las negociaciones en el congreso, el número de nombramientos presidenciales se bajó de dos a uno, con lo que disminuyó el peso del ejecutivo (en otras palabras, en ese momento, del PRI) en el consejo.

La posición del PAN como un partido de oposición dictaba que su interés estuviera en el incremento de la capacidad de la Suprema Corte de desafiar al partido gobernante. Esto concuerda claramente con la presión que el PAN infligió para que se modificara la propuesta del PRI de modos que favorecieran el fortalecimiento del poder judicial como un control viable del poder político. La modificación más importante de la propuesta original de Zedillo que logró el PAN fue la disminución del número de legisladores necesario para solicitar algo a la Suprema Corte de acuerdo con la cláusula de inconstitucionalidad de la reforma. La propuesta original de Zedillo establecía un requerimiento de 45 por ciento de los miembros de la legislatura, pero la propuesta de reforma sólo se aprobó en el Congreso después de que este porcentaje se re-

<sup>41</sup> Rafael Ruiz Harrell, entrevista telefónica, Ciudad de México, 29 de septiembre de 1998.

<sup>42</sup> Alberto Begné, entrevista con la autora, Ciudad de México, 14 de julio de 1996.



dujera a 33. El porcentaje reducido aumentó fuertemente las posibilidades del PAN para impugnar las decisiones del PRI. En ese momento el PAN ocupaba un tercio de los curules en muchas legislaturas del norte, también podía obtener esta cantidad en el Congreso y en la Asamblea Legislativa de la ciudad de México si se unía con otros partidos de oposición. Además, con las fuertes expectativas que tenía para la elección al Congreso de 1997, en ese momento el PAN tenía un buen lugar para capitalizar los beneficios potenciales de este cambio.

Las críticas políticas más destacadas de la propuesta de reforma de 1994 vinieron del PRD.<sup>43</sup> Si tomamos en cuenta que el PRD es un partido de oposición, el argumento de este estudio predeciría que el PRD debería apoyar los cambios para incrementar la independencia judicial y mejorar el papel de la corte en la separación de poderes. Sin embargo, el PRD se opuso a la reforma propuesta por el PRI. Esta paradoja aparente se puede explicar si se examina con mayor detenimiento la perspectiva del PRD. Desde el punto de vista del PRD, la provisión de una reforma judicial limitada por parte del PRI buscaba mantener al PRI en el poder. Sin embargo, este objetivo socavaba la percepción pública de la necesidad de participar de un ajuste más extenso del sistema judicial y por lo tanto obstaculizaba los intentos de emprender reformas políticas profundas.<sup>44</sup> Por consiguiente, según se esperaría de un partido de oposición, el PRD no se oponía al fortalecimiento del poder judicial en principio, pero sí se oponía a este paquete particular de reformas porque no fortalecía más a la Suprema Corte. No obstante, la coalición en el Congreso del PRI y el PAN pudo aprobar la reforma judicial sin el apoyo del PRD, y, por consiguiente, este último fue incapaz de obstruir la reforma judicial de 1994 o de influir en ella.

## 5. Conclusiones

El presidente de México, líder del mismo partido gobernante que supervisó el desarrollo de una Suprema Corte que se había abstenido de desafiar la autoridad del partido durante casi siete décadas, emprendió por voluntad propia reformas institucionales en 1994 para establecer a un poder judicial con el potencial de limitar el poder político del PRI. Los políticos del partido gobernante, quienes cada vez eran menos capaces de controlar los resultados políticos a nivel

<sup>43</sup> El único otro partido que tenía representación en el Congreso, que también se encontraba a la izquierda del espectro político, era el Partido del Trabajo (PT). Los ocho miembros del PT votaron a favor de la reforma.

<sup>44</sup> Pedro José Peñalosa, entrevista con la autora, 22 de julio de 1996.

estatal y local, y estaban inseguros de mantener su dominio del gobierno nacional en el futuro, otorgaron mayor independencia y la facultad de revisión judicial a la Suprema Corte. Si bien esto pareciera contradecir la máxima tradicional de que los políticos prefieren aumentar su poder político, la decisión del PRI de fortalecer a la corte tiene sentido como una "póliza de seguro" en una arena política interna llena de incertidumbre.

Claramente, Zedillo podría haberle otorgado facultades de revisión judicial más extensas a la Suprema Corte pero no lo hizo porque un poder judicial más poderoso no era su meta final. En su lugar, las dos nuevas facultades de control constitucional de la corte estaban diseñadas específicamente para contrarrestar las amenazas salientes que planteaba un aumento del poder político de los rivales del PRI. De manera específica, tanto la figura de controversias constitucionales como la de acciones de inconstitucionalidad hubieran servido para proteger al PRI donde había sufrido pérdidas de poder político ante los partidos de oposición y temía que esto continuara sucediendo. Si bien el PRI quizá no era capaz de evitar las decisiones y las acciones tomadas en contra de sus intereses por parte de los puestos políticos controlados por la oposición, al menos podía desafiar estas acciones a través de un poder judicial autónomo y fortalecido.

La controversia constitucional le permitía a la corte fungir como un árbitro independiente en disputas entre las entidades del gobierno, una solución para un partido gobernante, cuya pérdida de poder, de modo particular a nivel estatal y local, lo había vuelto incapaz de resolver de modo tranquilo y unilateral temas a puerta cerrada. La figura de acciones de inconstitucionalidad permitía que el PRI usara a la corte para controlar el ejercicio arbitrario de autoridad por parte de los ejecutivos y las legislaturas, tanto en los gobiernos estatales como en el nacional, en caso de que el PRI se convirtiera en la oposición en cualquiera de estos niveles. Por consiguiente, para el PRI, una Suprema Corte con la facultad de invalidar leyes y decidir disputas de fronteras sobre el poder político reducía los riesgos asociados con la pérdida potencial de la posición política dominante del PRI. Para el PAN, el otro partido que cooperó en la promulgación del paquete de modificaciones judiciales en México, la reforma aumentaba el número de mecanismos institucionales que tenía a su disposición para desafiar al PRI en el periodo actual y al futuro partido gobernante, en caso de que el PAN siguiera siendo la oposición. Más aún, ya que el apoyo del PAN era necesario para aprobar las reformas, éste podía extraer beneficios específicos y modificar el paquete de reformas para aumentar la viabilidad de la corte como un control de la autoridad política actual.

La experiencia de México con la reforma judicial demuestra que la reforma institucional en Estados con un partido dominante puede resultar en la creación de instituciones independientes y potencialmente poderosas, instituciones que pueden fungir como contrapesos efectivos del poder político establecido. Sin embargo, precisamente porque dicha reforma conlleva costos potenciales para el partido dominante, un partido gobernante intenta posponerla tanto como sea posible, implementando la reforma tan cerca como sea posible del momento en que pueda empezar a usar la reforma como protección. Esta estrategia implica que la reforma institucional para la construcción de la democracia y la posibilidad de mantener el poder deben tener una relación inversa. Conforme disminuye la probabilidad de mantener el control de los cargos políticos, la motivación para llevar a cabo una reforma institucional que plantee restricciones al poder político incrementa. En el caso mexicano, el resultado fue la alteración fundamental del equilibrio del poder entre el ejecutivo y la judicatura y la creación de una Suprema Corte que a la vez estaba dispuesta a ingresar en la palestra política y tenía la posibilidad de hacerlo.

## Fuentes

Begné, Alberto (consejero político), entrevista con la autora, ciudad de México, 14 de julio de 1996.

Blum, Roberto E., "The Weight of the Past", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, octubre de 1997, pp. 28-42.

Casanova, Pablo González, *La democracia en México*, Era, México, 1966.

Cornelius, Wayne A., y Ann L. Cragin, *The Mexican Political System in Transition*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.

Corso, Édgar (consejero del presidente de la Suprema Corte de México), entrevista con la autora, 19 de junio de 2000

Cossío, José Ramón (académico constitucionalista), entrevista con la autora, Ciudad de México, 27 de agosto de 1998.

\_\_\_\_\_, entrevista con la autora, 7 de septiembre de 1998.

Domingo, Pilar, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, octubre de 2000, pp. 705-735.

Finkel, Jodi, "Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994 Judicial Reform. An Empowered Court", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, noviembre de 2003, pp. 1-23.

Hammergren, Linn, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Westview Press, Boulder, 1998.

Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Anuario de estadísticas de los Estados Unidos Mexicanos 1998*, Instituto Nacional de Geografía e Informática, Aguascalientes, 1999.

Larkins, Christopher, "Judicial Independence and Democratization. A Theoretical and Conceptual Analysis", *American Journal of Comparative Law*, vol. 54, núm. 4, otoño de 1996, pp. 605-626.

Merryman, John, *The Civil Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1985 [La tradición jurídica romanocanónica, trad. Eduardo I. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1989].

Morgan, Raúl, "La Suprema Corte, Antonio Lozano y Óscar Espinosa", *Proceso*, 11 de septiembre de 1995, p. 10.

Peñalosa, Pedro José (asistente legislativo del PRD), entrevista con la autora, 22 de julio de 1996.

Perez, Patty (consejera legal de USAID en México), entrevista con la autora, 11 de septiembre de 1998.

Popkin, Margaret, *Peace without Justice. Obstacles to Building the Rule of Law in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2000.

Romero, Ismael, "Acuerda el PAN fortalecer su llamado redimensionamiento", *La Jornada*, 19 de noviembre de 1995, p. 12.

Ruiz Harrell, Rafael (vicepresidente, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos), entrevista telefónica, Ciudad de México, 29 de septiembre de 1998.

Samano, Rafael Estrada, "Administration of Justice in Mexico. What does the Future Hold?", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 3, 1995, pp. 35-48.

Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (coords.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.

Serrano, Mónica, "The End of Hegemonic Rule? Political Parties and the Transformation of the Mexican Party System", en Neil Harvey y Mónica Serrano (coords.), *Party Politics in "an Uncommon Democracy". Political Parties and Elections in Mexico*, Institute of Latin American Studies, Londres, 1994, pp. 1-23.

Solis, Dianne, "Weakened Giant: Calls for Reform Check Mexico's Mighty PRI as Elections Loom", *Wall Street Journal*, 13 de julio de 1994, A1.

Stotzky, Irwin (coord.), *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*, Westview Press, Boulder, 1993.

Zedillo, Ernesto, *Informe presidencial*, México, 6 de septiembre de 1995.



**La reforma judicial en México:  
¿Seguro político  
o búsqueda de legitimidad?\***

---

Silvia Inclán Oseguera\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del artículo que con el título "Judicial reform in Mexico: political insurance or the search for political legitimacy?", apareció en *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, pp. 753-66. La traducción al español estuvo a cargo de Víctor Altamirano. La misma se publica con autorización de la autora y de SAGE Publications.

\*\* Investigadora, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.



**E**n diciembre de 1994, justo después de tomar posesión, el presidente mexicano Ernesto Zedillo lanzó un importante proyecto de reforma judicial que cambiaría a la judicatura de un poder del Estado relativamente estable pero dependiente y limitado a uno que se designaba de modo más equilibrado y transparente, con mayor independencia y alcance jurisdiccional.<sup>1</sup> Una renovación generalizada de la Suprema Corte, cambios en los requerimientos y en el mecanismo de nombramiento y la renovación de Magistrados y Jueces, así como la ampliación del papel de la Suprema Corte para fungir como tribunal constitucional cambiaría el control que tradicionalmente tenía el ejecutivo mexicano sobre el poder judicial.<sup>2</sup> ¿Qué llevó a las élites mexicanas dominantes a decidir otorgar poder a un poder judicial autónomo que terminaría

---

<sup>1</sup> Para un análisis sistemático de la manera en que las 27 modificaciones constitucionales afectaron de manera positiva componentes esenciales de la independencia judicial estructural, así como una evaluación preliminar de sus implicaciones, *vid.* Silvia Inclán, "El poder judicial mexicano. La reforma institucional de 1994 y sus implicaciones", en Julio Labastida (coord.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 51-84. Para otros autores que también consideran la reforma mexicana como un caso de fortalecimiento judicial, *vid.* José Ramón Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Fontamara, México, 2001; Beatriz Magaloni, "Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts. The Case of Mexico", en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (coords.), *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 180-206; y Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru and Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2008.

<sup>2</sup> Para un listado exhaustivo de los componentes de la reforma de 1994 en México, *vid.* los materiales complementarios en la versión electrónica de este artículo en: <http://prq.sagepub.com/supplemental>.

por limitar el suyo? ¿Qué condiciones los llevaron a tomar una elección aparentemente tan paradójica?

Recientemente se ha explicado la participación de las élites gobernantes en cambios institucionales que tienen por meta incrementar la facultad de revisión constitucional y la independencia de los poderes judiciales de cara a los electos como una jugada calculada y de largas miras para proteger los intereses de las élites cuando pueden prever una pérdida del control político en el futuro.<sup>3</sup> Los detalles del argumento de la "póliza de seguros" varían, no obstante, tienen en común la idea de que las élites o partidos gobernantes no participarán en una reforma a menos que puedan prever una derrota política en el futuro cercano.

Los estudios que se adhieren a esta línea de argumentación llaman la atención sobre las dinámicas de poder internas como parte de los motivos para la reforma. Sin embargo, se fundamentan en conceptos universales y estrechos tanto del contexto político como de los intereses de los actores políticos y, por consiguiente, ofrecen una explicación limitada, en particular del tiempo preciso de implementación y del contenido específico de las reformas en algunos casos.

En esta obra se plantea que el argumento de la póliza de seguros tiene cuatro desventajas en lo que concierne a explicar las dinámicas internas que motivan a los reformistas. En primer lugar, cuando se usa este marco, se corre el riesgo de atribuir a las élites políticas una capacidad de cálculo político / electoral que va más allá de la real. El estudio de casos en que el investigador ya sabe que los reformistas perdieron el control político después de la reforma no implica que éstos podían predecir su futuro. Forzar de este modo la visión de las élites políticas puede llevar a una mala interpretación de sus incentivos. En segundo lugar, al enfocarse sólo en la composición actual y futura de los poderes electos como el contexto político de las reformas, los analistas pueden pasar por alto otros intereses posibles de los reformistas basados en el contexto y en torno al contenido de la reforma. En tercer lugar, la adopción de un supuesto estricto sobre la naturaleza universal de los intereses políticos y los cálculos estratégicos puede

<sup>3</sup> Elin Skaar, "Judicial Independence: A Key to Justice. An Analysis of Latin America in the 1990s", tesis doctoral, University of California, Los Ángeles, 2002; Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, op. cit.; Jodi Finkel, "Judicial Reform as Insurance Policy. Mexico in the 1990s", *Latin American Politics and Society*, vol. 47, núm. 1, 2005, pp. 87-113; Jodi Finkel, "Judicial Reform in Argentina in the 1990s. How Electoral Incentives Shape Institutional Change", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 56-80.

llevar a explicaciones generales del fortalecimiento judicial como parte del proceso de democratización y como consecuencia de la incertidumbre electoral, y no basta para explicar las razones, el tiempo y la naturaleza de la reforma judicial en muchos casos, menos aún para mejorar nuestro entendimiento de cómo, cuándo y por qué los actores supieron que les interesaba. En cuarto lugar, el intento de proporcionar una sola explicación de todas las motivaciones detrás de todas las partes de las reformas judiciales y de todas las decisiones importantes de un actor en el proceso puede llevar a explicaciones limitadas.

El caso mexicano resulta ideal para revisar el poder explicativo del argumento de la póliza de seguros porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se encontraba en el poder, se enfrentó a una derrota política en el año 2000 después de la reforma. Por otro lado, la reforma se aprobó e implementó casi de modo simultáneo, al poco tiempo de la toma de posesión de Zedillo, en vez de hacia el final de su mandato. Por consiguiente, el tiempo particular de la reforma ofrece una oportunidad para revisar los postulados del argumento de la póliza de seguros en lo relacionado con los factores que detonaron el fortalecimiento judicial, en particular, el momento político preciso —dentro de la incertidumbre electoral— en que es probable que se implementen las reformas. Presenta además un caso útil para considerar con mayor profundidad el contexto político más amplio para los incentivos y los intereses de los reformistas, porque, claramente, otras dinámicas podrían tener injerencia.

En este artículo se argumenta que, si bien la reforma mexicana ocurrió en un ambiente de incertidumbre electoral y, quizá, como argumenta Magaloni,<sup>4</sup> "sólo pudo suceder cuando el poder se había vuelto difuso y el partido gobernante ya no podía anticipar con certidumbre que mantendría el poder en el futuro", ni la incertidumbre electoral ni su intensidad o los cálculos electorales explican el momento de la decisión. Tanto el anuncio como la implementación de los cambios en 1994 presentan un ejemplo de una estrategia de maximización del poder, pero una que se relaciona con las funciones legitimadoras de las cortes o con una versión de una dinámica en la que los intereses de fortalecimiento judicial se relacionan con incentivos de creación de legitimidad para los actores o regímenes gobernantes.<sup>5</sup> Por consiguiente, el presente

<sup>4</sup> Beatriz Magaloni, "Enforcing the Autocratic Political Order...", *op. cit.*, p. 205.

<sup>5</sup> Pierre Landry, "The Institutional Diffusion of Courts in China. Evidence from Survey Data", en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (coords.), *Rule by Law...*, *op. cit.*; Tom Ginsburg y Tamir Moustafa, "Introducción" en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (coords.), *Rule by Law...*, *op. cit.*, p. 4.

estudio cuestiona la pertinencia del argumento de la póliza de seguro para el caso mexicano y ofrece un argumento alternativo en torno a la "legitimidad política". Mi argumento es que la reforma judicial de 1994 se vio influida por la combinación de tres incentivos diferentes que buscaban la legitimidad: primero, aquellos presentes durante la campaña, cuando la reforma se diseñó y prometió, mismos que se relacionaban con la legitimación del PRI y con convencer a los ciudadanos de votar por un candidato más del PRI; segundo, aquellos presentes al momento de su implementación, que se relacionaban con evitar que se asociara al nuevo presidente con una corte desacreditada; y tercero, aquellos relacionados con evitar una erosión previsible de la legitimidad presidencial si éste hubiera conservado la resolución de conflictos políticos en vez de transferirla al poder judicial.

El presente estudio comienza con una revisión de los postulados del argumento de la póliza de seguros. La segunda sección ofrece una revisión de las particularidades del proceso mexicano de reforma, para el que el enfoque de la póliza de seguros presenta una explicación limitada. Finalmente, poniendo particular atención a los factores contextuales, a los vínculos entre incentivos y los componentes específicos de la reforma y a partir de entrevistas con 15 testigos privilegiados y personas que participaron en la reforma,<sup>6</sup> utilicé mi argumento de la legitimidad política para analizar los incentivos que dieron forma a la reforma judicial en México.

## 1. La reforma judicial como póliza de seguros política

Los estudios iniciales sobre reformas judiciales en naciones en proceso de democratización consideraban la influencia externa de instituciones financieras internacionales (IFI) como un factor importante para explicar la ocurrencia de dichos procesos.<sup>7</sup> Más recientemente, el enfoque se ha trasladado a la dinámica política interna, en que la influencia externa se considera

<sup>6</sup> Las entrevistas utilizadas en esta obra se recolectaron en la ciudad de México entre septiembre del año 2000 y enero del 2002 excepto por una realizada en Boston en febrero de 2002.

<sup>7</sup> Rachel Sieder (coord.), *Central America. Fragile Transitions*, St. Martin's Press-University of London, Nueva York-Londres, 1996; Linn A. Hammergren, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Westview, Boulder, 1998; Pilar Domingo, "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Platter (coords.), *Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Londres, 1999.

como un elemento en los incentivos de los reformistas.<sup>8</sup> Estas obras asumen que dichas modificaciones institucionales ocurren cuando ciertos actores estratégicos (las más frecuentes son las élites gobernantes) encuentran incentivos, condiciones y recursos para promover este tipo de cambios. Se han presentado dos explicaciones de las condiciones que generan estos incentivos entre las élites reformistas: un gobierno dividido y el temor de una derrota política en el futuro. El gobierno dividido claramente no funciona para la reforma judicial en el régimen de un partido dominante de México en 1994,<sup>9</sup> en que el PRI controlaba mayorías absolutas en ambas cámaras. Por consiguiente, en este artículo sólo abordo el argumento del temor a una derrota política futura como un incentivo y su uso en el caso mexicano.

De acuerdo con el argumento de la póliza de seguros, la estructura de incentivos que llevó a los partidos gobernantes a establecer poderes judiciales fuertes e independientes se basa en una condición de incertidumbre electoral. Para Ginsburg,<sup>10</sup> la condición de incertidumbre electoral es un incentivo suficiente para los partidos gobernantes y de oposición adopten el fortalecimiento judicial como una estrategia de seguro. En su explicación de la inclusión poder de revisión constitucional al momento del diseño constitucional en las nuevas democracias de Taiwán, Mongolia y Corea, Ginsburg afirma que una situación de incertidumbre electoral en la que ninguno de los partidos que participa en el diseño constitucional puede contar con controlar el poder después de la promulgada la Constitución, genera incentivos para que todos los partidos adopten el fortalecimiento judicial como una estrategia de seguro. Una situación en la que dos o más partidos con igual fuerza política participan en el proceso de diseño constitucional también generará incentivos para que ambos partidos se decidan por la adopción de la expansión de autoridad judicial y concuerden en ella. Las pistas del porqué la revisión judicial se adoptó en una nueva constitución democrática y por qué toma la forma que tiene se puede encontrar en el horizonte de tiempo de los políticos que redactan la Constitución. A partir de un

<sup>8</sup> Gabriel Negretto y Mark Ungar, "Independencia del poder judicial y Estado de derecho en América Latina. Los casos de Argentina y Venezuela", *Política y gobierno*, vol. 4, núm. 1, 1997, pp. 81-114; William C. Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Praeger, Westport, 2000; Carlos Acuña, "La dinámica político-institucional de la reforma judicial en la Argentina", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002; Tom Ginsburg, *Judicial Review...*, *op. cit.*; Rebeca Bill-Chávez, "The Construction of the Rule of Law in Argentina. A Tale of Two Provinces", *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 4, 2003, pp. 451-478; Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform as Insurance Policy...", *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform in Argentina...", *op. cit.*

<sup>9</sup> Wayne Cornelius, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party Dominant Regime*, University of California, San Diego, La Jolla, 1996.

<sup>10</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review...*, *op. cit.*

argumento similar, Finkel<sup>11</sup> examina las enmiendas constitucionales recientes que buscan promover la independencia judicial en las tres democracias presidenciales de Argentina, Perú y México. Finkel distingue entre los incentivos presentes al momento en que las reformas se lanzaron y aprobaron y aquellos que desataron su implementación. El apoyo inicial del poder ejecutivo por las reformas respondía a la presión externa que las IFI ejercían y al deseo del partido gobernante de permanecer en el poder. Aquí la reforma judicial representa una concesión a la oposición a cambio de favores políticos. En Argentina y Perú, este incentivo tomó la forma de una enmienda constitucional que permitía que el presidente actual buscara reelegirse y, en México, la hegemonía continua del partido que había gobernado al país durante casi 70 años.<sup>12</sup> Si el partido gobernante no tiene la mayoría necesaria en la legislatura, ofrecer la reforma asegurará los votos de los miembros del partido de oposición para asegurar la aprobación de los cambios constitucionales relacionados con la reelección. Si el apoyo de la oposición resulta vital, los miembros de los partidos de oposición podrán modificar el proyecto, lo que resulta en un poder judicial más independiente que el imaginado por el partido gobernante. Luego, una vez que se ha aprobado la enmienda constitucional, los ejecutivos y los partidos gobernantes retrasarán la implementación hasta que prevean una derrota electoral.

La distribución del poder no sólo determina los intereses de los actores sino también sus capacidades para protegerlos. Existen varias situaciones posibles en la versión de dos etapas de este argumento. Primera, el partido gobernante no iniciará la reforma sin presión externa o cuando el control que el partido tiene de la asamblea constitucional asegura la aprobación de enmiendas que permitan al presidente conservar su cargo por más de un periodo. En la segunda situación, si el partido gobernante controla la asamblea constitucional, iniciará la reforma si existe presión externa, pero sólo hará cambios simbólicos para incrementar la independencia judicial. En una tercera situación, el partido gobernante iniciará las reformas sólo si tiene presión externa y cuando el partido no controla la asamblea constitucional pero necesita crear una coalición para modificar las provisiones de reelección constitucional. Durante la

<sup>11</sup> Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*

<sup>12</sup> El intercambio de la reforma judicial por enmiendas que permitan que el ejecutivo ejerza un segundo periodo, como ocurrió en Perú y Argentina (Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*) pero no en México, es algo específico de América Latina durante este periodo, dadas las similitudes de sus procesos de democratización. Esta característica tampoco estaba presente en los procesos de reforma en Asia que también se adecuan al modelo de la póliza de seguros (Tom Ginsburg, *Judicial Review...*, *op. cit.*). Sin embargo, esos intercambios se pueden presentar en otros casos que aún no han emprendido reformas judiciales como parte de sus procesos de democratización. De ser así, formarían parte de un argumento más general que podría viajar entre áreas.

etapa de implementación, el partido gobernante apoyará la puesta en acción de las reformas sólo si percibe una derrota electoral en el futuro.

De acuerdo con Finkel,<sup>13</sup> en ambas etapas, los partidos de oposición tienen un interés natural en todos los cambios que buscan institucionalizar los límites del ejecutivo y la autoridad del partido gobernante. Entre más necesario sea el apoyo del partido de oposición para aprobar las enmiendas relacionadas con la reelección en la asamblea constitucional, mayor será su capacidad de modificar el proyecto. Durante la etapa inicial, la oposición buscará cambios para aumentar la independencia judicial y luego, en la siguiente etapa, presionaría para su implementación rápida. En este modelo no se especifican los intereses y las capacidades de los partidos de oposición en caso de que calcularan sus probabilidades de una victoria electoral en la siguiente elección. Pero siguiendo su lógica, si el partido de oposición previera su control político en el futuro, votaría por las reformas en su etapa inicial pero intentaría bloquear su implementación.

## 2. La reforma judicial en México bajo la óptica del seguro político

El argumento del seguro político presenta varias limitantes para explicar la reforma judicial en México. Primero, en México ha existido una condición de incertidumbre electoral —una posibilidad de que el partido gobernante no conserve el control político— desde después de las elecciones presidenciales de 1988; es decir, existió por al menos 9 años entre 1991 y la llegada histórica al poder en el año 2000 del primer presidente que no pertenecía al PRI desde la década de 1930. Segundo, las condiciones que motivan la fase inicial de acuerdo con el argumento de dos etapas de Finkel<sup>14</sup> —influencia externa y el uso de la reforma como moneda de negociación en el intercambio por derechos relacionados con la reelección— no tienen una presencia clara. Tercero, la iniciación e implementación ocurrió de modo simultáneo. Cuarto, la reforma ocurrió al comienzo en vez de hacia el final de una administración y, por consiguiente, ocurrió en un clima de victoria política, no en un escenario de derrota electoral inminente o esperable. La condición del gobierno reformista no era consistente con la de un régimen político

<sup>13</sup> Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform as Insurance Policy...", *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform in Argentina...", *op. cit.*

que estuviera bajo amenaza e intentara atrincherar sus políticas. Quinto, el argumento de que, en diciembre de 1994, los reformistas podían prever una derrota se puede hacer ahora sólo porque sabemos que eso ocurrió en 1997 y en el año 2000. Sexto, las reacciones de los partidos de oposición no se corresponden con las expectativas del modelo.

### a. Motivaciones de la etapa inicial: La influencia externa y la reforma como moneda de cambio

Si bien las IFI no participaron directamente y el inicio no estaba vinculado con negociaciones de créditos o préstamos, sería difícil argumentar que el proceso mexicano no se vio influido por un *Zeitgeist* que favorecía la independencia judicial. El paquete de reformas incluía medidas similares a las de otras 10 naciones latinoamericanas.<sup>15</sup> Entre las modificaciones más importantes generadas por la reforma mexicana estaban aquellas que buscaban reemplazar a la Suprema Corte, cambiar las normas y requerimientos para nombrar o eliminar a sus Jueces, crear un consejo de judicatura y aumentar la autoridad de la Suprema Corte para que actuara como tribunal constitucional. La influencia de las IFI no se materializó en ninguna participación formal y, por consiguiente, debe haber sido menor a la que pueden ejercer sobre gobiernos desobedientes al suspender los flujos financieros.<sup>16</sup> Aún así, los incentivos del gobierno mexicano por establecer una imagen internacional positiva, que pudiera generar una mayor confianza en los inversionistas y prestamistas, podría haber afectado la decisión inicial de los reformistas. Sin embargo, esta posibilidad no podría haber constituido el principal motivo para iniciar la reforma, pues la imagen positiva de México internacionalmente se encontraba en la cima cuando la iniciativa se envió al Congreso para su aprobación.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Silvia Inclán y María Inclán, "Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado", *Perfiles latinoamericanos*, vol. 26, 2005, pp. 55-82.

<sup>16</sup> Jodi Finkel ("Judicial Reform in Argentina...", *op. cit.*, n. 4) reportó que los préstamos para reformas sólo se suspendían en casos de una violación descarada de la independencia judicial e, incluso en esos casos, los flujos financieros de otras instituciones financieras internacionales (IFI) vinculados con dichos compromisos no se suspendieron. Para información adicional sobre la oleada de reformas judiciales en la región y el papel de las ifi, *vid.* los materiales complementarios de la versión electrónica de este artículo en: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>.

<sup>17</sup> A finales de 1994, el prestigio internacional y la imagen de México entre las IFI era alto debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y a la promoción que el presidente Salinas había hecho a su favor durante todo su mandato. La imagen internacional de México no comenzó a decaer hasta el 1o. de enero de 1995 (un día después de la publicación oficial de la reforma). La aprobación de la reforma coincidió con el anuncio de una crisis monetaria masiva que resultó en un declive de seis por ciento del producto interno bruto de más en 1995. México recibió ayuda rápida en un paquete de cinco mil millones reunido por el presidente



El segundo factor citado como motivo para iniciar la reforma era la estrategia de negociar reformas relacionadas con la independencia judicial con partidos de oposición a cambio de modificaciones constitucionales relacionadas con la reelección o la posibilidad de ellas. Encontrar este factor en el proceso mexicano resulta algo problemático. No está claro que la reforma judicial se usara como una "moneda de cambio" en el intercambio por derechos de reelección. Además, cuando se envió la iniciativa al Congreso en diciembre de 1994, el PRI, que entonces gobernaba, no necesitaba suficientes votos de la oposición como para ofrecer el control tradicional que el ejecutivo había ejercido en la Suprema Corte a cambio de otras modificaciones constitucionales. Asimismo, la reforma se inició e implementó al poco tiempo de la victoria electoral del PRI en 1994.

Para inicios de 2008, no había surgido ninguna iniciativa para cambiar el mandato constitucional de 1917 que prohíbe la reelección del presidente mexicano. Por lo tanto, queda claro que el proyecto de 1994 no se lanzó a cambio del apoyo de los partidos de oposición para modificaciones en torno a la reelección. En lo que concierne a la promoción de la reforma judicial a cambio de apoyo de los partidos de oposición, el PRI tenía la mayoría necesaria de dos tercios en el Senado, por lo que sólo necesitaba el apoyo de 33 (de los 500) diputados federales del Partido Acción Nacional (PAN) o de otros partidos de oposición con el fin de promulgar una reforma.<sup>18</sup> Este hecho le permitió al PAN añadir dos cambios importantes a la iniciativa presidencial que promovían mayor independencia judicial de la que habían planteado los reformistas.<sup>19</sup> Sin embargo, el apoyo que el PRI requería del PAN era para la reforma misma y no a cambio de otras modificaciones constitucionales. Por consiguiente, ni las presiones externas ni la necesidad de intercambiar la independencia judicial por el apoyo de los partidos de oposición parecen explicar el lanzamiento de la reforma en 1994.

Antes de pasar a la etapa de implementación de la reforma y evaluar una estrategia de miope del PRI regente, ¿cómo se hubiera visto una estrategia miope dada la distribución del

---

Bill Clinton. Por consiguiente, sería difícil argumentar que el incentivo de inicio era necesario para mejorar la imagen internacional del país.

<sup>18</sup> Para la composición y los votos de la LVI legislatura que aprobó la reforma, *vid.* los materiales complementarios en: <http://prq.sagepub.com/supplemental>.

<sup>19</sup> El Partido Acción Nacional (PAN) disminuyó el número de candidatos que el ejecutivo podía nombrar para el consejo de la judicatura de dos a uno y el porcentaje de miembros de una legislatura necesarios para pedir que la corte evaluara la inconstitucionalidad de leyes particulares de 45 a 33 por ciento.

poder al momento de la reforma judicial? En diciembre de 1994, el PRI controlaba la mayoría de dos tercios necesaria en el Senado y le faltaban sólo 33 votos en la Cámara de Diputados para alcanzar la mayoría necesaria para la modificación constitucional. Por lo tanto, se esperaba que un PRI miope no lanzara o participara en reformas que pudieran limitar su autoridad.<sup>20</sup> En el mejor de los casos, se esperaba que un PRI miope iniciara la reforma para cumplir con el consenso de Washington pero evitara los costos de su implementación, los minimizaría o pospusiera, durante su administración. Por el contrario, el poder ejecutivo mexicano inició la reforma tan sólo unos días después de llegar al poder. Además, el contenido de la iniciativa que se envió a un Senado controlado por el PRI excedía tanto en alcance como en sustancia a las provisiones estructurales de independencia judicial propuestas en el único proyecto de reforma que había precedido a la iniciativa. El presidente mismo de la Suprema Corte le había entregado el proyecto previo a Zedillo cuando era presidente electo.<sup>21</sup> Explicar el proceso de reforma mexicano a partir del argumento de seguro político se vuelve aún más complicado si se consideran una estrategia de no miope por parte del PRI y el inicio e implementación simultáneos.

## **b. La etapa de implementación simultánea**

En México, menos de un mes separó la presentación de la iniciativa ante el Senado por parte de Zedillo de la aprobación legislativa de ambos cambios constitucionales y los mandatos necesarios para su implementación. El presidente Zedillo envió su iniciativa de reforma al Senado el 6 de diciembre de 1994, tan sólo cinco días después de tomar posesión. Tres días después, el Senado organizó una comisión compuesta de senadores y diputados para que evaluara el proyecto y lograra un consenso informal entre miembros del PRI en ambas cámaras. En tan sólo 11 días, el Senado había revisado y propuesto las modificaciones que consideraba necesarias y había pasado la iniciativa a la Cámara de Diputados, donde ya se había impreso una evaluación que circulaba entre los diputados antes de que siquiera iniciara la sesión. Incluso se

<sup>20</sup> Ningún actor interno organizado ejerció una presión explícita en México para emprender la reforma. La iniciativa provino principalmente del presidente Zedillo y de su equipo de campaña. En resumen, ni la corte misma ni los partidos políticos, los legisladores o los grupos organizados de la sociedad civil demandaban independencia judicial (Silvia Inclán, "Judicial Reform and Democratization in the 1990s", tesis doctoral, Boston University, 2003, pp. 75-99).

<sup>21</sup> Mientras Zedillo hacía campaña, un pequeño grupo de Jueces de la Suprema Corte se reunió semanalmente de mayo a septiembre de 1994 para designar un proyecto de reforma. Este proyecto representaba un intento por responder a las declaraciones críticas de Zedillo en torno a la corte y descartar una reforma alternativa que pudiera afectar de modo adverso a la corte en turno (entrevistas de la autora con tres miembros y con personal de las autoridades judiciales previas a la reforma federal, octubre de 2001). El proyecto de la corte tenía un alcance mucho menor que el de Zedillo tanto en la cantidad de artículos modificados (16 en vez de 27) como en el grado de independencia propuesto para la corte y el poder judicial.

obviaron las dos lecturas de la iniciativa que requiere la ley.<sup>22</sup> El 21 de diciembre, el Senado aprobó la iniciativa. La Cámara de Diputados controlada por el PRI aprobó la iniciativa sin modificaciones, ignorando así las objeciones planteadas por representantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Luego la iniciativa se envió a las legislaturas estatales de México el 22 de diciembre de 1994. El decreto se publicó el 31 de diciembre de 1994 y mandaba su implementación para el 1o. de febrero de 1995.

De acuerdo con el argumento del seguro político, a los partidos gobernantes les conviene implementar las reformas relacionadas con la independencia judicial sólo si pueden prever que perderán el control político en el futuro. ¿Era inminente un escenario de este tipo en 1994? Se pueden argumentar tres cosas diferentes para apoyar la idea de que la reforma mexicana fue en parte una estrategia de largas miras de un partido gobernante que podía prever su derrota electoral en el futuro y, por lo tanto, calculó los beneficios de asumir costos anticipados a cambio de su protección futura. Quizá el argumento más tentador proviene de las derrotas electorales *de facto* que el PRI sufrió en las votaciones de 1997 y en las elecciones presidenciales del año 2000.<sup>23</sup> El segundo argumento proviene del hecho de que, en México, las elecciones se habían democratizado en cierto grado para 1994 y el número de votantes así como los votos para los partidos de oposición habían aumentado de manera estable desde 1988. El tercer argumento señala el quiebre interno en el PRI entre las facciones tecnócrata y tradicional dentro del partido, algo que afloró tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el candidato original del PRI a la presidencia en la elección de 1994. En resumen, los reformistas del PRI pudieron haber lanzado e implementado la reforma judicial por tres razones posibles: primero, porque podían prever la derrota electoral que en efecto ocurrió en 1997 y 2000; segundo, porque podían calcular el índice con que estaban perdiendo votos y, por consiguiente, sabían que los derrotarían en 1997 y el año 2000; o tercero, porque los tecnócratas (la facción de Zedillo) podía prever que la facción tradicional del PRI los superaría durante la administración de Zedillo.

En lo que concierne al primer argumento, si bien los analistas saben que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y que perdió contra el PAN, el partido de

<sup>22</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 24 de diciembre de 1994, p. 2254.

<sup>23</sup> En 1997, el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por primera vez desde la década de 1930. En el año 2000, se eligió al primer presidente que no pertenecía al PRI.

oposición de derechas, en la elección presidencial del año 2000, es difícil imaginar que en diciembre de 1994, Zedillo y el PRI se preocuparan por los resultados electorales de tres a seis años en el futuro. Como ilustran las tres entrevistas siguientes:<sup>24</sup>

Durante su campaña, que es cuando se concibió la reforma, Zedillo y sus consejeros estaban preocupados por los resultados de la elección presidencial que tenían en puerta. La reforma formaba parte de un proyecto de reforma del Estado, algo que buscaba enviar un mensaje de campaña de credibilidad bajo un gobierno del PRI. No puede imaginar por qué el equipo de campaña presidencial buscaría una reforma para afectar los resultado de 1997, menos aún del año 2000.<sup>25</sup>

En 1994, cuando concibió la reforma, Zedillo no podría haber temido una derrota electoral en 1997, menos aún en el 2000. Pero como se vio en 1997 y luego, incluso de manera más clara en el año 2000, no temía ni se oponía a una victoria del PAN.<sup>26</sup>

La reforma no se llevó a cabo previendo un escenario electoral futuro en 1997 o en el 2000. Zedillo tenía demasiados problemas inmediatos para pensar en eso; primero, su campaña presidencial, asesinatos políticos, futuras crisis económicas, levantamientos indígenas...<sup>27</sup>

Las siguientes elecciones estaban demasiado lejos como para causar una preocupación importante en torno a la creación de una póliza de seguros para defender los intereses del PRI ante la futura derrota.<sup>28</sup> Además, Zedillo acababa de llegar al poder con una victoria electoral de 48.7 por ciento en lo que actualmente se consideran las elecciones más limpias de la historia de México. Las elecciones de 1994 ahora representan también un hito de participación, pues incluyó a casi 76 por ciento de los votantes registrados, la más alta en 15 años. Por consiguiente, el clima político en el que se lanzó e implementó la reforma judicial era el de una victoria

<sup>24</sup> En 10 entrevistas más se expresaron opiniones similares que rechazan la idea de que los reformistas estaban motivados por cálculos electorales a largo plazo en torno a los resultados de 1997 y 2000.

<sup>25</sup> Entrevista de la autora con un miembro del poder judicial federal previo a la reforma, noviembre de 2000.

<sup>26</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, enero de 2002.

<sup>27</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, noviembre de 2001.

<sup>28</sup> La explicación de Magaloni ("Enforcing the Autocratic Political Order...", *op. cit.*, p. 205) de la transformación de la corte en un tribunal constitucional más significativo confirma que "Ernesto Zedillo propuso al Congreso la reforma constitucional en diciembre de 1994, tan sólo un mes después de asumir el poder y mucho antes de que estuviera claro que el PRI podía perder la siguiente elección presidencial en el año 2000".

electoral reciente y mucho capital político para la nueva administración. Como declaró en una entrevista un académico mexicano: "La reforma se envió al congreso poco tiempo después de la arrolladora victoria electoral de Zedillo, lo que había creado una atmósfera política de confianza para el PRI. Resulta difícil imaginar que alguien pudiera estar pensando en una derrota del PRI en el futuro".<sup>29</sup>

Por consiguiente el tiempo de la reforma deja poco espacio para suponer que alguien pudiera haber estado pensando en una derrota en el futuro. Incluso si los analistas consideraran que Zedillo y los reformistas estaban contemplando la posibilidad de una derrota electoral en el futuro, sin duda no era inminente. Por consiguiente, explicar la reforma judicial con base en los cálculos electorales de la derrota del PRI en 1997 y 2000 sería, como declaró un miembro del poder judicial federal antes de la reforma, "atribuir a los reformistas más visión política de la que en verdad poseían y más de la que cualquiera pudiera haber tenido en 1994".<sup>30</sup>

El segundo argumento para explicar la reforma mexicana a partir de un seguro político es que el PRI pudo calcular su derrota electoral en el futuro. Es cierto que la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 había introducido la incertidumbre electoral, es decir, había democratizado las elecciones,<sup>31</sup> lo que significaba que para 1994 el PRI había perdido la influencia que tradicionalmente ejercía sobre los resultados electorales. También es cierto que el porcentaje de votos recibidos por los candidatos presidenciales del PRI había disminuido desde 1976.<sup>32</sup> Durante un periodo de más de 25 años, los votos para los candidatos del PRI declinaron sustancialmente de 93 por ciento en 1976 a 51 por ciento en 1994. En 1988, el PRD, que acababa de crearse, llegó a su punto más alto con 31 por ciento y en 1994, el PAN obtuvo un 27 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales, algo que no tenía precedentes (el PAN había obtenido 16 por ciento en 1982 y 17 por ciento en 1988). Sin embargo, la caída importante de votos para el PRI ocurrió en 1988 (de 72 por ciento en 1982 a 51 por ciento en 1988), no entre 1988 y 1994, cuando ganó con 51 por ciento. Entre 1988 y 1994, el cambio en los votos pasó del PRD (de 31 por ciento a 17 por ciento) al PAN (de 17 por ciento a 27 por ciento). Si el PRI lanzó e implementó reformas previendo su derrota electoral, existían más razones para iniciar la reforma

<sup>29</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, septiembre de 2000.

<sup>30</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, noviembre de 2001.

<sup>31</sup> Antes de 1990, la Secretaría de Gobernación organizaba y controlaba las elecciones.

<sup>32</sup> *Vid.* "Percentage of Votes Cast in Mexican Presidential Elections, 1976-1994", en material complementario en: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>

en 1991 (después de la creación del IFE y de la subsecuente aparición de la incertidumbre electoral), entre 1991 y 1993 (después de la caída considerable de votos en 1988) o al menos antes de las elecciones de 1994, en que los resultados de la elección presidencial eran inciertos por primera vez. Ni la incertidumbre electoral ni su intensidad explican que el tiempo de implementación fuera después de las elecciones presidenciales de 1994.

Además, si se asume que en 1994 el PRI podía haber calculado sus futuras derrotas en 1997 y 2000 ante el PAN, es decir, si la futura derrota del PRI y la futura victoria del PAN eran previsibles, el PRI debió haber intentado posponer la implementación hasta 1997 o hacia el final de su mandato en el año 2000. El PAN también pudo haber intentado bloquear o posponer cualquier forma de limitante para su futuro poder. Lo que en realidad ocurrió fue lo opuesto: el PRI lanzó y defendió la reforma, y el PAN incorporó modificaciones para fortalecer la independencia judicial. El PRD (el más débil de los tres partidos más grandes en 1994), quien de acuerdo con el argumento de seguro político debió haber votado por el proyecto, en realidad votó en su contra por considerar que la suspensión de los Jueces en turno era inconstitucional.<sup>33</sup> Por lo tanto, los cálculos electorales sólo explicarían la reforma en México si hubiera ocurrido después de la derrota parcial del PRI en las elecciones de medio periodo de 1997 o entre 1997 y 2000.

El comportamiento paradójico del partido gobernante y de los partidos más grandes de oposición también puede llevarnos a cuestionar el supuesto del argumento de la póliza de seguro según el cual los intereses de los actores en relación con la independencia judicial dependen solamente de su posición política en el gobierno. En este caso también parecieran haber importado las ideas en torno a la manera en que los actores entendían que el fortalecimiento judicial les convenía. En apariencia, el PAN reaccionó, según explica un entrevistado, "de acuerdo con su tradición de fomentar límites institucionales de la autoridad gubernamental durante toda la era del PRI".<sup>34</sup> Según se declara en otra entrevista, el PRD estaba "aferrándose a su estrategia (desde 1988) de granjearse el apoyo de la sociedad oponiéndose constantemente a las iniciativas del PRI".<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Diario de los debates..., *op. cit.*, p. 2254.

<sup>34</sup> Entrevista de la autora con un miembro entonces en turno del Congreso, febrero de 2002, Boston.

<sup>35</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, septiembre de 2000.

En lo que concierne al tercer argumento en torno al miedo de la facción tecnócrata a la que pertenecía el presidente de que la derrotara la facción tradicionalista dentro del PRI, baste decir que si Zedillo hubiera deseado usar la reforma judicial para mejorar el poder futuro de su facción dentro del PRI, hubiera dado otros pasos en esa dirección a lo largo de su mandato y, sin duda, no hubiera rechazado el papel tradicional y simultáneo como presidente del PRI, como lo hizo desde el principio de su mandato.

### **3. Una explicación alternativa de la reforma judicial en México**

Una explicación más clara de los motivos de los reformistas mexicanos para lanzar e implementar rápidamente la reforma judicial al comienzo de la administración de Zedillo se puede construir si nos enfocamos en el contexto político en que se concibió y diseñó la reforma (durante la campaña presidencial) y aquel en que se implementó. Llamo a la explicación que se ofrece aquí de "legitimidad política" porque los incentivos de los reformistas tenían por meta la construcción de legitimidad para otro candidato más del PRI (durante la campaña) y prevenir la erosión previsible de la legitimidad presidencial si hubiera conservado la resolución de conflictos políticos en vez de transferirla al poder judicial (al momento de la implementación). Este argumento combina tres factores políticos contextuales: el contexto de la campaña presidencial de 1994, la crisis de credibilidad de la Suprema Corte que ocurrió antes de la reforma y la nueva distribución de poder entre los partidos a nivel nacional (no entre el partido gobernante y los de oposición en el Congreso), junto con las implicaciones que dicha distribución tenía para la legitimidad presidencial.

#### **a. La campaña presidencial de 1994**

En el caso mexicano tres razones interrelacionadas sugieren que la reforma de 1994 estuvo motivada por propósitos a corto plazo que buscaban conseguir votos. Primero, el proyecto se desarrolló mientras Zedillo estaba haciendo campaña para la presidencia. Segundo, el clima político de inseguridad e impunidad exigía promesas de campaña para mejorar el sistema judicial. Tercero, el PRI en particular necesitaba enviar un mensaje claro de cambio en la contienda electoral de 1994 porque por primera vez en más de 70 años se enfrentaba a la posibilidad de perder la elección federal. Ya que el PAN y el PRD habían tenido un progreso significativo para

obtener posiciones políticas a nivel estatal y municipal en la década anterior, el PRI necesitaba un mensaje de cambio relacionado con la separación del PRI y el Estado, así como una mayor responsabilidad estatal para recuperar los votos.

Un pequeño grupo de profesionales del derecho y la economía diseñó el proyecto de reforma.<sup>36</sup> Como parte del equipo de campaña de Zedillo, tenían motivos electorales, pero sólo a corto plazo —la elección de 1994— y no a largo plazo. Zedillo hizo campaña desde marzo hasta la elección del 21 de agosto y ya para mediados de julio había anunciado su importante proyecto de reforma para fortalecer el Estado de derecho.

Que la campaña de Zedillo anunciara una reforma relacionada con el sistema de justicia quizá no sorprendió a los votantes, dado el clima prevalente de inseguridad e impunidad. Los candidatos del PAN y el PRD también hicieron promesas de campaña que abordaban estos problemas.<sup>37</sup> Los últimos meses de la administración de Carlos Salinas (1988-1994) habían estado manchados por crímenes políticos, incluidos los secuestros de hombres de negocios conocidos. Aún más importante, la nominación de Zedillo como candidato presidencial ocurrió después del asesinato de Colosio el 23 de marzo de 1994.<sup>38</sup> Mario Aburto, un pistolero solitario y medio loco de 23 años, fue declarado responsable del tiroteo de Colosio, pero en un inicio se culpó de haber planeado el crimen al secretario general del PRI, Ignacio Pichardo, o al presidente Salinas. Resulta irónico que sólo unas semanas antes del tiroteo, Colosio se hubiera distanciado del régimen de Salinas al prometer una reforma del gobierno nacional y separarlo del PRI. Varias hipótesis sobre la planeación del asesinato de Colosio circularon en los medios, la mayoría señalaba que los miembros del PRI habían decidido cambiar la primera opción de Salinas para próximo presidente. Por consiguiente, tanto el PRI como Zedillo tenían razones

<sup>36</sup> Fue difícil identificar al equipo de asesores que diseñó el proyecto de reforma porque no se establece en ningún documento oficial. En un inicio, algunos entrevistados se mostraron reacios a admitir su participación hasta que les decía que alguien más ya me había dicho que habían formado parte del grupo que lo diseñó. Los descubrimientos de las entrevistas apuntan hacia un pequeño grupo de profesionales con experiencia en el sector público. Algunos se unieron más tarde a la campaña y la administración de Zedillo.

<sup>37</sup> Federico Reyes Heróles (coord.), *Cincuenta preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas 21 de agosto de 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>38</sup> Zedillo se convirtió en el candidato presidencial del PRI tras la práctica política tradicional e informal conocida como "el dedazo", en la que el presidente saliente elegía a su sucesor nominando al candidato presidencial de su partido. Salinas eligió a Zedillo como candidato presidencial sólo después del asesinato de su primer designado: Colosio.



claras para promover una reforma judicial importante como herramienta de campaña para atraer votantes y redimir la imagen popular del partido.<sup>39</sup>

Por último, aunque no menos importante, el PRI necesitaba promesas de campaña nuevas y poderosas para asegurar su victoria en las elecciones presidenciales de 1994. A lo largo de la década anterior, el PAN y el PRD (partidos de oposición) habían obtenido un control político significativo en los niveles municipal y estatal. Además, en el mejor de los casos, la victoria presidencial del PRI en 1988 fue dudosa. Salinas había ganado la presidencia en una elección en que el sistema de cómputo usado para contar los votos finales colapsó. El secretario de gobernación, quien entonces era responsable de las elecciones, anunció que había perdido la cuenta de los votos a la mitad del proceso. La avería computacional ocurrió justo cuando los resultados de la votación mostraban un elevado número de votos para el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas. Asimismo, el porcentaje de votos para el PRI en las elecciones presidenciales había caído significativamente en dos elecciones previas. José López Portillo había recibido cerca de 100 por ciento y Miguel de la Madrid, 72 por ciento, mientras que Salinas apenas había recibido 50 por ciento después de la avería computacional. Por consiguiente, la campaña presidencial del PRI en 1994 necesitaba mensajes de cambios destinados a separar al Estado del partido y a promover la responsabilidad del gobierno con el fin de recuperar votantes.

Estos tres factores explican por qué el diseño de la reforma inició durante la campaña de Zedillo; sin embargo, no logran explicar por qué el proyecto de reforma se transformó efectivamente en una iniciativa en vez de quedarse como una promesa de campaña incumplida después de la victoria electoral del PRI.

## **b. La crisis de credibilidad de la Suprema Corte**

El segundo factor contextual que explica la reforma judicial de México y su rápida implementación es la crisis de credibilidad que experimentó la Suprema Corte. Una Suprema Corte cuya lealtad al ejecutivo es de conocimiento público no es una condición suficiente para que este último la reforme. Sin embargo, en el caso mexicano, la corte, cuya lealtad a la presidencia y

<sup>39</sup> El mismo Zedillo vinculó el proyecto de reforma judicial con el asesinato de Colosio. *Vid.* "Mensaje de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León", 1o. de diciembre de 1994, en: <http://www.presidencia.gob.mx> (visitado el 18 de agosto de 2000).

al PRI se conocía desde hacía mucho,<sup>40</sup> se enfrentó el mismo año de la reforma a la exposición pública debido a que algunos de sus miembros estuvieron involucrados en escándalos de corrupción.<sup>41</sup> Esta vergonzosa exposición generó un incentivo para que Zedillo, quien entonces era candidato a la presidencia, incluyera el reemplazo de la corte en su proyecto de reforma e implementara esos cambios inmediatamente después de tomar posesión para evitar que su presidencia se asociara con una corte desacreditada.<sup>42</sup> Algo que ilustran las siguientes entrevistas:

Zedillo decidió crear una Suprema Corte absolutamente nueva porque tratar con los incidentes de corrupción caso por caso hubiera sido políticamente más costoso para la imagen de la corte. El mensaje que Zedillo deseaba enviar con la suspensión era el de una nueva corte apolítica.<sup>43</sup>

La reforma sólo fue posible con la cooperación de la Suprema Corte en un intento por no minar la legitimidad tanto del poder judicial como de la presidencia, y quizá incluso del ejército [...] Tan sólo imagine lo que hubiera pasado si la Suprema Corte hubiera decidido oponerse a la reforma. En Perú se necesitaron tanques del ejército para retirar a la Suprema Corte, lo que resultó en un daño posterior obvio al prestigio y la legitimidad de todas las instituciones.<sup>44</sup>

La limpieza de la Suprema Corte cumplió la necesidad de darle una nueva imagen, dados los incidentes de corrupción que se habían hecho públicos. También era conocido por todos que controlaba a todo el poder judicial y que con los años se había convertido en una especie de pirámide de poder en la que los Jueces de la Suprema Corte habían metido a varios familiares. Por consiguiente, no sólo era necesario limpiar la corte sino también crear el CJF [Consejo de Judicatura Federal].<sup>45</sup>

<sup>40</sup> José Ramón Cossío, *La teoría constitucional...*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>41</sup> Para mayores detalles, *vid.* el material complementario en línea, en: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>. En 1994, el semanario político *Proceso* publicó versiones detalladas de incidentes de corrupción que involucraban a algunos Ministros en turno (Miguel Cabildo, "Los 25 Ministros jubilados, sus historias, sus carreras, sus nombramientos", *Proceso*, vol. 946, 1994, pp. 32-39.). Para mayor información, *vid.* el material complementario en línea, en: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>.

<sup>42</sup> Zedillo se refirió públicamente a la Suprema Corte como "corrupta" e "ineficiente". *Vid.* "Mensaje de toma de posesión...", *op. cit.*; y "Mensaje al pueblo de México con motivo de la reforma constitucional en materia de justicia", 5 de diciembre de 1994, en: <http://www.presidencia.gob.mx> (visitado el 18 de agosto de 2000).

<sup>43</sup> Entrevista de la autora con un miembro del poder judicial federal previo a la reforma, noviembre de 2000.

<sup>44</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, octubre de 2001.

<sup>45</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, noviembre de 2001.

La Suprema Corte necesitaba una limpieza mayor. Como quizá sepa, había varios Jueces corruptos que debieron haber sido suspendidos mucho antes de la reforma y juzgados por sus abusos. Simplemente no creo que la suspensión fuera la mejor manera de reinstaurar la credibilidad y la legitimidad de la corte.<sup>46</sup>

Resulta importante señalar que Zedillo y el Senado controlado por el PRI no usaron la oportunidad para nombrar a una nueva corte que les fuera leal (la corte en turno antes de la reforma había sido designada por el PRI, algo que no hubiera sido un obstáculo para el nuevo presidente afiliado al PRI).<sup>47</sup> En su lugar, la nueva corte se estableció de acuerdo con los nuevos requerimientos profesionales y los mecanismos de transparencia especificados en la reforma y se compuso de individuos sin vínculos políticos con el presidente Zedillo.<sup>48</sup> Una entrevista interesante explica los posibles motivos de Zedillo y la composición de la nueva corte:

Sospecho que Zedillo siguió muy de cerca la selección de los candidatos finales. Le puedo decir que estaba muy preocupado por prevenir que su reforma pareciera un fujimorazo [en referencia al agrandamiento arbitrario de la Suprema Corte de Perú por parte de Fujimori en 1992]. Así que creo que debe haber influido en la composición final de la corte, pero para hacer que se viera creíble, que no pareciera serle leal.<sup>49</sup>

Además de suspender a la Suprema Corte en turno y establecer nuevos requerimientos de carrera y mecanismos para su integración y reemplazo,<sup>50</sup> la reforma también creó un consejo de la judicatura. El CJF está compuesto de siete miembros: el presidente (una posición que ocupa el presidente de la Suprema Corte), tres Jueces (un Juez y dos Magistrados de distrito), dos miembros nombrados por el Senado y uno nombrado por el ejecutivo en jefe. Se dotó al CJF

<sup>46</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, octubre de 2001.

<sup>47</sup> Aunque es probable que los candidatos preferidos de Zedillo finalmente ocuparan todas las posiciones, ninguno de ellos tenía vínculos visibles con él ni estaba afiliado al PRI, algo que contrastaba tajantemente con el agrandamiento de la Suprema Corte de Perú que Fujimori llevó a cabo en 1992 o el agrandamiento y llenado de la Suprema Corte de Argentina que Menem llevó a cabo en 1990, 1993 y 1994.

<sup>48</sup> Trece entrevistados concuerdan que los nuevos procedimientos y requerimientos se observaron en la formación de la nueva corte y en que era posible considerar que no era leal a Zedillo.

<sup>49</sup> Entrevista de la autora con un miembro del poder judicial federal previo a la reforma, octubre de 2001.

<sup>50</sup> La reforma presentó un cronograma escalonado para el reemplazo de los Jueces de la Suprema Corte. *Vid.* los materiales complementarios en la versión electrónica de este artículo, en: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>.

de las funciones de administrar y supervisar la independencia y el desempeño de todos los Jueces federales con excepción de los Jueces de la Suprema Corte.<sup>51</sup> Como parte de su función supervisora, el CJF tiene la facultad de nombrar a todos los Jueces de niveles inferiores como un medio para mejorar la imparcialidad, la insularidad y la credibilidad de la rama como un todo.<sup>52</sup>

La crisis de legitimidad de la Suprema Corte explica la suspensión y el reemplazo de sus Jueces, los nuevos procedimientos y los requerimientos de carrera para su nombramiento y destitución, la creación del CJF y su rápida implementación al comienzo del mandato de Zedillo. Sin embargo, no puede explicar la facultad extendida de revisión constitucional que se le otorgó a la Suprema Corte como tribunal constitucional. Con el fin de explicar esa parte y su rápida implementación, hace falta considerar la distribución del poder en México a nivel nacional y el costo político que implicaba para el nuevo presidente no lanzar o implementar la reforma al comienzo de su mandato.

### c. Distribución nacional del poder en México

Para 1992, el PRI había perdido el control de las gubernaturas de dos estados, Baja California en 1989 y Chihuahua en 1992. Ambas las ganó el PAN. A un nivel municipal, los partidos de oposición también habían comenzado a erosionar el control del PRI. En algunos estados, el apoyo municipal del PRI disminuyó dramáticamente, como en el estado de Chihuahua, al norte de México. Si bien en 1980, 77 por ciento de los votos para presidentes municipales favoreció al PRI, para 1992, el PRI podía reclamar sólo 48 por ciento de ellos. El PRI pasó de controlar los 67 municipios de Chihuahua en 1980 a 58 (86 por ciento) en 1983 y 54 (80 por ciento) en 1992.<sup>53</sup> Como resultado de las reformas electorales llevadas a cabo en 1977 y 1982, la cantidad de municipios gobernados por partidos de oposición aumentó de 5 en 1976 a 31 en 1983 y 158 en 1989.

<sup>51</sup> Antes de la reforma, la Suprema Corte era responsable de la administración judicial y la preparación del presupuesto. Desde la reforma, la corte sólo prepara y administra su presupuesto.

<sup>52</sup> Silvia Inclán, "El poder judicial mexicano...", *op. cit.* Antes de la reforma, el plenario de la Suprema Corte nombraba formalmente a todos los Jueces de niveles inferiores. El proceso seguía la práctica informal de turnarse entre los Jueces de la Suprema Corte para que cada vez que se tuviera que llenar una vacante en las cortes inferiores, un Juez tuviera la oportunidad de nombrar a su candidato personal prácticamente sin objeciones de los demás.

<sup>53</sup> *Vid.* "Number of Mexican Municipalities Governed by Opposition Parties, 1976-93", en materiales complementarios, en: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>. En 1983, el pan obtuvo el control de ocho municipios. *Vid.* cidac en <http://www.cidac.org> (visitado el 3 de julio de 2005). *Vid.* materiales complementarios, en <http://prq.sagepub.com/supplemental/>

Magaloni<sup>54</sup> explica que una nueva era de multipartidismo (es decir, un gran número de políticos de diferentes partidos políticos) explica el fortalecimiento de la Suprema Corte mexicana para resolver las disputas políticas como resultado de la necesidad del presidente por hacer cumplir el orden político entre los políticos subnacionales. La necesidad de crear un árbitro que resolviera las disputas políticas entre los diversos niveles del gobierno, que ya no estaban todos bajo el control del PRI, fue un factor determinante para el fortalecimiento judicial en México. El número relativo de estados y municipios gobernados por partidos de oposición (sólo 133, 5.5 por ciento, de aproximadamente 2 400 municipios en 1992 y 38, 1.5 por ciento, en 1993) no podía despertar en el PRI el miedo de una derrota electoral inminente, pero la cantidad absoluta de actores políticos que no pertenecían al PRI era lo suficientemente grande para convertirse en una fuente de conflictos potenciales entre los diferentes niveles del gobierno controlados por partidos diferentes. El conflicto era particularmente probable debido a la falta de especificidad de canales y árbitros para su resolución. Sin la reforma, esos conflictos hubieran llegado hasta la presidencia.

El nuevo paisaje político comenzó a crear problemas políticos relacionados con los límites de la autoridad a cada nivel del gobierno. En 1993, el municipio de Delicias, controlado por el PRI, presentó un caso de controversia constitucional ante la Suprema Corte contra el gobierno de Chihuahua, controlado por el PAN.<sup>55</sup> El fallo resultante estableció un precedente que permitía a los municipios presentar controversias constitucionales.<sup>56</sup> Entre 1993 y la reforma de 1994, la Suprema Corte aceptó cuatro casos más —tres de ellos presentados por actores controlados por el PAN— que involucraban controversias entre municipios y gobiernos estatales, pero ninguna de ellas se resolvió hasta la reforma de 1994.<sup>57</sup> Aun cuando los partidos políticos no exigían de modo explícito la reforma o el fortalecimiento judicial, cuando menos el PAN había comenzado ya a indicar sus intenciones de pelear por su autoridad en entidades que estaban bajo su control político.

<sup>54</sup> Beatriz Magaloni, "Enforcing the Autocratic Political Order...", *op. cit.*, pp. 182, 204-205.

<sup>55</sup> Controversia Constitucional número SCJN CC1/93.

<sup>56</sup> Sin embargo, resulta importante señalar que antes de este caso, la Suprema Corte había emitido un fallo en 1990 según el cual los municipios eran entidades reconocidas legalmente que podían presentar peticiones a la Suprema Corte en caso de controversia constitucional a pesar de las provisiones existentes que les negaban ese derecho. Dicho fallo fue el método de la Suprema Corte para decidir sobre un juicio de amparo (*habeas corpus*) (4521/90) que presentó el municipio de Mexicali contra la federación.

<sup>57</sup> César Alejandro Hernández, "Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra estados y municipios, 1994-2004", tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. Para mayores detalles, *vid.* los materiales complementarios en la versión electrónica de este artículo, en <http://prq.sagepub.com/supplemental/>

El problema de límites de autoridad sin duda no era nuevo,<sup>58</sup> pero ya no se podía resolver a través de la disciplina de partido o de negociaciones dentro del PRI, en las que el presidente (quien también era presidente del PRI) actuaba como el árbitro definitivo.<sup>59</sup> La presidencia ya no podía fungir como el árbitro definitivo entre niveles de gobierno controlados por diversos partidos políticos —aún menos esperar obediencia— sin perder legitimidad. Como se explica en una entrevista:

Para mí, el motivo de la reforma se puede encontrar en la visión que Zedillo tenía, según la cual para que la presidencia tuviera fuerza era necesario que redujera sus frentes. La presidencia de Salinas era omnipresente. Él controlaba todo y por lo tanto se lo podía culpar también de todo. Zedillo intentó reducir la participación presidencial y dejar que las instituciones resolvieran los problemas que debían resolver. Con la reforma, le regresó su papel al poder judicial.<sup>60</sup>

El mismo Zedillo explicó que transferir la resolución de estos conflictos al poder judicial implicaba un fortalecimiento de la presidencia mediante la eliminación de la participación del presidente en ellos.<sup>61</sup> Por consiguiente, los nuevos problemas de gobernabilidad motivaron la inclusión y la implementación simultánea de un aumento en el poder de revisión constitucional de la Suprema Corte. En un movimiento consistente con lo que Moustafa y Ginsburg<sup>62</sup> describen como la delegación de la autoridad para tomar decisiones a las instituciones judiciales simplemente para evitar problemas divisivos y políticamente costosos, Zedillo decidió transferir la resolución de estos problemas al poder judicial. Sin embargo, para que el poder judicial

<sup>58</sup> Entre 1917 y 1994, tan sólo 50 controversias constitucionales llegaron a la Suprema Corte. De acuerdo con Berruecos (*La SCJN en el contexto del nuevo federalismo*, Instituto Federal Electoral, México, 2004), la rareza de los casos entre 1917 y 1994 reflejaba la naturaleza antidemocrática del sistema político mexicano, un fuerte presidencialismo y la centralización excesiva del poder.

<sup>59</sup> Como señaló José Luis Garrido en 1989, "Los actores políticos en México llevan sus casos al presidente mexicano como resultado del vínculo posrevolucionario del partido con el Estado: en México no existe un poder judicial autónomo".

<sup>60</sup> Entrevista de la autora con un académico mexicano, enero de 2002.

<sup>61</sup> La respuesta de Zedillo por correo electrónico (16 de octubre de 2002) a mi solicitud de entrevistarle fue: "No tengo nada diferente que decir en torno a la reforma que no haya declarado ya públicamente en 1995". Sin embargo, Berruecos reportó que "Durante una entrevista personal con el ex presidente Zedillo [el 23 de noviembre de 2001], insistió en que una de las metas principales de la reforma judicial de 1994 fue reforzar la independencia de esta institución. Según argumentó, en el contexto del pluralismo político, cada vez sería más necesario resolver disputas políticas entre los partidos rivales que gobiernan diferentes niveles y poderes del gobierno, evitando así las intervenciones presidenciales continuas y el deterioro posterior del poder ejecutivo. Este aspecto de la reforma se reforzó en otras entrevistas. (Susana Berruecos, "The Mexican Supreme Court under New Federalism. An Analysis of Constitutional Controversies (1995-2000)", ponencia presentada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002, p. 2 n. 2.

<sup>62</sup> Tom Ginsburg y Tamir Moustafa, "Introduction", en *op. cit.*, p. 10.

podiera actuar como un árbitro políticamente creíble y para que fuera aceptado, primero había que legitimarlo mediante una renovación total de la Suprema Corte y luego sujetarlo a nuevos requerimientos y mecanismos para nombrar y retirar a los Jueces y Magistrados. El atractivo político y la urgencia de estos cambios explican tanto su contenido como la rápida implementación de la reforma judicial mexicana.

## 4. Discusión

Los resultados de este estudio muestran que en el caso mexicano, ni la incertidumbre electoral<sup>63</sup> ni una derrota previsible del partido gobernante<sup>64</sup> explican que la reforma judicial haya ocurrido en 1994-1995. Tampoco se emprendió la reforma, como explicaba el modelo Finkel, debido a la presión externa ni para usarla como moneda de cambio por derechos relacionados con la reelección. Tampoco se implementó en un escenario de inminente derrota política. La reforma judicial en México se diseñó y se emprendió como una promesa de campaña al presidente Zedillo como un candidato (en esta ocasión) diferente con la finalidad de separar al PRI del Estado y listo para promover la responsabilidad del gobierno. Después de la victoria de Zedillo, la promesa de campaña no tardó en convertirse en una iniciativa presidencial porque la Suprema Corte, a la que desde hacía mucho se asociaba con el PRI, fue expuesta ante la opinión pública como un cuerpo corrupto e ineficiente. La crisis de la corte explica su suspensión y renovación, la creación del CJF y los nuevos mecanismos para nombrar y renovar a los Jueces. Sin embargo, la ampliación del poder de revisión constitucional que se otorgó a la Suprema Corte para actuar como tribunal constitucional y su implementación igualmente rápida respondieron a la distribución de poder entre los partidos políticos a un nivel nacional (no entre el partido gobernante y los de oposición en el Congreso) y los costos políticos que hubiera implicado para el nuevo presidente conservar la resolución de conflictos políticos divisivos en vez de transferirla al poder judicial. Para que la Suprema Corte adoptara dicha función como un árbitro creíble, se requería su renovación y nuevas provisiones que aseguraran su autonomía. Por consiguiente, antes que asegurar sus intereses en el futuro, los reformistas intentaban recuperar su legitimidad y la viabilidad de su gobierno adaptándose a un contexto democratizador.

<sup>63</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review...*, *op. cit.*

<sup>64</sup> Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform as Insurance Policy...", *op. cit.*

Este análisis de la reforma judicial en México confirma las proposiciones generales de los modelos de estrategia racional de los actores políticos como maximizadores de poder, pero cuestiona la universalidad de algunos supuestos utilizados en la traducción de dichos modelos en argumentos relacionados con la póliza de seguros para explicar el fortalecimiento judicial. Sin lugar a dudas, los reformistas del gobierno mexicano dieron pasos diseñados para mantener e incrementar su poder político, y sus decisiones respondían a sus intereses y capacidades en relación con el presente y el futuro. Sin embargo, su interés en el fortalecimiento judicial —en particular al momento de la implementación— estaba determinado por el contexto político, no por la composición presente y futura de los poderes electos. La campaña y el anuncio del proyecto se vieron marcados por un contexto de inseguridad e impunidad. Un contexto de una corte desacreditada asociada con el PRI y el nuevo control histórico que los partidos de oposición tenían de algunos estados y municipios marcó el contenido y el tiempo de implementación de la reforma. De modo particular al momento de la implementación, los intereses de Zedillo buscaban establecer un árbitro judicial creíble y aceptable para asegurar la gobernabilidad durante su mandato. El supuesto universal y estrecho de que los intereses de los actores son meramente electorales puede llevar, como se mostró en este caso, a explicaciones que oscurecen otros intereses y cálculos de los actores relacionados con la expansión de la autoridad judicial, a lo que se suma el riesgo asociado de llevar la generalización de argumentos más allá de sus horizontes. Sin lugar a dudas la incertidumbre electoral también forma parte de la explicación del caso mexicano, pero, que dicha condición enmarque la reforma, demostró ser insuficiente para explicar el tiempo en este caso. Del mismo modo, este análisis muestra el riesgo de forzar el poder explicativo de la intensidad de la incertidumbre electoral o de la capacidad de cálculo electoral de los actores sin prestar la debida atención al tiempo de la reforma.

El análisis de este caso también sugiere la necesidad de expandir nuestro entendimiento del papel que desempeñan las ideas y las percepciones que los actores tienen de sus intereses en relación con el fortalecimiento judicial. En este caso, las jugadas decisivas de los reformistas se vieron influidas por intereses que buscaban construir legitimidad (legitimar a Zedillo como candidato y luego como presidente durante su mandato). Por consiguiente, este caso ofrece una explicación en la que las ideas de los reformistas en torno a cuándo y por qué piensan que el fortalecimiento judicial responde a sus intereses no se relacionaba principalmente con la protección permanente de sus políticas. La presencia y los efectos generalizables de los incentivos relacionados con la legitimidad para los partidos gobernantes, para la implementación



de reformas por parte de estos mismos y su tiempo aún deben probarse.<sup>65</sup> El análisis de este caso requiere más estudios que aborden las funciones legitimadoras del fortalecimiento judicial como parte de la explicación para los incentivos de la reforma.

En lo relacionado con hacer que los movimientos de los partidos de oposición, el PAN y el PRD, se ajusten a la lógica de la póliza de seguros, el apoyo del pan a la iniciativa pareciera responder al postulado de Ginsburg<sup>66</sup> según el que una condición de incertidumbre electoral, en la que dos partidos tienen las mismas posibilidades de ser elegidos basta para generar incentivos para la póliza de seguros tanto en el partido gobernante como en el de oposición. De modo general se puede interpretar como el resultado de la incertidumbre electoral —que existía en México desde 1991 y al momento de la reforma—, pero no es posible sostener que el PAN se encontrara en las mismas condiciones que el PRI para ganar la presidencia como un escenario previsible en 1994, días después de la victoria electoral de Zedillo. Dicho escenario explicaría claramente los movimientos del PAN y el PRI si la reforma hubiera ocurrido antes de la elección de 1994 (cuando los votos a favor del PAN pasaron de 17 a 30 por ciento) o después de la elección de medio periodo de 1997. El movimiento del PAN es menos compatible con la lógica de Finkel relacionada con los cálculos electorales.<sup>67</sup> Si el PAN hubiera podido prever su futura victoria electoral, hubiera intentado descartar o retardar la implementación en vez de usar su influencia para hacer más profunda la independencia judicial y votar por la implementación inmediata, como en efecto ocurrió. Los movimientos del PAN eran más bien consistentes con su idea o papel y su tradición —como el partido más grande de oposición dentro de un régimen político con un partido dominante— de limitar la autoridad institucional del gobierno. La oposición del PRD a la reforma claramente no responde a la lógica de la póliza de seguros, ni siquiera la condición del partido como opositor dispuesto a limitar la autoridad del gobierno. Su estrategia era más bien consistente con la idea de ganarse el apoyo de los votantes después de 1988 oponiéndose constantemente a las iniciativas del PRI. Sin duda es necesario investigar más en torno a la manera en que las ideas también dan forma a intereses y estrategias, se

<sup>65</sup> Otro ejemplo de dicha dinámica se puede encontrar en la reforma argentina de 2003 (Silvia Inclán y Alma Ruibal, "Judicial Reform in Mexico and Argentina. Legitimacy and Power Building as Incentives Shaping Institutional Change in Contexts of Intra- and Inter-Institutional Crisis", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 20 de agosto de 2007: [http://www.allacademic.com/meta/p209334\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p209334_index.html)).

<sup>66</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review...*, *op. cit.*

<sup>67</sup> Jodi Finkel, *Judicial Reform as Political Insurance...*, *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform as Insurance Policy...", *op. cit.*; Jodi Finkel, "Judicial Reform in Argentina...", *op. cit.*

combinan o se traducen en ellos para explicar la expansión reciente del papel judicial en este caso y en otros.

Este estudio también demuestra la utilidad de desagregar el análisis de los incentivos de cada parte o componente de los paquetes de reforma, es decir, de entender el contenido como un reflejo del contexto. En este caso, los incentivos contextuales se pueden agrupar bajo la etiqueta de "legitimidad", pero eran muy diferentes para cada componente de la reforma. Lo anterior sugiere un posible camino para entender mejor los motivos de la expansión de la autoridad judicial, su naturaleza en diferentes contextos y, quizá, los papeles que actualmente desempeñan los nuevos poderes judiciales.

## Fuentes

Acuña, Carlos, "La dinámica político-institucional de la reforma judicial en la Argentina", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.

Berruecos, Susana, "The Mexican Supreme Court under New Federalism. An Analysis of Constitutional Controversies (1995-2000)", ponencia presentada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002.

\_\_\_\_\_, *La SCJN en el contexto del nuevo federalismo*, Instituto Federal Electoral, México, 2004.

Bill-Chávez, Rebeca, "The Construction of the Rule of Law in Argentina. A Tale of Two Provinces", *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 4, 2003, pp. 451-478

Cabildo, Miguel, "Los 25 Ministros jubilados, sus historias, sus carreras, sus nombramientos", *Proceso*, vol. 946, 1994, pp. 32-39.

Cornelius, Wayne, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party Dominant Regime*, University of California, San Diego, La Jolla, 1996.

Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Distribuciones Fontamara, México, 2002.

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LVI-Año 1-Primer periodo de la Comisión Permanente, 1994.

Domingo, Pilar, "Judicial Independent and Judicial Reform in Latin America", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Platter (coords.), *Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Londres, 1999.

Finkel, Jodi, "Judicial Reform as Insurance Policy. Mexico in the 1990s", *Latin American Politics and Society*, vol. 47, núm. 1, 2005, pp. 87-113.

\_\_\_\_\_, *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru and Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2008.

\_\_\_\_\_, "Judicial Reform in Argentina in the 1990s. How Electoral Incentives Shape Institutional Change", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 56-80.

Garrido, José Luis, "The Crisis of Presidentismo", en W. A. Cornelius, J. Gentleman y P. H. Smith (coords.), *Mexico's Alternative Political Futures*, University of California, San Diego, La Jolla, pp. 417-434.

Ginsburg, Tom, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Hammergren, Linn A., *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Westview, Boulder, 1998.

Hernández, César Alejandro, "Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra estados y municipios, 1994-2004", tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Inclán, Silvia, "Judicial Reform and Democratization in the 1990s", tesis doctoral, Boston University, 2003.

- \_\_\_\_\_, "El poder judicial mexicano. La reforma institucional de 1994 y sus implicaciones", en Julio Labastida (coord.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 51-84.
- \_\_\_\_\_, y Alma Ruibal, "Judicial Reform in Mexico and Argentina. Legitimacy and Power Building as Incentives Shaping Institutional Change in Contexts of Intra- and Inter-Institutional Crisis", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 20 de agosto de 2007: [http://www.allacademic.com/meta/p209334\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p209334_index.html).
- \_\_\_\_\_, y María Inclán, "Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado", *Perfiles latinoamericanos*, vol. 26, 2005, pp. 55-82.
- Landry, Pierre, "The Institutional Diffusion of Courts in China. Evidence from Survey Data", en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (coords.), *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 207-234.
- Magaloni, Beatriz, "Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts. The Case of Mexico", en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (coords.), *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 180-206.
- Moustafa, Tamir, y Tom Ginsburg y (coords.), "Introduction", en *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Negreto, Gabriel, y Mark Ungar, "Independencia del poder judicial y Estado de derecho en América Latina. Los casos de Argentina y Venezuela", *Política y gobierno*, vol. 4, núm. 1, 1997, pp. 81-114.
- Prillaman, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Praeger, Westport, 2000.
- Reyes Heróles, Federico (coord.), *Cincuenta preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas 21 de agosto de 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Sieder, Rachel (coord.), *Central America. Fragile Transitions*, St. Martin's Press-University of London, Nueva York-Londres, 1996.

Skaar, Elin, "Judicial Independence: A Key to Justice. An Analysis of Latin America in the 1990s", tesis doctoral, University of California, Los Ángeles, 2002.



**El surgimiento de un Poder Judicial  
efectivo en México: Gobierno dividido  
y toma de decisiones en la  
Suprema Corte de Justicia, 1994-2002\***

---

Julio Ríos Figueroa\*\*

\* El presente trabajo fue originalmente publicado en Instituto Federal Electoral, *Ensayos. El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, pp. 11-36. El texto se publica con autorización del autor y el Instituto Nacional Electoral.

\*\* Profesor Investigador, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.



## 1. Introducción

Ferdinand Lasalle<sup>1</sup> dijo que si una Constitución no refleja los "factores reales de poder" entonces no es más que una "hoja de papel". En la misma línea, Adam Przeworski<sup>2</sup> ha afirmado que las instituciones políticas son efectivas si y sólo si tienen un poder real, externo e identificable, detrás de ellas. De este modo, el poder ejecutivo sería efectivo porque cuenta con el mando del ejército y la policía, mientras que el poder legislativo sería efectivo porque cuenta con el control del presupuesto. Pero, ¿qué es lo que hace efectivo al poder judicial que no controla ni la espada ni la bolsa? Una respuesta generalizada, que encuentra sus raíces en el ensayo 78 de los Federalistas es que el poder judicial será efectivo si tiene la facultad de "declarar nulos todos los actos manifiestamente contrarios al tenor de la Constitución".<sup>3</sup> En efecto, en el conocido sistema de frenos y contrapesos el poder judicial es una "barrera efectiva contra los intentos expansivos del órgano representativo" si participa de la función legislativa, es decir, si tiene la facultad de anular las leyes inconstitucionales.

---

<sup>1</sup> Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1997, pp. 29.

<sup>2</sup> Adam Przeworski, "Foreword" en Robert Barros, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. XII.

<sup>3</sup> Hamilton, Alexander, John Hay and James Madison, [1787], *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, New York, The Modern Library, 2001, pp. 497.

Sin embargo, no es difícil encontrar ejemplos de constituciones donde los Jueces no ponen en práctica sus facultades legales de control constitucional, o donde sus decisiones muestran una deferencia casi total hacia los grupos en el poder. Por lo tanto, para que esas facultades legales lleguen a ser algo más que "hojas de papel" algo debe llenar el vacío entre el diseño legal de la institución y la efectividad de la misma. ¿Qué puede llenar este vacío? Definamos un poder judicial efectivo como aquél capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas (como el juicio político, una disminución en el presupuesto, o el nombramiento *ad hoc* de nuevos Ministros).

A partir de esta definición, en este ensayo argumento que una fuente de efectividad del poder judicial es el gobierno dividido, es decir, que las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno estén fragmentadas políticamente. De hecho, voy a mostrar que una vez que se les ha otorgado jurisdicción constitucional a los Jueces, mientras mayor sea el grado de fragmentación política mayor será la probabilidad de que el poder judicial sea efectivo. El sustento empírico de esta tesis se basa en un análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1994 a 2002 sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

En México, desde la adopción de la Constitución de 1917, el poder judicial estuvo subordinado al poder ejecutivo y los instrumentos legales de control constitucional eran muy débiles.<sup>4</sup> Pero la reforma judicial de 1994 le otorgó a la Suprema Corte exclusiva jurisdicción constitucional, creó instrumentos legales eficientes de control constitucional y proveyó a los Ministros de independencia frente al gobierno en turno. Por lo tanto, si el diseño institucional fuera suficiente para hacer efectivo el poder judicial, a partir de la entrada en vigor de la reforma de 1994 deberíamos haber visto a la Suprema Corte anulando leyes inconstitucionales y tomando decisiones que afectaran los intereses del grupo en el poder siempre que éste actuara fuera de los límites definidos por la Constitución.

Sin embargo, la Suprema Corte esperó algunos años para comenzar a tomar decisiones que afectaran los intereses del PRI y no fue sino hasta el 24 de agosto de 2000 que tomó una

---

<sup>4</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, no. 32, 2000.; Miguel González Compeán y Peter Bauer. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.

decisión en contra del poder ejecutivo. ¿Por qué? Obviamente la respuesta no se encuentra en el diseño institucional. Como diría Lasalle, la reforma judicial de 1994 fue una "hoja de papel" durante algunos años. ¿Cuáles fueron los "factores de poder" que permitieron que esa hoja de papel se convirtiera en fuerza política real? ¿Qué explica que el poder judicial se convirtiera en un contrapeso efectivo para los otros órganos del gobierno? En este ensayo muestro que la Suprema Corte de Justicia modificó su comportamiento al percibir un cambio en la balanza de poder entre el legislativo y el ejecutivo, en particular al percibir la existencia de un gobierno dividido. En una palabra, el surgimiento de un poder judicial efectivo en México está ligado al incremento en el grado de fragmentación política en los otros órganos gubernamentales.

El ensayo está dividido en tres partes. En la primera, construyo el argumento teórico y derivo una hipótesis. En la segunda parte, pongo a prueba la hipótesis con el análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia. En la tercera parte concluyo.

## 2. Gobierno dividido y poder judicial

### a. Un bosquejo del Poder Judicial en el sistema de frenos y contrapesos

Montesquieu<sup>5</sup> distinguió entre órganos y funciones de gobierno.<sup>6</sup> En *todo* gobierno, dijo el pensador francés, existen tres funciones: hacer leyes, ejecutar o administrar dichas leyes, y dirimir conflictos en los casos en que exista controversia de acuerdo con lo que dicta la ley.<sup>7</sup> Uno o más órganos de gobierno pueden llevar a cabo las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Montesquieu quería establecer las condiciones bajo las cuales no pudiera darse abuso de poder, y argumentó que estas condiciones dependen de las leyes fundamentales que regulan la distribución de funciones de gobierno en órganos de gobierno. Consideró también que "es necesario que por la misma disposición de las cosas el poder sea el contrapeso del poder".<sup>8</sup> El pensador francés concluyó que para prevenir el abuso de poder es necesario que se cumplan dos condiciones:

<sup>5</sup> Montesquieu. [1748], *The Spirit of the Laws* (A Compendium Of The First English Edition. Edited With An Introduction By David Wallace Carrithers), University of California Press, London, 1977, capítulo (XI, 6).

<sup>6</sup> M. J. C Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967.; Bernard Manin, "Montesquieu" en François Furet y Mona Ozouf (coords.), *A Critical Dictionary of the French Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

<sup>7</sup> Montesquieu, *The Spirit of... op. cit.*

<sup>8</sup> *Idem.*

1) Las tres funciones del gobierno no deben ser llevadas a cabo por un solo órgano de gobierno, y 2) debe haber un traslape en la distribución de funciones en órganos, de tal modo que un órgano lleve a cabo una función principal pero que al mismo tiempo participe en el cumplimiento de las otras funciones.<sup>9</sup>

Las ideas de Montesquieu, adoptadas y adaptadas, cristalizaron en el sistema de frenos y contrapesos establecido en la Constitución de los Estados Unidos y famosamente defendido por Madison, Hamilton y Jay en los *Ensayos del Federalista*.<sup>10</sup> Es interesante resaltar las distintas concepciones del poder judicial que se expresan, por un lado, en el *Espíritu de las Leyes* y, por otro, en los *Ensayos del Federalista*. Para Montesquieu, el judicial es el famoso *pouvoir null* y los Jueces son la *bouche de la loi*; el poder judicial y el ejecutivo están subordinados al legislativo, y el trabajo de los Jueces es aplicar la ley sin ejercer ningún tipo de poder político.<sup>11</sup> Por el contrario, Madison y Hamilton argumentaron a favor de un poder judicial situado al mismo nivel de los otros dos. En este sistema, los Jueces deben defenderse a sí mismos de los intentos expansivos de los otros poderes y, por lo tanto, jugar su papel en el equilibrio político del gobierno.<sup>12</sup> A pesar de que en el sistema de frenos y contrapesos el poder judicial es formalmente igual a los otros dos poderes del gobierno, se le considera el "órgano menos peligroso". La razón es que no controla ni la "espada ni la bolsa", incluso "se podría decir que no tiene ni fuerza ni voluntad, solamente juicio, y que depende en última instancia de la ayuda del ejecutivo para el ejercicio eficaz de esta facultad de juicio"<sup>13</sup>. Es decir, aunque en el modelo de frenos y contrapesos estamos lejos de considerar "nulo" al poder judicial, su dependencia de los otros órganos de gobierno, ya sea para implementar sus decisiones o para mantener su independencia económica y política, lo sitúa como un poder débil.

Sin embargo, nótese que la debilidad del poder judicial está definida en relación con los otros órganos de gobierno. Cuando éstos son fuertes y están listos para reaccionar en contra de una decisión judicial que los afecte, el judicial tenderá a ser débil y deferente con estos órganos.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Bernard Manin, "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en Biancamaria Fontana (coord.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, 1997.

<sup>11</sup> Pasquale Pasquino, "One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 210-213.

<sup>12</sup> Pasquale Pasquino, "One and Three ... *op. cit.*", pp. 213-216.

<sup>13</sup> Alexander Hamilton, et al, *The Federalist ... op. cit.*, p. 496.

Pero el reverso también es cierto. Por lo tanto, para que el poder judicial llegue a ser efectivo en el sistema de frenos y contrapesos existe una salida que no depende de que el judicial tenga una "fuerza real externa y explícita" detrás de él: que los otros órganos encuentren dificultad en reaccionar en contra de una decisión del poder judicial. Exploremos con detalle esta posibilidad.

## b. Gobierno dividido y poder judicial

Estudios recientes sobre el poder judicial consideran a éste y a los Jueces como actores políticos que están restringidos en la búsqueda de sus intereses por otros actores políticos como el ejecutivo y el legislativo. Este enfoque ha sido utilizado en los Estados Unidos generalmente para estudiar las condiciones bajo las cuales los Jueces se involucran en la creación de políticas públicas.<sup>14</sup> Cuando se analizan otros países, este enfoque ha sido utilizado para estudiar la relación entre el judicial y los otros órganos de gobierno, en particular el ejecutivo.<sup>15</sup>

El supuesto común a todos estos estudios es que los Jueces actúan estratégicamente cuando toman decisiones, es decir, toman en cuenta no solamente restricciones legales, como la jurisprudencia y la lógica jurídica, sino también restricciones políticas, como su posición relativa frente a los otros órganos de gobierno. En particular se ha argumentado que la fragmentación política en los otros órganos de gobierno tiene consecuencias importantes para las cortes, dado que un gobierno dividido enfrenta mayores obstáculos para coordinarse y por lo tanto mayores dificultades para la creación de leyes y políticas públicas. Existe un gobierno dividido cuando no hay un solo partido político que controle los tres órganos necesarios para crear una ley: las dos cámaras del congreso y la presidencia. Obviamente, hay distintos grados de fragmentación política: cuando el mismo partido controla la presidencia y ambas cámaras del

<sup>14</sup> John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 41, no. 65, 2002.; Jenna Bednar, William Eskridge y John Ferejohn, "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.; John Ferejohn y Barry Weingast, "A Positive Theory of Statutory Interpretation", *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992.; Pablo Spiller y Gely Rafael, "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990.

<sup>15</sup> Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Democracy and Dictatorship", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, 2002.; Matias Iaryczower, Pablo Spiller, y Mariano Tomassi, "Judicial Decision-Making in Unstable Environments", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002.; Lee Epstein, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001; Georg Vanberg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 3, 2000; véase también Lee Epstein y Jack Knight, "On the Struggle for Judicial Supremacy", *Law & Society Review*, vol. 30, núm. 1, 1996.

congreso el grado de fragmentación es menor que cuando las cámaras son controladas por un mismo partido y la presidencia por otro.

Con respecto al involucramiento de los Jueces en la creación de leyes y políticas públicas, la "hipótesis de la fragmentación" establece que mientras mayor sea el grado de fragmentación mayor será la participación de las cortes en la creación de políticas públicas. La razón es que bajo esas condiciones la gente que busca solución a sus problemas tenderá a gravitar hacia las instituciones que enfrenten menos obstáculos para actuar.<sup>16</sup> Con respecto a la relación del judicial con los otros órganos de gobierno, la hipótesis de la fragmentación establece que mientras mayor sea el grado de fragmentación mayor será la probabilidad de que las cortes decidan en contra de los intereses del gobierno. La razón es que bajo esas condiciones un gobierno dividido no podrá reaccionar fácilmente en contra de una decisión que afecte sus intereses.<sup>17</sup>

Tomando como base el enfoque descrito anteriormente, podemos construir el argumento que se defiende en este ensayo. La fragmentación política, o el gobierno dividido, implica dificultades para la coordinación, la creación de leyes y políticas públicas. Recordemos que un poder judicial efectivo es aquél capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas (como el juicio político o una fuerte disminución en el presupuesto).<sup>18</sup> Por lo tanto, si los Jueces toman en cuenta a los otros órganos de gobierno cuando toman decisiones, mientras más fragmentados estén estos órganos mayor será la probabilidad de que el judicial tome decisiones en contra de los grupos en el poder. En otras palabras, mayor probabilidad habrá de que el poder judicial sea efectivo.

En la siguiente sección pongo a prueba esta hipótesis adaptada al caso de México, en donde después de la reforma judicial de 1994 la decisión de los Ministros de anular una ley o

<sup>16</sup> Ferejohn, John, "Judicializing...*op. cit.*", pp. 9-14; Véase también Jenna Bednar, et al. "A Political Theory... *op. cit.*", p. 233.

<sup>17</sup> Matias Iaryczower, et al., "Judicial Decision... *op. cit.*

<sup>18</sup> Gerald Rosenberg ha realizado una lista completa de posibles ataques al poder judicial: 1) Usar el poder confirmatorio del Senado para nominar un tipo particular de Jueces; 2) reformar la constitución para contrarrestar decisiones de los Ministros, o para alterar la estructura de la Corte o su procedimiento; 3) juicio político; 4) quitarle jurisdicción a la Corte sobre algunos temas; 5) cambiar los procedimientos de selección y/o remoción de los Ministros; 6) requerir mayorías extraordinarias para la declaración de inconstitucionalidad; 7) permitir que las decisiones de la Suprema Corte sean apeladas ante un tribunal "más representativo"; 8) disminuir el presupuesto; 9) alterar el tamaño de la Corte. Véase Gerald N. Rosenberg, "Judicial Independence and the Reality of Political Power", *The Review of Politics*, vol. 54, 1992, p. 377.

un acto inconstitucional implicaba decidir no solamente en contra de quienes tenían el poder, sino también en contra del mismo grupo político que dotó al poder judicial de sus facultades legales de control constitucional. Realizaré la prueba mediante un análisis estadístico de las decisiones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad tomadas por la Suprema Corte de Justicia Mexicana desde 1994 hasta 2002.

### 3. La Suprema Corte de Justicia en la transición a la democracia, 1994-2002

La reforma constitucional de 1994 otorgó a la Suprema Corte de Justicia el poder del control constitucional. Antes de esta reforma la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte era muy limitada ya que los instrumentos legales de control de constitucionalidad eran el juicio de amparo y una versión débil de la controversia constitucional que, aunque importantes, no proveían a la Suprema Corte de herramientas eficientes para defender la Constitución. Una de las principales razones es que los efectos de las decisiones en esos casos tenían validez sólo para las partes en el juicio. De este modo, una ley, o un acto de autoridad, inconstitucional era declarada inválida solamente para aquellos que presentaran un amparo, pero seguía siendo "constitucional" para el resto de la población.<sup>19</sup>

Pero más importante era la situación política del poder judicial hasta la reforma de 1994. Políticamente, la Corte Suprema, y el poder judicial en general, eran una pieza más en el sistema de partido dominante que caracterizó a México por más de siete décadas: el PRI fue capaz de incorporar al poder judicial dentro de su estructura corporativa tal como lo hizo con los otros órganos de gobierno, los sindicatos, los campesinos, el ejército y los empresarios.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Es importante mencionar que cinco decisiones de la Corte en el mismo sentido causan jurisprudencia. Véase Richard D. Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, University of Texas Press, 1971.; Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 1999.

<sup>20</sup> A pesar de que la Constitución de 1917 otorgó una considerable autonomía a los Jueces (inmovilidad y nominación por parte del Congreso de la Unión), comenzando en 1928 una serie de reforma constitucionales fueron sucesivamente limitando esta autonomía. Primero, se le otorgó al presidente la facultad de nominación de Ministros con ratificación del senado. La reforma de 1928 implicó, además, la sustitución de la Corte entera. En 1934 otra reforma reemplazó la inamovilidad por un periodo fijo de seis años, que coincidía con un período presidencial. Desde entonces, la subordinación del poder judicial al ejecutivo fue una característica del régimen mexicano: "aunque la inamovilidad fue restaurada en 1944, el tono de las relaciones entre el ejecutivo y el judicial había sido marcado, y no fue cambiado sino hasta 1994". Pilar Domingo, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *op. cit.* Véanse también Héctor Fix-Zamudio, "El ejecutivo federal y el poder judicial", en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988; María Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Benito Nacif y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2002; y

El sistema de partido dominante aseguró la complicidad del órgano judicial en la construcción y consolidación del sistema político mexicano bajo el dominio hegemónico del PRI.<sup>21</sup> La serie de reformas constitucionales, que subordinaron el judicial al ejecutivo, junto con incentivos formales e informales tuvieron como consecuencia que los intereses de la jerarquía judicial coincidieran con los del régimen, en particular la estabilidad política.<sup>22</sup> Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo bajo el régimen priista siguieron una lógica similar, donde los incentivos institucionales, como la no-reelección consecutiva y la distribución de beneficios y puestos por parte de la dirigencia del PRI, promovían disciplina entre los miembros del partido.<sup>23</sup>

Una de las características más interesantes del PRI fue su capacidad para mantenerse en el poder durante más de siete décadas. Mediante una serie de reformas el PRI se adaptó exitosamente a las cambiantes condiciones internas y externas al mismo tiempo que lograba mantener el poder. El proceso de reformas es muy interesante, y la reforma judicial de 1994 es sólo una de ellas.<sup>24</sup>

Esta reforma otorgó a la Suprema Corte el poder del control de constitucionalidad.<sup>25</sup> Por lo tanto, al menos en el papel, la Suprema Corte de Justicia se equiparó a los otros órganos de gobierno ya que los Jueces mexicanos adquirieron la capacidad no sólo de defender la Constitución sino también de defender su institución de los intentos expansivos de los otros órganos, y de este modo participar en el equilibrio político y en la estabilidad del gobierno.<sup>26</sup> La reforma

---

Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring and Matthew Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

<sup>21</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence... *op. cit.*", p. 726.

<sup>22</sup> *Idem.* p. 727.

<sup>23</sup> Benito Nacif, "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Benito Nacif and Scott Morgenstern (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2002; María Amparo Casar, *op. cit.*

<sup>24</sup> Véase Juan Molinar Horcasitas, "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico", en Arend Lijphart and Carlos Weismann (coords.), *Institutional Design in New Democracies*, Westview Press, 1996.

<sup>25</sup> No a todo el poder judicial porque México adoptó básicamente el sistema "centralizado" o "Europeo" de control de constitucionalidad, con la excepción del juicio de amparo que puede ser decidido en cortes federales inferiores pero que mantiene los efectos individuales de la decisión (véase Navia y Ríos Figueroa, en prensa).

<sup>26</sup> El traslape de funciones y órganos de gobierno permite al sistema de frenos y contrapesos ser estable. Como dijo Madison en el *Federalista* 51, "la gran seguridad frente a una gradual concentración de funciones en el mismo órgano consiste en darle a aquellos que administran un órgano gubernamental los medios legales necesarios, así como los motivos personales, para resistir los intentos de expansión de los otros órganos" (Hamilton et. al. *The Federalist*... *op. cit.*, p. 331). Por lo tanto, como argumenta Bernard Manin, el hecho de que cada órgano—incluyendo el judicial—participe parcialmente en la función ejercida principalmente por otro, permitió a Madison combinar el axioma de Montesquieu ("el poder debe contrarrestar al poder"), con la necesidad de influencias



judicial de 1994 también estableció que los Ministros durarían en su cargo un periodo de quince años con el objetivo de aislarlos de presiones políticas.<sup>27</sup> Asimismo, la reforma constitucional creó buenos instrumentos legales para cuestionar leyes y actos de gobierno inconstitucionales: la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.<sup>28</sup> Estos dos instrumentos se añadieron al juicio de amparo, sin embargo en este ensayo me concentro en los dos primeros para hacer el análisis.

Las controversias constitucionales se utilizan para resolver problemas entre distintos niveles de gobierno, tanto horizontales como verticales. Por lo tanto, cualquier disputa entre un estado y la federación, o el ejecutivo y el legislativo, generalmente con relación a sus atribuciones, puede ser llevada a la Suprema Corte para que ésta decida quien tiene la razón de acuerdo a la Constitución. Gobernadores estatales, presidentes municipales, los tres poderes de la Unión, y los tres poderes de cada estado pueden referir controversias constitucionales a la Suprema Corte (Art. 105 constitucional).<sup>29</sup>

La reforma judicial de 1994 también otorgó a la Suprema Corte jurisdicción exclusiva sobre las acciones de inconstitucionalidad. Éstas involucran casos en donde hay contradicción entre una ley inferior o reglamento y la Constitución. Una acción de inconstitucionalidad puede ser referida a la Suprema Corte por un tercio de los diputados o senadores, el Procurador General de la República, un tercio de los legisladores de los estados (en contra de leyes estatales), por los partidos políticos con registro del IFE (en contra de leyes electorales federales o locales), y por los partidos políticos registrados ante los institutos estatales electorales (en contra de leyes electorales locales). La acción de inconstitucionalidad debe ser enviada a la Suprema Corte dentro de los primeros treinta días posteriores a la entrada en vigor de la ley (Art. 105 Constitucional).<sup>30</sup> La acción de inconstitucionalidad no incluía originalmente las leyes electorales,

---

recíprocas para producir un equilibrio auto sustentable construido en el mismo diseño institucional del gobierno (Bernard Manin, *Checks, balances ... op. cit.*, pp. 56).

<sup>27</sup> La sustitución escalonada de los primeros once Ministros comenzó ya con el nombramiento de dos Ministros entre finales del año 2003 y comienzos del 2004.

<sup>28</sup> José Ramón Cossío Díaz, "Comentario al Artículo 105 Constitucional", en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, México: Porrúa/UNAM, 2000; José Ramón Cossío Díaz, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, 2001.

<sup>29</sup> Para un estudio detallado sobre las controversias, véase Castro 1997. Véase también Cossío 1997.

<sup>30</sup> La acción de inconstitucionalidad sería más eficiente sin este límite de treinta días. Como ha dicho Michael C. Taylor, "tener que cuestionar una ley dentro de los treinta días posteriores a su promulgación es ilógico. Una ley debe ser anulada por inconstitucionalidad o no, independientemente del tiempo. Sobrevivir treinta días sin ser cuestionada no hace a una ley constitucional"

pero la reforma electoral de 1996, que incorporó el Tribunal Electoral al poder judicial, sometió a este instrumento las leyes electorales federales y locales.<sup>31</sup>

En suma, la reforma judicial de 1994 dotó a la Suprema Corte de Justicia de igualdad legal frente a los otros órganos de gobierno, al mismo tiempo que creó instrumentos eficientes de control de constitucionalidad que permiten a la corte defenderse de los intentos expansivos de los otros poderes y participar en el equilibrio del sistema de frenos y contrapesos.

Como dijimos en la primera parte de este ensayo, si el diseño institucional fuera suficiente deberíamos haber visto a la Suprema Corte ejercer este poder a partir de la entrada en vigor de la reforma de 1994. Sin embargo, esto simplemente no ocurrió. La Suprema Corte esperó un tiempo para comenzar a tomar decisiones que afectaran los intereses de los grupos en el poder, en este caso el PRI. Antes de comenzar el análisis de las decisiones tomadas por la Suprema Corte, veamos el contexto político bajo el cual la Suprema Corte fue dotada de estas facultades legales. En particular, me concentraré en los distintos grados de fragmentación política que han existido desde 1994.

### a. Grados de fragmentación en el sistema político mexicano, 1994-2002

Si vemos el resultado de las elecciones federales en México desde 1994 hasta el 2002 es claro que durante ese periodo podemos identificar tres grados distintos de fragmentación política (ver Tabla 1). De 1994 a 1997 tanto la presidencia como ambas cámaras del congreso estuvieron controladas por el PRI, como fue el caso desde 1929. Es importante tener en cuenta que fue un gobierno controlado por el PRI el que decidió hacer la reforma judicial de 1994.<sup>32</sup>

---

(Michael C. Taylor, "Why No Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm. 1, 1997, p. 163.)

<sup>31</sup> Para un estudio detallado sobre las acciones de inconstitucionalidad, véase Juventino V. Castro, *El Artículo 105 Constitucional*, México, Porrúa, 1997. Véase también José Ramón Cossío Díaz, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (coords.), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

<sup>32</sup> En este trabajo no me ocupo del interesante proceso político detrás de la reforma judicial de 1994, pero véase Beatriz Magaloni y Arianna Sánchez. "Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme

Sin embargo, en las elecciones intermedias de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados, que terminó dividida, aunque continuó teniendo la mayoría absoluta en el senado. En la elección federal de 2000 el PRI perdió la presidencia y ésta vez ambas cámaras del congreso terminaron divididas (aunque el PRI siguió teniendo la mayoría relativa en ambas). Los tres grados distintos de fragmentación política son representados en la Tabla 2 (ver Tabla 2).

**Tabla 1**  
**Partido del presidente y porcentaje de asientos en ambas**  
**cámaras del congreso por partido político en las elecciones federales desde 1994**

	1994			1997		2000		
	Presidente	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Presidente	Diputados	Senadores
PRI	EZ	60	74	48	59	FOX	42	47
PAN		24	20	24	24		41	36
PRD		14	6	25	15		10	12
Otros		2	0	3	2		7	5
TOTAL		100	100	100	100		100	100

Nota: EZ = Ernesto Zedillo; FOX = Vicente Fox.

Fuentes: CIDAC ([www.cidac.org](http://www.cidac.org)); IFE ([www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)); Observatorio Electoral ([www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)).

Debido a que el PRI controlaba el gobierno (presidencia y ambas cámaras del congreso) al momento de otorgar a la Suprema Corte el control constitucional, debemos medir la efectividad de la Corte como la capacidad de tomar decisiones en contra del PRI: el grupo en el poder en ese entonces. Si la hipótesis de la fragmentación es correcta, entonces debemos observar a la Suprema Corte de Justicia tomando más decisiones en contra del PRI cuando el nivel de fragmentación es más alto.

Court", trabajo presentado en el Congreso Annual de la American Political Science Association, 2001. Silvia Inclán, "Toward Judicial Independence in Mexico. Why Did Reform Happen?", Tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad de Boston, 2003.

Tabla 2

Partido del presidente, partido mayoritario en ambas cámaras del congreso y nivel de fragmentación en el sistema político mexicano, 1994-2003

	Presidencia	Diputados	Senadores	Nivel de fragmentación
1994-1997	PRI	PRI	PRI	1
1997-2000	PRI	Dividido	PRI	2
2000-2003	PAN	Dividido	Dividido	3

#### 4. Base de datos y modelo estadístico

Con el objetivo de poner a prueba la hipótesis de la fragmentación, construí una base de datos que contiene casi la totalidad de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de 1994 a 2002 (N=301). Durante estos años, la Suprema Corte decidió 177 controversias y 124 acciones de inconstitucionalidad. La fuente de esta base de datos es la información publicada en la página de Internet de la Suprema Corte bajo el rubro "Resumen de Sesiones del Pleno".<sup>33</sup> Para establecer el partido político del actor o acto reclamado y el quejoso en cada uno de los 301 casos utilicé datos electorales a nivel local (Remes 2000) y a nivel federal (CIDAC, IFE).<sup>34</sup> También establecí el nivel de importancia de cada uno de los casos de acuerdo a la jerarquía política de los contendientes.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> En la base de datos no incluí las más de 300 acciones de inconstitucionalidad relativas a la Reforma Indígena. Las razones son las siguientes: a) Aunque son archivadas por la Suprema Corte como casos distintos, para propósitos estadísticos no son en realidad observaciones independientes; b) estas acciones de inconstitucionalidad suman más que todos los otros casos juntos por lo que su inclusión hace imposible cualquier inferencia estadística.

<sup>34</sup> Siempre que el quejoso o el acusado no fuera explícitamente un partido político, asigné el partido político del quejoso o el acusado de acuerdo al partido que tuviera el control político del órgano gubernamental correspondiente. Por ejemplo, si el gobernador de un estado que cuestiona una ley o acción federal es del PRD, entonces anoté como partido del quejoso al PRD; si el PAN tenía la mayoría en el congreso local donde una ley fue cuestionada, entonces anoté como partido del acusado al PAN.

<sup>35</sup> En controversias constitucionales, asigné tanto el nivel del quejoso como el nivel del acto o actor reclamado de acuerdo al nivel que ocupa en la estructura federal el actor político que presenta el caso: 1 = municipio; 2 = estado; 3 = Ciudad de México; 4 = federación.

En acciones de inconstitucionalidad, asigné el nivel del quejoso de acuerdo al nivel que ocupa en la estructura federal el actor político que presenta el caso, o de acuerdo a la importancia política del actor que presenta el caso: 1 = partido político local u órganos municipales de gobierno; 2 = partido político pequeño (e.g. PVEM, PSN, etc...) u órganos estatales de gobierno;

De acuerdo con la información recopilada en esta base de datos, si dividimos el número total de decisiones entre los tres períodos considerados en este ensayo, podemos observar que el número de decisiones tanto en los casos "importantes"<sup>36</sup> como en los "no-importantes" aumenta cuando el nivel de fragmentación política aumenta (véase Tabla 3). Por lo tanto, podemos decir que la Suprema Corte ha sido más activa cuando hay más fragmentación en el sistema político. Sin embargo, el incremento en el número de decisiones puede deberse simplemente a que hubo un mayor número de casos por resolver. Por lo tanto, esta evidencia no es conclusiva.

**Tabla 3**  
**Decisiones de la Suprema Corte de Justicia**  
**por nivel de fragmentación**

	1994-1997 Fragmentación = 1	1997-2000 Fragmentación = 2	2000-2003 Fragmentación = 3	Total
<b>Todos los casos</b>				
Controversias constitucionales	45	58	74	177
Acciones de inconstitucionalidad	9	35	80	124
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>93</b>	<b>154</b>	<b>301</b>
<b>Casos importantes*</b>				
Controversias constitucionales	3	3	23	29
Acciones de inconstitucionalidad	9	14	20	43
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>43</b>	<b>72</b>

Nota: véase la definición de casos importantes en las notas 14 y 15.

3 = partido político grande (PRI, PAN o PRD) u órganos de gobierno de la Ciudad de México; 4 = Procurador General de la República u órganos de gobierno de la federación. Por otra parte, asigné el nivel del acto o actor reclamado de acuerdo al nivel que ocupa en la estructura federal el actor político responsable de la acción cuestionada: 1 = leyes o decretos municipales; 2 = leyes o decretos estatales; 3 = leyes o decretos de la Ciudad de México; 4 = leyes o decretos federales.

<sup>36</sup> Los casos "importantes" son aquellos donde el nivel del quejoso más el nivel del actor o acto reclamado suman cinco o más. Véase nota 14.

Si revisamos la información cualitativa sobre casos particulares, podemos ver que se corrobora la hipótesis de la fragmentación. De 1994 a 1997 la Suprema Corte decidió a favor del PRI en algunos casos polémicos como los relacionados con la militarización de la seguridad pública<sup>37</sup> y los casos acerca de las leyes electorales relativas al financiamiento público y los procedimientos contables de los partidos políticos.<sup>38</sup> Durante el período de 1997 a 2000, sin embargo, la Corte tomó algunas decisiones importantes que afectaron los intereses del PRI como la decisión en contra de la Ley de Federalismo Hacendario ("Ley Bartlett") en Puebla, y la decisión con respecto al ex-gobernador de Morelos, Jorge Carrillo Olea.<sup>39</sup> Finalmente, a partir de julio de 2000, tenemos varias decisiones en contra del PRI que son bien conocidas, como los casos Zedillo, Tabasco y Yucatán. Sin embargo, si queremos comprobar rigurosamente la hipótesis de la fragmentación política, debemos hacerlo con base en todos los casos constitucionales sobre los que la Corte se pronunció durante el periodo de estudio y no solamente con base en algunos casos particulares.

Si observamos la Tabla 4, donde se identifica el partido político de los litigantes en cada caso, nos damos cuenta que de 1994 a 2002 el PRI fue por mucho el acusado más común: de los 301 casos, el PRI fungió como acusado en 229. El número de veces que el PRI es cuestionado ante la Suprema Corte aumenta conforme aumenta el nivel de fragmentación política: fue acusado cincuenta veces durante el primer periodo, setenta durante el segundo y 105 durante el tercero. También podemos observar que la participación del PRI como quejoso ha ido en aumento conforme iba perdiendo poder: siete veces en el primer periodo, veinte en el segundo y veintiséis en el tercero. Patrones similares existen para los otros partidos. En particular, el PAN ha sido el quejoso más frecuente de 1994 a 2002 (107 veces), y las apariciones del PAN frente a la Suprema Corte como acusado se han incrementado conforme va ganando poder político: cuatro veces en el primer periodo, diecisiete en el segundo y treinta y nueve en el tercero (véase Tabla 4).

<sup>37</sup> Alicia Eli Yamin, y Ma. Pilar Noriega. "The Absence of the Rule of Law in Mexico: Diagnosis and Implications for a Mexican Transition to Democracy", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 21, núm. 3, 1999, pp. 479.

<sup>38</sup> Héctor Fix-Fierro, "Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: the Trajectory of Three Years", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, Spring, 1998, pp. 9. Véase también Jodi S Finkel, "Supreme Court Decisions on Electoral Rules After Mexico's 1994 Constitutional Reform: An Empowered Court", *Journal of Latin American Studies*, 2003.

<sup>39</sup> Controversia constitucional 4/98 decidida por unanimidad a favor de la ciudad de Puebla declarando inconstitucionales algunas partes de la Ley el 10 de febrero de 2000. Y controversia constitucional 21/99 decidida por unanimidad a favor del congreso y el poder judicial de Morelos el 3 de febrero de 2000.

**Tabla 4**  
**Quejoso y acto o actor reclamado por partido político y nivel de fragmentación**

	Controversias constitucionales		Acciones de inconstitucionalidad		Total	
	Quejoso	Acusado	Quejoso	Acusado	Quejoso	Acusado
1994-1997 (Fragmentación = 1)						
PRI	7	41	0	9	7	50
PAN	26	4	3	0	29	4
PRD	12	0	4	0	16	0
Otro	0	0	2	0	2	0
Total	45	45	9	9	54	54
1997-2000 (Fragmentación = 2)						
PRI	12	50	8	24	20	74
PAN	14	8	8	9	22	17
PRD	25	0	6	2	33	2
Otro	5	0	13	0	18	0
Total	58	58	35	35	93	93
2000-2002 (Fragmentación = 3)						
PRI	20	48	6	57	26	105
PAN	31	18	25	21	56	39
PRD	21	7	8	2	29	9
Otro	2	1	41	0	43	1
Total	74	74	80	80	154	154

El objetivo del análisis estadístico es determinar si la probabilidad de que la Suprema Corte decida contra el PRI aumenta cuando el nivel de fragmentación política también aumenta. Antes de especificar el modelo estadístico y probar que es la fragmentación política y no otra

causa lo que explica el cambio de actitud de los Ministros de la Suprema Corte, es necesario dar cuenta de explicaciones alternativas. Además de la fragmentación política existen otras variables que pueden explicar el comportamiento de los Jueces. La probabilidad de observar a la Corte decidir en contra del PRI esta relacionada con lo que los Jueces *pueden* hacer, es decir con las restricciones políticas, pero también con lo que los Ministros *quieren* hacer, es decir con la ideología política de los Ministros.<sup>40</sup> Las restricciones políticas son capturadas por la hipótesis de la fragmentación. En cambio, la ideología política depende del proceso de nominación de los Jueces, mediante el cual se transmiten las preferencias políticas del presidente y las mayorías nominadoras a los Jueces.<sup>41</sup>

El caso de México permite excluir la variable de ideología política como una explicación posible. Como parte de la reforma judicial de 1994 el entonces presidente Ernesto Zedillo nominó a todos los nuevos Ministros de la Suprema Corte. Debido a que el PRI contaba con la mayoría necesaria para ratificar las nominaciones presidenciales, el presidente prácticamente designó a los primeros once Ministros de la nueva Suprema Corte. De hecho, durante el periodo estudiado en este ensayo los Jueces han sido los mismos: el primer cambio ocurrirá en noviembre del presente año 2003. Por lo tanto, es razonable asumir que la ideología política de los Ministros no cambia durante el periodo estudiado y por tanto omitirla como variable explicativa.

Para fortalecer esta exclusión con datos empíricos, podemos observar algunas de las características de los 301 casos estudiados. Primero, la correlación entre las decisiones en contra del PRI y la existencia de votos minoritarios es solamente de .1140, lo que sugiere que hubo consenso entre los Ministros cuando decidían en contra del PRI. De hecho, 83% de las decisiones en contra del PRI fueron tomadas por unanimidad. Este porcentaje no decrece cuando el nivel de fragmentación política aumenta. Es más, durante el periodo con mayor fragmentación el porcentaje de decisiones unánimes en contra del PRI es de 91%. Por lo tanto, podemos desechar la explicación según la cual si los Ministros deciden en contra del PRI es porque son, o se volvieron, ideológicamente "anti-priístas".

Ya que hemos excluido la variable de la ideología política de los Jueces, nos quedamos con la decisión judicial como una función de las restricciones políticas. Como vimos, lo que los Jueces *pueden* hacer depende del nivel de fragmentación política, es decir, la fuerza relativa

<sup>40</sup> Véase el recuento del comportamiento de los Jueces en Iaryczower *et al.*, "Judicial Decision... *op. cit.*

<sup>41</sup> *Idem.* p. 700.



del poder judicial frente a los otros dos órganos gubernamentales. Sin embargo, como dijimos al principio de este ensayo, otra explicación de lo que los Jueces *pueden* hacer depende de que cuenten o no con una fuerza real externa y explícita detrás de ellos.

Por ejemplo, se ha afirmado que el poder judicial italiano "llegó a ser un contrapeso efectivo sólo cuando fue apoyado por los grandes empresarios y los medios de comunicación masiva".<sup>42</sup> Podríamos agregar que la opinión pública puede ser una fuente de "fuerza real" detrás del poder judicial. Estudios recientes han llevado esta idea más lejos y han argumentado que el apoyo público "difuso" es una condición necesaria para el efectivo ejercicio del poder judicial.<sup>43</sup>

En el caso de México también podemos desechar la explicación según la cual la Suprema Corte comenzó a decidir contra el PRI porque posee una "fuerza real externa e identificable" detrás de ella: hasta ahora ningún actor ha invertido su capital político en el poder judicial. Esto no debe sorprender a nadie ya que, en países como México, el poder judicial nunca o rara vez ha sido efectivo sino más bien un agente de legitimación de decisiones tomadas en otra parte, generalmente el poder ejecutivo. Dada esta situación, ¿quién querría invertir su capital político en esta institución?<sup>44</sup>

Con respecto a la opinión pública como fuerza detrás del poder judicial, en el caso de México también podemos desechar esta explicación. De acuerdo con el Latinobarómetro el porcentaje promedio de personas que tienen "alguna" o "mucho" confianza en la Suprema Corte de 1996 a 2001 es de 28%.<sup>45</sup> Otras encuestas coinciden en este bajo porcentaje.<sup>46</sup> Alguien podría argumentar que "confianza" en la Suprema Corte no es un buen indicador del apoyo popular.

<sup>42</sup> Burnett y Mantovani 1998, 261-263; citado en José María Maravall, y Adam Przeworski, "Introduction", en Maravall y Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>43</sup> El apoyo popular "difuso" consiste en una "reserva de actitudes favorables que ayuda a la gente a aceptar o tolerar decisiones a las que se oponen, o cuyos efectos dañan sus intereses" (David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Popular Support", *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975). Véase también James L. Gibson y Gregory A. Caldeira, "The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice", *American Journal of Political Science*, vol. 39, 1995.; Jeffrey K. Staton, y Mark Strahan, "The Emergence of an Effective Constitutional Court", trabajo presentado en la reunión Anual de la American Political Science Association, 2002.

<sup>44</sup> Nótese, sin embargo, que a medida que el poder judicial es cada vez más efectivo también se va volviendo atractivo para potenciales "inversionistas" políticos. Estos grupos pueden incluir a los grandes empresarios y los medios de comunicación, como en Italia, pero también a los partidos políticos y a la opinión pública.

<sup>45</sup> Daniel G. Zovatto, *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada Latinoamericana 1996-2001*, [www.observatorioelectoral.org/biblioteca](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca), 2001.

<sup>46</sup> Véase también IIS, Encuesta Nacional sobre la Reección e Impartición de Justicia en México, 2001.

Podríamos responder, sin embargo, que incluso si tuviéramos la mejor medida de apoyo popular,<sup>47</sup> las cifras para México serían lo suficientemente bajas como para no tomar el apoyo popular como una "fuerza real externa y explícita" detrás del poder judicial. Quiero enfatizar que esto no significa que la Suprema Corte no esté haciendo esfuerzos considerables para ganar el apoyo de la opinión pública. Todo lo contrario: como Jeffrey Staton<sup>48</sup> ha mostrado la Corte ha lanzado una importante campaña de comunicación con este objetivo en mente. Sin embargo, tenemos que esperar un tiempo para evaluar el éxito de la Corte en este aspecto.

En suma, el caso de México nos permite desechar las explicaciones de ideología política y de apoyo popular para la corte. Ahora estamos listos para probar la hipótesis de la fragmentación política. Con el objetivo de ver si la probabilidad de que la Suprema Corte vote en contra del PRI aumenta conforme aumenta el nivel de fragmentación, utilizo un modelo *probit* donde la variable dependiente es binaria y vale 1 si la decisión de la Suprema Corte fue contra el PRI y cero en los otros casos (véase nota 13).

Para probar la hipótesis de la fragmentación tengo dos variables independientes binarias, FRAG2 y FRAG3, que valen 1 si el caso particular fue decidido durante el periodo con nivel de fragmentación dos o tres, respectivamente, y cero en cualquier otro caso. Por lo tanto, la constante de la regresión será la implícita variable FRAG1 que servirá como estándar para la comparación.<sup>49</sup> Debido a que es razonable suponer que el comportamiento de los Ministros cambia si éstos tratan con casos cuya importancia política es mayor, incluí otra variable independiente, NIVEL, para tomar en cuenta la importancia política de cada caso. Esta variable toma valores de dos a ocho dependiendo del resultado de la suma del nivel del quejoso más el nivel del actor o acto reclamado (véanse notas 14 y 15).<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Gregory Caldeira y James Gibson hicieron preguntas específicas para identificar el apoyo popular "difuso" hacia los Jueces, por ejemplo si el ciudadano cree que la Corte debe mantener el poder de control constitucional a pesar de que haya tomado decisiones que afecten a la ciudadanía (véase Gibson y Caldeira, "The legitimacy ... *op. cit.*").

<sup>48</sup> Jeffrey K. Staton, "Judicial Decision-Making and Public Authority Compliance: The Role of Public Support in the Mexican Separation of Powers System", Tesis doctoral, Washington University, St. Louis. 2002

<sup>49</sup> Asigné a cada caso el nivel de fragmentación en el cual fue decidido. De acuerdo a la Constitución Mexicana, las elecciones federales tienen lugar el primer domingo de julio cada tres años. De manera consistente con la premisa del comportamiento estratégico de los Jueces, establecí como corte de cada periodo el día de las elecciones en lugar del día en que los nuevos legisladores y/o presidente toman posesión de sus cargos. Considero que después del día de la elección los Jueces ya saben cual será el balance de fuerzas y por lo tanto toman decisiones anticipando esta situación.

<sup>50</sup> Para los interesados en detalles estadísticos, es importante mencionar que, dado que el incremento en nivel de fragmentación coincide con la sucesión del tiempo, especifiqué el modelo estadístico con el objetivo de controlar los efectos de dicha

## 5. Resultados

Los resultados de la regresión *probit* aparecen en la Tabla 5. La variable omitida capturada en la constante de la regresión (FRAG1) esta, como se esperaba, negativamente relacionada con la decisión de votar en contra del PRI y es estadísticamente significativa al 95% de confianza. Las variables FRAG2 y FRAG3 son positivas y estadísticamente significativas. La variable de control NIVEL resultó no ser significativa estadísticamente.<sup>51</sup> Para interpretar estos coeficientes calculé cómo cambia la probabilidad de decidir en contra del PRI para cada nivel de fragmentación política, estableciendo todas las otras variables en su valor promedio. También podemos calcular intervalos de confianza para dichas predicciones (véase Tabla 6 y Gráfica 1).<sup>52</sup>

Tabla 5  
Modelo Probit. Variable Dependiente: Decisiones contra el PRI

Variable Independiente	Coficiente Estimado
Constante <sup>1</sup> (FRAG1)	- 1.9* (.4139)
Caso en periodo 2 (FRAG2)	.98* (.3170)
Caso en periodo 3 (FRAG3)	1.1* (.3062)

sucesión temporal. Esto no habría sido posible si en lugar de las dos variables binarias FRAG2 y FRAG3, hubiera incluido una sola variable categórica llamada "Nivel de Fragmentación" que tomara los valores 1, 2 y 3. Sin embargo, decidí dejar la variable categórica NIVEL tomando los valores de dos a ocho, en lugar de otra variable binaria llamada "Casos Importantes", para evitar tener puras variables binarias del lado derecho de la ecuación. Aunque es importante subrayar que los resultados se mantienen en ambos casos.

<sup>51</sup> Nótese que en el análisis el número de casos se redujo a N=261 debido a que deseché los casos en los que el PRI no participó como litigante. Para probar la bondad de ajuste del modelo, reporto el área debajo de la curva ROC (*receiver operating characteristic*) que para el modelo es .6538. El área debajo de la curva ROC es una medida de qué tan bien se ajusta el modelo estadístico a los datos. Un área de uno representa un modelo perfecto, mientras que un área de .5 representa un modelo inútil. Un área de .6538 constituye un grado aceptable de ajuste.

<sup>52</sup> Utilizo el programa *Clarify* para calcular los intervalos de confianza, véase Gary King, Michael Tomz, y Jason Wittenberg, "Making the Most of Statistical Analysis: Improving Interpretation and Presentation", *American Journal of Political Science*, vol. 44, no. 2, 2000.

Nivel del caso (NIVEL)	.08 (.0787)
Log-likelihood	-141.0856
Área debajo de la curva ROC	.6538

N = 261 (Nota: Deseché los casos donde el PRI no era una de las partes)

El asterisco (\*) indica que el coeficiente es estadísticamente significativo al 95% de confianza. La desviación estándar está entre paréntesis.

En la Tabla 6 observamos que la probabilidad de que la Suprema Corte decida en contra del PRI si el caso ocurrió en el primer periodo, cuando el PRI controlaba la presidencia y ambas cámaras del congreso, era de sólo .07. Cuando el nivel de fragmentación política aumenta, sin embargo, la probabilidad de que la Corte decida en contra del PRI también aumenta. Si el caso ocurrió en el segundo periodo, la probabilidad de que la Suprema Corte decidiera ese caso en contra del PRI aumentó a .44. Finalmente, si el caso ocurrió en el tercer periodo, después de las elecciones de julio de 2000, la probabilidad de una decisión que afectara los intereses del PRI aumentó a .52.

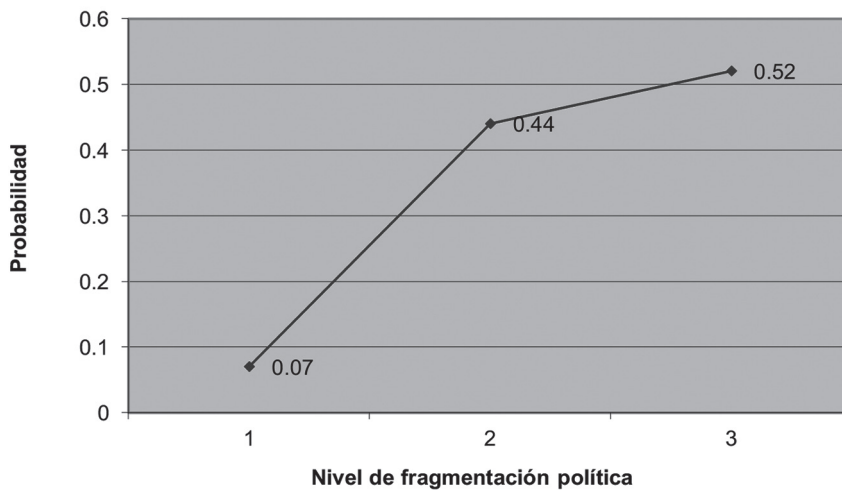
**Tabla 6**

**Probabilidad de decidir en contra del PRI para casos ocurridos en los periodos 1, 2 y 3.  
Todas las otras variables fijadas en su valor promedio.**

Caso que ocurre en periodo (nivel de fragmentación)	Probabilidad de decidir en contra del PRI
1	.07 [.02, .16]
2	.44 [.30, .59]
3	.52 [.36, .67]

Intervalos de 95% de confianza entre corchetes

**Gráfica 1**  
**Probabilidad de decidir en contra del PRI**  
**para distintos niveles de fragmentación política**



Por lo tanto, los resultados del análisis estadístico comprueban la hipótesis de la fragmentación para el caso de México. Controlando implícitamente las variables de la ideología política de los Jueces y el apoyo popular hacia la Corte, y explícitamente por la importancia política del caso a decidir, podemos decir que en México mientras mayor es el nivel de fragmentación política mayor es la probabilidad de que el poder judicial sea efectivo, es decir, que el poder judicial decida en contra de los intereses de los grupos en el poder.

## 6. Conclusiones

Los estudios del poder judicial mexicano generalmente analizan este órgano de gobierno aislándolo del resto de la estructura del estado. Por otro lado, en el análisis político se ha insistido en los efectos negativos del gobierno dividido, entre los cuales resalta la llamada "parálisis legislativa". Aunque importantes, dichos enfoques tradicionales no arrojan suficiente luz sobre el papel del poder judicial en la transición y consolidación democrática en México. En consecuencia, el presente ensayo analiza al poder judicial como parte de la estructura de gobierno y además encuentra que una fuente de efectividad de las decisiones judiciales se encuentra precisamente en el gobierno dividido.

Un sistema de frenos y contrapesos donde el poder judicial tiene la facultad legal de anular leyes inconstitucionales es una condición necesaria pero no suficiente para que el poder judicial sea efectivo. Algo tiene que llenar el vacío que existe entre el diseño legal de una institución y la efectividad de la misma. Si consideramos que el poder judicial es efectivo cuando es capaz de decidir en contra de los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas, entonces una forma de llenar este vacío es que exista un gobierno dividido. Dado que los Jueces toman en cuenta el contexto político en el cual se encuentran cuando deciden un caso, mientras mayor sea el nivel de fragmentación mayor es la probabilidad de votar en contra de los grupos en el poder, por lo tanto más efectivo será el poder judicial.<sup>53</sup>

He demostrado que la hipótesis anterior tiene sustento empírico en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El comportamiento estratégico de los Jueces mexicanos en el caso Zedillo,<sup>54</sup> en el que la Corte recibió en 1999 la controversia constitucional en contra del ejecutivo pero se esperó hasta agosto de 2000, un mes después de que el PRI perdiera la presidencia por primera vez en 71 años, ha sido más común de lo que generalmente se piensa. Como lo muestra el análisis estadístico que presento en este ensayo, la probabilidad de que la Suprema Corte decidiera en contra del PRI aumentó conforme aumentaba el nivel de fragmentación política. Podríamos decir que, si la democracia en México se consolida, la Suprema Corte no solamente será efectiva sino también imparcial y la probabilidad de que decida en contra de cualquier partido político en particular será en promedio de .5. Mientras tanto, el comportamiento estratégico de los Ministros de la Suprema Corte logró que ésta se haya convertido en un poder político efectivo durante los años de la transición mexicana a la democracia estudiados en este ensayo.

## Bibliografía

Baker, Richard D., *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, University of Texas Press. 1971.

<sup>53</sup> Es importante subrayar que un poder judicial efectivo e imparcial decidiría en contra de cualquier partido político particular con una probabilidad promedio de .5.

<sup>54</sup> Controversia constitucional 26/99 decidida unánimemente a favor del Congreso de la Unión y en contra del poder Ejecutivo el 24 de agosto de 2000.

Bednar, Jenna, William Eskridge y John Ferejohn. "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Burnett, Stanton y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine*. Landham, Md.: Rowman and Littlefield, 1998.

Casar, María Amparo, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Benito Nacif y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2002.

Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, México, Porrúa, 1997.

Cossío Díaz, José Ramón. "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (coords.), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

Cossío Díaz, José Ramón. "Comentario al Artículo 105 Constitucional", en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, México: Porrúa/UNAM, 2000.

Cossío Díaz, José Ramón. "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, 2001.

Domingo, Pilar, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, no. 32, 2000.

Domingo, Pilar. "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America." en Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc F. Plattner (coords.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, CO: Lynne Rienner. 1999.

Easton, David. "A Re-Assessment of the Concept of Popular Support", *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975.

- Epstein, Lee y Jack Knight. "On the Struggle for Judicial Supremacy", *Law & Society Review*, vol. 30, núm. 1, 1996.
- Epstein, Lee, Jack Knight y Olga Shvetsova. "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001.
- Finkel, Jodi S. "Supreme Court Decisions on Electoral Rules After Mexico's 1994 Constitutional Reform: An Empowered Court", *Journal of Latin American Studies*, 2003.
- Fix-Fierro, Héctor. "Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: the Trajectory of Three Years", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, Spring, 1998.
- Fix-Zamudio, Héctor, "El ejecutivo federal y el poder judicial", en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 1999.
- Ferejohn, John, y Barry Weingast, "A Positive Theory of Statutory Interpretation", *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992.
- Ferejohn, John, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 41, no. 65, 2002.
- Gibson, James L. y Gregory A. Caldeira "The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice", *American Journal of Political Science*, vol. 39, 1995.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- Hamilton, Alexander, John Hay and James Madison, [1787], *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, New York, The Modern Library, 2001.



Helmke, Gretchen. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Democracy and Dictatorship", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, 2002.

Iaryczower, Matias, Pablo Spiller, y Mariano Tomassi. "Judicial Decision-Making in Unstable Environments", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002.

IIS, *Encuesta Nacional sobre la Reelección e Impartición de Justicia en México*, 2001.

Unidad de Estudios sobre la Opinión, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Encuesta diseñada para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, mayo, 1998.

Inclán, Silvia. "Toward Judicial Independence in Mexico. Why Did Reform Happen?", Tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad de Boston, 2003.

King, Gary, Michael Tomz, y Jason Wittenberg. "Making the Most of Statistical Analysis: Improving Interpretation and Presentation", *American Journal of Political Science*, vol. 44, no. 2, 2000.

Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1997.

Magaloni, Beatriz y Arianna Sánchez. "Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court", trabajo presentado en el Congreso Annual de la American Political Science Association, 2001.

Manin, Bernard. "Montesquieu" en François Furet y Mona Ozouf (coords.), *A Critical Dictionary of the French Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

Manin, Bernard, "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en Biancamaria Fontana (coord.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, 1997.

Maravall, José María y Adam Przeworski, "Introduction", en Maravall y Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

- Molinar Horcasitas, Juan. "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico", en Arend Lijphart and Carlos Weismann (coords.), *Institutional Design in New Democracies*, Westview Press, 1996.
- Montesquieu. [1748], *The Spirit of the Laws* (A Compendium Of The First English Edition. Edited With An Introduction By David Wallace Carrithers), University of California Press, London, 1977.
- Nacif, Benito. "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Benito Nacif and Scott Morgenstern (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2002.
- Navia, Patricio, y Julio Ríos Figueroa, "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", *Comparative Political Studies*, 2005.
- Pasquino, Pasquale, "One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Przeworski, Adam. "Foreword" en Robert Barros, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Rosenberg, Gerald N., "Judicial Independence and the Reality of Political Power", *The Review of Politics*, vol. 54, 1992.
- Spiller, Pablo y Rafael Gely, "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990.
- Staton, Jeffrey K., "Judicial Decision-Making and Public Authority Compliance: The Role of Public Support in the Mexican Separation of Powers System", Tesis doctoral, Washington University, St. Louis, 2002.

Staton, Jeffrey K., y Mark Strahan. "The Emergence of an Effective Constitutional Court", trabajo presentado en la reunión Anual de la American Political Science Association, 2002.

Taylor, Michael C. "Why No Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm. 1, 1997.

Vanberg, Georg. "Establishing Judicial Independence in West Germany. The impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 3, 2000.

Vile, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967.

Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring and Matthew Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

Yamin, Alicia Eli y Ma. Pilar Noriega. "The Absence of the Rule of Law in Mexico: Diagnosis and Implications for a Mexican Transition to Democracy", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 21, núm. 3, 1999.

Zovatto, Daniel G. *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada Latinoamericana 1996-2001*, [www.observatorioelectoral.org/biblioteca](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca), 2001.

## Bases de Datos

Remes, Alain de, *Base de Datos Electoral a Nivel Municipal 1980-1999*. Actualización del propio autor en 2000 de acuerdo a los datos proporcionados por los institutos electorales estatales. México, CIDE, 2000.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Resumen de las Sesiones del Pleno. Decisiones tomadas por la Suprema Corte en casos de acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, 1994-2002, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

CIDAC. Datos sobre la composición de los congresos locales, [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

IFE. Datos sobre los resultados electorales federales y locales, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)



**A 25 años de la reforma judicial:  
el federalismo y la Suprema Corte  
de justicia desde 1994\***

---

Susana Berruecos\*\*

\* El presente texto está basado en el trabajo que con el título "La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo federalismo" se publicó en *Ensayos. El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, pp. 77-110. El texto se publica con autorización del autor y el editor original.

\*\* Investigadora visitante, Centro para América Latina y el Caribe, London School of Economics and Political Science.

**E**n los sistemas presidenciales la independencia judicial se institucionaliza a través del principio de separación de poderes. Aunque este principio fue incluido en la Constitución Mexicana de 1917, históricamente el Ejecutivo ha predominado sobre las otras dos ramas del poder público. Del mismo modo, a pesar de que el artículo 40 define a México como "república democrática, federal y representativa", en la práctica los gobiernos estatales fueron claramente subordinados a la autoridad central como parte del sistema de partido dominante.<sup>1</sup>

En el contexto de un sistema político que concentró más poder en la Presidencia y fue sumamente centralizado, el Poder Judicial mexicano generalmente se caracterizó por adoptar un papel pasivo, fallando frecuentemente en su actuación como un mecanismo efectivo de supervisión y control político. Por más de siete décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó virtualmente todos los niveles del gobierno, debilitando claramente el sistema de pesos y contrapesos. Conforme se empezaron a reconocer triunfos de los partidos de oposición en municipalidades estratégicas a mediados de los años ochenta, aumentó la presión para

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Wheare, "[...] el federalismo nunca ha existido en México. Resulta indiscutible que la nación mexicana ha sido federal en teoría únicamente, puesto que en la realidad ha sido siempre centralista", Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 22.

promover un régimen más democrático y un verdadero balance de poderes en el sistema federal de gobierno.

En este proceso, la reforma municipal de 1984 representó el comienzo de la descentralización vertical.<sup>2</sup> No obstante, esta reforma y los subsecuentes esfuerzos para profundizar la descentralización en las décadas siguientes, fueron utilizados para restaurar la legitimidad del sistema de gobierno, antes que revitalizar de fondo la autonomía de los gobiernos estatales. Fue hasta la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) cuando se encauzó la era del "nuevo federalismo", con los cambios consecuentes en cuanto al balance de poderes y el fortalecimiento de las atribuciones a nivel estatal y local, partiendo de la base de una profunda reforma al sistema judicial.

El proceso gradual de liberalización política contribuyó al progreso continuo de descentralización vertical y a una efectiva separación de los poderes. Después de la consolidación de instituciones electorales más creíbles, la transparencia electoral dejó de ser el tema más importante de discusión sobre la política mexicana y surgió un renovado interés sobre la necesidad de una división real de los poderes, horizontal y vertical, en los que el Legislativo y el Judicial, y los estados en el contexto federal, pudieran representar un contrapeso al histórico presidencialismo.

Un factor decisivo para el establecimiento de un marco legal adecuado debía contemplar una profunda reforma al sistema judicial. Fue así como la reforma judicial de 1994 buscó fortalecer la tercera rama del poder público, con el propósito de resolver conflictos que pudieran surgir entre las diferentes ramas y niveles de gobierno, ante el creciente pluralismo político. Particularmente importante resultaba el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la formación y defensa del federalismo en el sistema político mexicano.

Este trabajo se enfoca específicamente en la Suprema Corte de Justicia, no solamente porque representa el órgano más alto en el sistema judicial mexicano, sino también porque la Corte es la última instancia y autoridad en el contexto federal. La reforma de 1994 reforzó el papel de la Corte como supervisora en la separación de los poderes a través de dos recursos para

---

<sup>2</sup> Victoria Rodríguez, *Decentralization in México: From Reforma Municipal to Solidarity to New Federalism*, Boulder, Co., Westview Press, 1997.



el control de la constitucionalidad: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Desde 1995, la Suprema Corte ha incrementado sus resoluciones sobre las controversias constitucionales entre los niveles de gobierno, incluyendo a los municipios y al Distrito Federal —hoy Ciudad de México-, lo cual marca una clara diferencia a lo establecido desde la Constitución de 1917. Con sus fallos, la Corte está regulando la coexistencia entre actores políticos e institucionalizando nuevas reglas de comportamiento en el proceso de consolidación democrática. Por primera vez en la historia del país, la Suprema Corte también está decidiendo sobre casos de inconstitucionalidad presentados por un tercio del cuerpo legislativo contra resoluciones federales o leyes, llegando a suspender sus ejecuciones.

Las controversias constitucionales serán objeto de mayor análisis en este ensayo, ya que constituyen el mecanismo legal para defender la naturaleza federal y el principio de separación de poderes del sistema político, previniendo que los diferentes niveles de gobierno y ramas del poder público excedan su jurisdicción constitucional. Después de décadas en las que la naturaleza federal del sistema político mexicano fue más teórica que práctica, las controversias se convirtieron a partir de la reforma de 1994 en el recurso legal idóneo, particularmente en los niveles inferiores del gobierno, para defender la autonomía y jurisdicción garantizada en la Constitución. En este contexto, se argumentará que la creciente competitividad entre los partidos y la consecuente alternancia del poder en varios municipios (especialmente desde mediados de los ochenta) y gobiernos estatales (desde 1989), evidenciaron la urgente necesidad de crear una Corte Constitucional.<sup>3</sup>

La mayor competitividad política y la interacción cada vez más frecuente entre los partidos responsables de los diferentes niveles del gobierno, han hecho de las controversias constitucionales una herramienta cada vez más común. En el pasado, estos recursos no fueron usados con tanta frecuencia principalmente debido al carácter hegemónico del sistema político. La hipótesis principal en este trabajo es que detrás de la mayoría de las controversias entre los niveles del gobierno y aún entre las ramas del poder público presentadas en el periodo comprendido entre 1995-2000, existe un conflicto evidente de recursos y poderes entre diferentes

<sup>3</sup> Durante una entrevista con el ex presidente Ernesto Zedillo en noviembre de 2001, insistió que en el contexto de un mayor pluralismo político sería ineludible y cada vez más recurrente tener que resolver disputas políticas entre partidos rivales que gobernaban diferentes ramas y niveles de gobierno. Por ello, en su opinión, se debían evitar las constantes intervenciones presidenciales con el subsecuente deterioro del Poder Ejecutivo.

partidos políticos. Más aún, se demostrará que la vía legal se convirtió en la ruta más común para resolver situaciones de estancamiento político. El resultado ha sido que la Corte está decidiendo una gran variedad de casos, llegando a reemplazar al Ejecutivo como el "árbitro final".<sup>4</sup> Esta situación ha evidenciado también la falta de habilidades políticas de negociación entre las diferentes ramas y niveles de gobierno controlados por partidos políticos distintos.

Este documento evaluará el papel que la Suprema Corte de Justicia Mexicana ha desempeñado a partir del incremento del pluralismo político en el proceso de democratización, particularmente en el periodo inmediatamente posterior a la reforma judicial de 1994 y hasta 2003. En efecto, desde 1995 el número de recursos constitucionales para resolver disputas intergubernamentales y revisar las acciones de inconstitucionalidad se ha incrementado dramáticamente. Con el objetivo de evaluar hasta qué punto la Corte ha ejercido el nuevo papel asignado por la reforma judicial de 1994, se hará un análisis de las controversias constitucionales presentadas en los últimos años, especialmente por los municipios que fueron explícitamente incluidos en dicha reforma de 1994. Cabe recordar que históricamente los municipios, como la base de organización de poder político y administrativo, han sido el nivel de gobierno más vulnerable en el contexto federal. Al ser las primeras entidades gobernadas por los partidos de oposición, los municipios han aumentado cada vez más su participación en este proceso jurídico y en algunos casos sus reclamos están siendo defendidos por la Suprema Corte.

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera se describirá brevemente el proceso de democratización en México, resaltando las características que guiaron la transición mexicana a un proceso diferente de construcción de instituciones estables (*institution-building*) respecto a otros países de América Latina. Como el régimen de partido hegemónico abrió gradualmente espacios para la participación política, la necesidad de normalizar el estado de derecho

<sup>4</sup> Una encuesta publicada por el periódico *Reforma* en noviembre de 2002 confirmaba que la percepción ciudadana sobre la Suprema Corte empeoró 22% con respecto a 2001. Al año siguiente, *Reforma* publicó que 36% de los mexicanos consideraba que el máximo órgano judicial resolvía sus casos sin independencia y siempre considerando las repercusiones políticas de sus decisiones: "Sólo el 16% opina que la Corte actúa con absoluta neutralidad, mientras que 70% piensa que procede siempre o en algunos casos sometida a la coyuntura política" (27 de noviembre de 2003). Se podría decir que esta situación se explica por la imagen tan deteriorada que existe sobre las instituciones políticas en general. A pesar de que un diseño institucional idealmente promovería el aislamiento necesario de la Corte de las "presiones democráticas", en Estados Unidos existe evidencia suficiente de que los Jueces "[...] no han adoptado una actitud [...] de completa indiferencia con respecto a la reacción popular. Por ello, los Jueces estadounidenses procuran emitir resoluciones unánimes, especialmente cuando sus decisiones están relacionadas con temas controversiales". Steven Kelman, *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, Inc., Publishers, 1987, p. 124.

y promover un verdadero federalismo se convirtió en demandas cruciales de la oposición, especialmente del Partido Acción Nacional (PAN). En el ensayo se demostrará que la estrategia que promovía un cambio gradual a través de la alternancia política a nivel local resultó ser crucial para que la democratización a nivel federal también se llevara a cabo. Debido a su pasado legalista y siendo el primer partido en experimentar la responsabilidad de gobierno a nivel local, el PAN ha sido muy activo defendiendo legalmente disputas políticas y jurisdiccionales. Asimismo, veremos cómo en el proceso de democratización se ha incrementado el debate legal dentro del marco institucional.

En la segunda parte se describirá el proceso de reforma judicial promovido en México, especialmente en términos de la evolución de las controversias constitucionales. Se presentará una reseña histórica del Poder Judicial desde 1917, argumentando que aunque la independencia judicial ha sido generalmente frágil en México, las normas constitucionales y el marco legal han sido componentes esenciales para la legitimación del régimen. A pesar de que las controversias constitucionales fueron contempladas en la Constitución de 1917 de manera limitada, estos recursos fueron usados de manera esporádica por el régimen hegemónico ya que los conflictos políticos solían resolverse a través de canales internos de negociación. Más aún, los pocos casos que fueron presentados y resueltos no tuvieron el impacto judicial y político que están teniendo en el contexto actual de una sociedad más plural. Desde la reforma judicial de 1994 y con una mayor competencia partidista, la Corte se ha convertido en un actor relevante, ofreciendo la última palabra en casos controversiales.

Al hacer referencia al análisis de las controversias constitucionales en la parte final, se detallará qué niveles de gobierno han estado involucrados en las disputas que se han presentado ante la Corte y se demostrará que las controversias más comunes en el periodo 1995-2000 han sido entre los municipios y los gobiernos estatales, y algunas en contra de la Federación. También se identificará cuáles partidos políticos estaban gobernando las entidades que presentaron los recursos legales, partiendo de la hipótesis de que muchos de éstos fueron promovidos por la oposición en contra del PRI como gobierno en diferentes estados y a nivel federal. Concluiremos analizando el papel que la Suprema Corte ha desempeñado en preservar la división básica federal y reforzar la separación de poderes en el proceso de democratización.

## 1. Democratización y "federalización" a la mexicana

En el periodo posrevolucionario el régimen mexicano institucionalizó mecanismos de competencia desigual por los continuos cambios en las normas electorales. La ausencia de una auténtica competitividad política y la hegemonía absoluta del partido gobernante sobre los otros niveles de gobierno explican por qué el balance estuvo inclinado por tantos años en favor del gobierno central muy por encima de la autonomía estatal y municipal. En el contexto de un sistema de partido dominante y con elecciones recurrentemente fraudulentas, las instituciones electorales se volvieron el punto central de negociación entre los partidos de oposición y el gobierno durante el largo proceso de democratización.

Aunque México era identificado como un país altamente centralizado con un fuerte presidencialismo, por décadas la discusión se concentró en alcanzar una democracia electoral. El proceso de liberalización política incluyó la legalización de partidos y la creación de nuevas oportunidades para la representación electoral. En 1977 el gobierno promovió una reforma electoral que amplió la representación política, comenzando así un proceso gradual de liberalización política que después resultaría difícil detener.<sup>5</sup>

La crisis de 1982 y el subsecuente programa de liberalización económica debilitaron las tradicionales bases de apoyo del PRI, evidenciando la necesidad de abrir el sistema político. Después de diversos fraudes en procesos electorales locales a mediados de los ochenta, el gobierno reconoció las victorias de la oposición en municipios estratégicos.<sup>6</sup> La reforma de 1984 al artículo 115 constitucional reforzó la independencia de los municipios, aumentando

<sup>5</sup> Kevin J. Middlebrook, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, (coords.), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986; Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.

<sup>6</sup> Desde los años cuarenta, el PAN se movilizó para protestar en contra de las elecciones fraudulentas. Desde entonces el PAN, como un "actor moderado con una consistente posición adversa al riesgo", presionó por una reforma electoral desde adentro del sistema (Soledad Loaeza, "Uncertainty in Mexico's Protracted Transition: The National Action Party and its Aversion to Risk", en *Democratization*, vol. 7, núm. 3, otoño de 2000, p. 101). Entre 1980 y 1983 las municipalidades gobernadas por el PAN crecieron de 13 a 31. En las elecciones gubernamentales de 1985, los candidatos del PAN en Nuevo León y Sonora rechazaron fuertemente el resultado final presentando denuncias, incluso en el ámbito internacional, de fraude electoral.

sus fuentes de ingreso y garantizando una libre administración de sus finanzas. Sin embargo, en realidad el cambio fue superficial y gradualmente el centro recobró su control político.

En la elección presidencial de 1988, el PRI perdió sus niveles históricos de apoyo electoral, mientras que Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional (FDN), rechazaba el resultado final. Mientras Cárdenas adoptó una actitud de confrontación,<sup>7</sup> el PAN apoyó al entonces presidente Carlos Salinas en seguir adelante con su ambiciosa agenda política y económica, presionando a cambio para reformar las leyes electorales. Al final, las negociaciones entre las fuerzas políticas actuantes durante la gestión de Salinas resultaron en tres reformas electorales (1989, 1993 y 1994).

Como resultado de una serie de reformas constitucionales aprobadas en 1989, al año siguiente se constituyó formalmente el Instituto Federal Electoral. Sin una estructura sólida y con profundos conflictos internos, el PRD, que nació en 1989 producto del agrupamiento de fuerzas en torno del FDN, perdió gran parte de su apoyo y no pudo concretar un triunfo a nivel estatal sino hasta 1997. Mientras tanto, el PAN acumuló victorias en estados y ciudades estratégicas. A partir del reconocimiento de los triunfos del PAN en Baja California en 1989 y en Chihuahua en 1992, inició la apertura del sistema político mexicano. Con las victorias que siguieron en otros estados, la oposición empezó a ejercer presión, desde la periferia, por un cambio democrático y un auténtico federalismo.<sup>8</sup> La administración del Presidente Salinas se caracterizó por un bajo grado de institucionalización y un fuerte intervencionismo en los asuntos estatales, tendiendo a resolver los conflictos locales a través de mecanismos políticos coordinados desde el centro. Este tipo de intervenciones, comunes en otras administraciones priistas, afectaron la conformación de un verdadero estado de derecho e instituciones electorales independientes.

De esta manera, como fue analizado por autores como Lujambio,<sup>9</sup> la oposición fue compartida por dos partidos políticos que ofrecieron diferentes aproximaciones para la democratización. El PAN, con más de 50 años de existencia, apoyó la idea de una oposición fiel y la im-

<sup>7</sup> Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997, p. 218.

<sup>8</sup> Yemile Mizrahi, *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 71, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997.

<sup>9</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

portancia de la alternancia política a nivel local como el camino más estable hacia la democratización. El PAN insistió en formalizar el marco legal, presentando varias iniciativas de reforma electoral. El otro actor fue el PRD, partido creado con el objetivo de promover un cambio político radical y teniendo como prioridad conquistar la Presidencia.

Autores como Riker<sup>10</sup> han argumentado que la competitividad de los partidos políticos es el factor más importante al definir la naturaleza de un sistema federal. A diferencia de quienes han insistido en que la autenticidad del federalismo es medida por la distribución de los recursos fiscales, Riker concluye que resulta poco eficiente descentralizar el sistema fiscal cuando el centro aún domina la escena política. Por su parte, Mizrahi afirma que la autonomía regional se ve reforzada no sólo incrementando el flujo de recursos hacia los estados y municipios, sino también creando autoridades responsables y gobiernos más participativos a través de la experiencia de gobernar.<sup>11</sup> El federalismo permaneció inerte en México por la carencia de competencia partidista y la ausencia de un auténtico pluralismo político. Con las victorias de la oposición a nivel local y estatal, cada vez hubo mayor presión para redefinir la naturaleza de las relaciones intergubernamentales y luchar por garantizar una mayor autonomía regional.

Este ensayo sostiene que fue el pluralismo político en los estados lo que permitió alcanzar victorias posteriores y presencia más organizada a nivel federal, llevando a que el tema del federalismo fuera discutido por una pluralidad de fuerzas. La presencia de la oposición como gobierno a nivel local y estatal evidenció la necesidad de crear una Corte Constitucional que pudiera resolver de manera independiente los conflictos entre los diferentes niveles del gobierno y ramas del poder público. Debido a que el enfoque principal de este trabajo es estudiar el cambio del papel judicial en el contexto de la transición y consolidación democrática, demostraremos cómo esta institución ha aumentado su presencia fungiendo como árbitro político en una infinidad de disputas, particularmente después de la reforma de 1994.

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron catalogadas por observadores extranjeros como un avance significativo en el largo camino hacia la democracia. En 1995, el PAN ganó las

<sup>10</sup> William Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964; Yemile Mizrahi, *op. cit.*, p. 3.

<sup>11</sup> Yemile Mizrahi, *op. cit.*

elecciones gubernamentales en Jalisco y Guanajuato. El aumento de la oposición institucionalizada se hizo más evidente después de las elecciones federales de 1997, que arrojaron un bajo resultado para el partido dominante. El PRI enfrentó por primera vez un Congreso dominado por la oposición, así como el gobierno del Distrito Federal en manos del PRD.

Con la victoria de Vicente Fox en las elecciones de 2000 terminaron más de siete décadas de dominación por un solo partido. Hasta ese momento, el punto de discusión pasó de estar enfocado en alcanzar una democracia electoral a la necesidad de reforzar otros aspectos institucionales en el continuo proceso de

Democratización.<sup>12</sup> Eventos recientes han mostrado que la ruta "centrípeta" hacia la democracia —donde la democracia puede avanzar a través de la firme acumulación de victorias y creciente presencia de la oposición a nivel estatal y municipal—,<sup>13</sup> puede aumentar la probabilidad de una democratización gradual a nivel federal. De hecho, la victoria de Vicente Fox comprobó que el pluralismo político en el ámbito estatal resultó crucial para promover una transición gradual y sin violencia.

Desde mediados de los noventa las políticas del nuevo federalismo han otorgado a los gobiernos estatales mayor autonomía. Aunque los mecanismos de rendición de cuentas han sido reforzados, existe una evidente brecha entre la institucionalización federal y la que opera en los estados, especialmente en cuanto al Poder Judicial se refiere.<sup>14</sup> Con el pluralismo político existe una necesidad especial por independizar las instituciones, sobre todo en la rama judicial, para que se puedan resolver las controversias entre diferentes partidos y niveles del gobierno.

<sup>12</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1999.

<sup>13</sup> Yemile Mizrahi, *op. cit.*

<sup>14</sup> Al respecto, cabe destacar la renuncia del Magistrado del Tribunal Superior de Nuevo León, Enrique Martínez, "debido a la parcialidad con que sus colegas defendían al PRI" (*La Jornada*, 2 de junio de 2003). Esta renuncia se dio a un mes de celebrarse las elecciones para gobernador en dicho estado, con las afirmaciones de que este Magistrado había fungido como secretario particular del ex gobernador panista Fernando Canales. Otro caso que ejemplifica lo anterior es el de Yucatán, en donde desde el principio de su gestión el gobernador Patricio Patrón criticó fuertemente al Poder Judicial local por responder a los intereses del anterior gobierno. No obstante, en agosto de 2003, la Suprema Corte dio a los Magistrados locales una victoria en el conflicto que sostuvieron desde 2002 con Patrón y el Congreso estatal, pronunciándose por primera vez sobre los límites que debe tener el contacto entre los poderes públicos.

## 2. El Poder Judicial mexicano: evolución histórica de las controversias constitucionales

La Constitución de 1857 otorgó a la rama judicial un prominente papel, enfatizando el principio de la abstención judicial en cuestiones políticas y electorales. Del mismo modo, el Congreso Constituyente de 1917 buscó crear un Poder Judicial independiente en reacción a su subordinación al Poder Ejecutivo durante el Porfiriato.<sup>15</sup>

Por algunos años, la Suprema Corte adoptó así una posición independiente en términos de su relación con el Ejecutivo. Sin embargo, esta estructura comenzó a ser transformada desde la década de los veinte.<sup>16</sup> Desde entonces, la Suprema Corte fue catalogada como una rama subordinada al Poder Ejecutivo, bajo un fuerte presidencialismo en un régimen esencialmente antidemocrático.

A pesar de que hasta mediados de los noventa el sistema político-electoral fue considerado fraudulento, el régimen procuró mantenerse dentro de un "estado de legalidad".<sup>17</sup> No obstante su tradicional papel pasivo, el Poder Judicial ha sido sometido a numerosas reformas constitucionales desde 1917.<sup>18</sup> Estas continuas reformas han resultado en una clara disuasión para el ejercicio de la interpretación jurídica y la evolución constitucional, debido a la relativa facilidad con que se ha modificado la Constitución.<sup>19</sup> Todas estas reformas han muestra-

<sup>15</sup> La Constitución de 1917 establece que la Suprema Corte se integraría con 11 Ministros, con posiciones vitalicias, aprobados por el voto secreto de la mayoría absoluta del Congreso, de una lista de candidatos propuestos por las legislaturas estatales. Este procedimiento garantizaba la autonomía judicial del Ejecutivo, pero no contrarrestaba la fuerza de los caudillos locales. Fue así como en el contexto posrevolucionario, el presidente Elías Calles reemplazó el proceso de nominación de los Ministros por nombramiento presidencial con ratificación del Senado.

<sup>16</sup> En comparación con Estados Unidos, donde la Constitución sólo ha sido modificada cuatro ocasiones, durante el siglo pasado en México se hicieron cerca de 400 reformas a la Constitución, mostrando de alguna manera la atención que el régimen hegemónico le daba al aspecto legal. Sergio López Ayllón y Héctor Fix, *¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)*, México, UNAM, 2000, p. 13.

<sup>17</sup> Pilar Domingo, *Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court Judge in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 64, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997, p. 4.

<sup>18</sup> Mientras que el procedimiento de nominación introducido por el presidente Calles se mantuvo hasta 1994, otras reformas debilitaron la independencia judicial. En 1934, el presidente Lázaro Cárdenas reemplazó la condición vitalicia de los Jueces por un periodo fijo de seis años, que además coincidía con el periodo presidencial. Las posiciones vitalicias fueron reestablecidas hasta 1994. En 1988 otra reforma permitió que la Corte se especializara en asuntos constitucionales, fortaleciendo la estabilidad y el profesionalismo de los Jueces y Magistrados locales. En diciembre de 2003 se aprobó la modificación al artículo 71 constitucional, mediante el cual se facultó a la Suprema Corte para iniciar leyes en el ámbito del Poder Judicial que históricamente se le había negado.

<sup>19</sup> Héctor Fix-Fierro, "El Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 179.



do que la relación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo no ha sido estática, y que se han registrado ciertos periodos en los que la rama judicial ha disfrutado una relativa independencia con respecto a los otros Poderes de la Unión.<sup>20</sup>

La debilidad del Poder Judicial durante gran parte del último siglo ha sido la naturaleza frágil de su independencia comparada con otras ramas del gobierno. De acuerdo con Fix-Fierro,<sup>21</sup> esta debilidad puede ser explicada por tres factores importantes: la interpretación constitucional, el alcance de la acción del juicio de amparo como mecanismo de control constitucional y la organización del Poder Judicial federal. Lo cierto es que en el contexto de un régimen hegemónico, el poder presidencial fácilmente destruye la independencia de las Cortes debido a la frecuencia con que modifica las normas internas a través de la manipulación de nombramientos, el despido de Jueces no deseados y hasta el cierre de las Cortes.

Desde el siglo XIX, el Poder Judicial experimentó un proceso de institucionalización y una serie de reformas administrativas que crearon un sistema legal centralizado. Durante este siglo, los conflictos entre las diferentes ramas del poder público y los niveles de gobierno fueron considerados meras disputas políticas, por lo que se decidió resolverlos en esos términos. Tanto la Constitución de 1824 (art. 137) como las Bases Orgánicas de 1842, otorgaron poderes similares a la Suprema Corte para conocer la naturaleza de las diferencias entre los estados y la Federación. Sin embargo, durante la primera mitad del siglo XIX, el Poder Judicial no mantuvo esta función de manera exclusiva debido a que el Congreso General y el Poder Conservativo Supremo usualmente resolvían los conflictos entre los distintos niveles de gobierno.

<sup>20</sup> González Casanova analiza el periodo 1917-1960 y señala que la Suprema Corte operaba con cierto grado de independencia con respecto al Poder Ejecutivo (Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1970). En el mismo sentido, Schwarz argumenta que "[...] las Cortes Federales Mexicanas, especialmente en cuanto al juicio de amparo se refiere, no actuaban de manera tan pasiva como usualmente se asume. De hecho, en algunas áreas como la revisión federal y local de leyes impositivas y las Cortes Marciales Militares, las Cortes Mexicanas fueron aún más activas que en Estados Unidos" (Cari Schwarz, "Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", en Karst, Kenneth y Keith Rossen, *Law and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1975, p. 147). Cárdenas ha identificado cuatro periodos diferentes en la relación entre el Poder Ejecutivo y la rama judicial. En el primer periodo (1917-1928), el Poder Judicial disfrutó un grado considerable de independencia del Poder Ejecutivo. En el segundo periodo, que va de 1928 a 1944, el poder se fue centralizado y la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo garantizaba el fortalecimiento del partido oficial. En el tercer periodo, que cubre de 1944 a 1986, se da un proceso de institucionalización interna y consolidación administrativa. Finalmente, argumenta el autor, desde 1986 varias reformas han incrementado la autonomía jurisdiccional (Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, capítulo 5, México, IJ, UNAM, 1996).

<sup>21</sup> Héctor Fix-Fierro, "El Poder ... *op. cit.*", p. 176.

La Segunda Ley Constitucional de 1836 estableció que el Poder Conservativo Supremo era el responsable de la anulación de leyes. La Séptima Ley reconoció los poderes del Congreso para resolver cualquier clase de conflicto constitucional. Las Actas de Reforma de 1847 establecieron que el Congreso podía anular leyes generales o locales que quebrantaran la Constitución. Fue así como el papel de la Corte fue reducido prácticamente para que sólo emitiera anuncios públicos, aunque siguió resolviendo conflictos entre estados. En este periodo los problemas constitucionales fueron resueltos políticamente y en el caso de las leyes que estaban en contra de la Constitución, éstas fueron generalmente anuladas.<sup>22</sup>

La Constitución de 1857 fortaleció al Poder Judicial con atribuciones políticas y constitucionales más fuertes, principalmente a través de la creación del juicio de amparo.<sup>23</sup> Esta Constitución no consideró explícitamente a las controversias constitucionales, pero incluyó dos recursos de defensa: el autocontrol (art. 121) y el juicio de amparo. El artículo 116 estableció que los poderes federales protegerían a los estados de cualquier invasión o violencia externa. No obstante, en términos de los conflictos internos que pudieran surgir dentro de los estados, el poder federal fue restringido a lo que decidiera la legislatura o el gobernador en turno. Gradualmente, el presidente se convirtió en el árbitro final en este tipo de conflictos.

El artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgó poderes a la Suprema Corte para resolver controversias entre los estados y en los que se involucrara la Federación. Sin embargo, surgieron serios problemas legales debido a que no existía legislación secundaria para reglamentarla adecuadamente. Durante el periodo 1867-1876, la Corte defendió su poder político princi-

<sup>22</sup> La dimensión política del Poder Judicial fue confirmada por el hecho de que los Ministros de la Corte fueron elegidos a través de una elección popular indirecta por un periodo fijo. La Constitución de 1857 también estableció que el presidente de la Corte sustituiría al presidente de la República en caso de ausencia temporal (*ibid.*, p. 173).

<sup>23</sup> Hasta 1994, el juicio de amparo fue el mecanismo utilizado para cuestionar la constitucionalidad de la ley. El amparo fue concebido en 1842, pero fue hasta 1857 que se consolidó como una garantía constitucional para proteger los derechos individuales contra violaciones de autoridades públicas (Elisur Arteaga, *Tratado de Derecho Constitucional*, Biblioteca de Derecho Constitucional, vol. 1, México, Oxford University Press, 1999, p. 498). En realidad, representaba una forma limitada de revisión judicial dado que sólo tiene efecto individual sin establecer precedentes para futuros casos (Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1986). La única posibilidad de sentar precedentes es a través de la jurisprudencia, que exige la misma resolución en cinco casos consecutivos por mayoría de votos. Tales fallos tienen efecto únicamente en cortes iguales o inferiores, y en las cortes administrativas. Desde 2001, la Corte redactó una propuesta para reformar la ley de amparo, proponiendo la desaparición de la "Fórmula Otero". De acuerdo con cifras ofrecidas por el Banco Mundial, los amparos representan Alrededor del 90% de la carga de casos federales en México (Linn Hammergren, "Legal and Judicial Institutions", en Marcelo Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh Nguyen, (coords.), *Mexico-A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2001, p. 736).

palmente a través de la tesis "incompetencia de origen", establecida con el Amparo Morelos bajo la presidencia de José María Iglesias (1873-1876). Tan pronto Iglesias fue sustituido por Ignacio Vallarta (1878-1882), las críticas aumentaron en contra del excesivo poder interpretativo de esta institución y la necesidad de despolitizar la Corte.<sup>24</sup>

En este contexto, varios proyectos constitucionales fueron presentados buscando fortalecer el papel de la Corte en el periodo posrevolucionario. Al final, el proyecto de Venustiano Carranza y la Constitución de 1917 diferenciaron el tipo de conflictos que pueden surgir entre los niveles del gobierno. Por un lado, los conflictos políticos fueron reservados al Senado, que de acuerdo con el artículo 76, sección II, podría declarar la desaparición de poderes en un estado. Por otra parte, los conflictos constitucionales tendrían que ser presentados ante la Suprema Corte.<sup>25</sup>

En resumen, las controversias constitucionales fueron incluidas en las constituciones de 1824 (art. 137, sección I), de 1857 (arts. 97 y 98) y de 1917 (art. 105). Sin embargo, los únicos actores a los que les otorgaron el poder para usar este recurso fueron la Federación, los estados y los tres poderes dentro de un estado, excluyendo al Distrito Federal y a los municipios. Antes de la reforma de 1994, el artículo 105 fue modificado dos veces, en 1967 y 1993. La primera reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 25 de octubre de 1967, otorgó al Congreso el poder para determinar en qué controversias estaba involucrada la Federación y qué casos podrían ser presentados ante la Corte. La reforma de octubre de 1993 incorporó a los diferentes poderes en el Distrito Federal para poder promover controversias legales.

Antes de 1994, algunos municipios intentaron usar este tipo de recursos, pero no tuvieron éxito. El antecedente más importante que buscó involucrar a los municipios en las controversias constitucionales fue el juicio de amparo (4521/90) presentado en 1990 por Mexicali, Baja California, en contra de la Federación. Al resolver este recurso, la Corte estableció que los mu-

<sup>24</sup> Vallarta consideraba que la posición de Iglesias podría afectar la estabilidad de la Corte, por lo que estableció que los asuntos políticos no eran derechos individuales y que serían excluidos de la protección del amparo a nivel federal (Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994). La despolitización de la Corte requería otra reforma para suprimir el concepto de "autoridad competente" y la sustitución temporal del presidente de la República por el presidente de la Corte.

<sup>25</sup> Hasta 1994 el sistema de controversias constitucionales en Estados Unidos y México fue muy similar. Con la reforma, el marco legal mexicano se acercó más a los modelos europeos. Vallarta se inspiró en la doctrina estadounidense de las "preguntas políticas" en las que la Constitución establecía que sus resoluciones debían reservarse únicamente a un poder, dejando claro los casos en los que la Corte no podía estar involucrada (Javier Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 252).

nicipios fueran legalmente reconocidos para hacer uso de las controversias constitucionales, aun estando en contra de las reglas previamente establecidas en donde estas entidades no eran reconocidas como un legítimo actor (SCJN, 7 de noviembre de 1991). Posteriormente, el municipio de Delicias, Chihuahua, presentó un recurso en contra del gobierno del estado (SCJN, CC1/93, 29 de abril de 1993). En 1994, la Corte resolvió el caso en favor de los municipios, sentando formalmente las bases para la participación futura de dichas entidades.<sup>26</sup>

De 1917 a 1994 pocas controversias constitucionales fueron presentadas formalmente ante la Corte por los actores legalmente autorizados para hacerlo: 14 entre la Federación y un estado; 22 entre poderes dentro de un estado; una entre diferentes estados; 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado.<sup>27</sup> En 1993 y 1994, las cinco controversias registradas fueron entre municipios y gobiernos estatales. De acuerdo con Arteaga,<sup>28</sup> el escaso uso de las controversias fue debido al carácter antidemocrático del régimen, un fuerte presidencialismo y una centralización excesiva del poder.<sup>29</sup>

### 3. Reforma judicial de 1994: las controversias constitucionales

A unos días de haber tomado posesión, el presidente Ernesto Zedillo presentó su propuesta para reformar el Poder Judicial en el contexto de una amplia "Reforma del Estado". La reforma de 1994 enmendó 27 cláusulas de la Constitución, transformando la naturaleza y el tamaño de

<sup>26</sup> El municipio priista desafió la inconstitucionalidad del acuerdo firmado por el gobernador panista Francisco Barrio en 1993, por medio del cual no se le permitía al municipio ofrecer servicios de registro civil. El municipio argumentó que el gobierno estatal estaba violando varios artículos constitucionales, así como el artículo local 125, pero la administración estatal respondió que el municipio aún no estaba reconocido como poder político formal. Al final, la Corte consideró que los argumentos presentados por la administración de Delicias estaban bien fundamentados y resolvió que el servicio de registro civil corresponde a ambos, al Ejecutivo estatal y al presidente municipal.

<sup>27</sup> José Ramón Cossío, "Comentario al artículo 105 de la Constitución", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, tomo II, 7a ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, 1995, p. 1039.

<sup>28</sup> Elisur Arteaga, *op. cit.*, p. 1376.

<sup>29</sup> La Corte resolvió uno de los últimos conflictos entre la Federación y un estado en 1932. El caso fue presentado por el gobierno de Oaxaca en contra del gobierno federal, con respecto a la jurisdicción local sobre los monumentos arqueológicos emitida en febrero de 1932. La Corte anuló la ley local que hacía referencia al descubrimiento de la tumba de Monte Albán debido a que invadía la jurisdicción federal (art. 73) (Manuel González Oropeza, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM-Corte Constitucionalidad y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, 1993).

la Suprema Corte de Justicia. Esta reforma limitó considerablemente el control administrativo sobre el nombramiento de los Ministros de la Corte.

Desde 1995, la Corte redujo el número de sus Ministros de 26 a 11, estableciendo el límite de 15 años en sus cargos, cada uno a ser ratificado por el voto del Senado con una mayoría necesaria de al menos dos terceras partes de los miembros presentes, de una lista de tres candidatos nombrados por el presidente<sup>30</sup>. Este procedimiento difiere de la anterior propuesta única del Ejecutivo que no requería ni porcentaje de votación ni comparecencia de los candidatos ante el Senado. Es así como el nuevo proceso de designación constituye un cambio importante para consolidar la independencia del Poder Judicial, sobre todo con una Cámara de Senadores más plural.

**Cuadro 1**  
**Ministros de la Suprema Corte de Justicia (1995-2015)**

Ministros electos. (Fecha y lugar de nacimiento)	Cargo previo	Fin de periodo
Juventino Castro y Castro (Nuevo Laredo, Tamps., 16 de julio de 1918).	Ingresó al Poder Judicial en 1948. Ex director de Amparo (PGR). Presidente Primera Sala (1995-1997)	30 nov. 2003
José Vicente Aguinaco (Salamanca, Gto., 14 de junio de 1919).	Ingresó al Poder Judicial en 1956. Presidente de la SCJN (1995-1999)	

<sup>30</sup> El proceso para nombrar a los 11 Ministros de la Suprema Corte en 1995 fue criticado por la manera como los miembros anteriores fueron despedidos repentinamente y la forma en la que los senadores del PRI "llenaron" la Corte a su gusto (Elisur Arteaga, entrevista personal, 20 de mayo de 2001). Únicamente dos Ministros, Juan Díaz Romero y Mariano Azuela, fueron ratificados de la Corte anterior con 95 votos del PRI, 25 del PAN, y algunos de los ocho senadores del PRD (periódico *La Jornada*, 27 de enero de 1995). A pesar de que el proceso de nominación de Ministros de 1994 incorporó un control fuerte del Senado (art. 96), la elección de enero de 1995 fue realizada todavía con una importante mayoría del PRI en la Cámara Alta. En el contexto de un partido dominante y un sistema presidencial altamente centralizado, la aprobación de los senadores no tuvo las complicaciones que de alguna manera se presentaron en noviembre de 2003, cuando los primeros dos Ministros fueron reemplazados. Desde 2003, las designaciones se producen de manera escalonada de dos en dos Ministros cada tres años.

Juan Díaz Romero (Putla, Oaxaca, 5 de noviembre de 1930).	Ingresó al Poder Judicial en 1962. Ex Ministro de la Corte (1986). Presidente Segunda Sala (1995-1999)	30 nov. 2006
Humberto Román Palacios (Pueblo Viejo, Ver., 15 de abril de 1936).	Ingresó al Poder Judicial en 1970. Coordinador del Primer Circuito de Magistrados (1991-1994).	
Mariano Azuela Güitrón (Ciudad de México, 1 de abril de 1936).	Ingresó al Poder Judicial en 1960. Ex Ministro de la Corte (1983). Presidente de la Corte (2003-2007)	30 nov. 2009
Genaro Góngora Pimentel (Chih., 8 septiembre 1937)	Magistrado del Tercer Tribunal Administrativo, Ciudad de México (1978-1995). Presidente de la SCJN (1999-2003).	
Guillermo Ortiz Mayagoitia (Mian-tla, Ver., 10 febrero1941).	Magistrado electoral (1993-1995)	30 nov. 2012
Sergio Salvador Aguirre Anguiano (Guadalajara, Jal., 1 de febrero de 1943).	Notario y Regidor de Guadalajara (1985-1986). Segunda Sala.	
José Gudiño Pelayo (Autlán, Jal., 6 de junio de 1943).	Ingresó al Poder Judicial en 1971. Magistrado del Tribunal Colegiado en el Tercer Circuito (1990-1994).	30 nov. 2015
Juan Silva Meza (Ciudad de México, 13 de septiembre de 1944).	Ingresó al Poder Judicial en 1970. Magistrado electoral. Ministro de la Primera Sala.	
Olga María del Carmen Sánchez Cordero (Ciudad de México, 1947).	Magistrada del Tribunal Superior de Justicia (Sexta Sala Civil) (1993-1995). Primera Sala.	

Fuente: Directorio de Ministros ([https://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial\\_Consultas.asp](https://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp))

Los candidatos para ser Ministros tienen como requisito contar con licenciatura en derecho y al menos diez años de experiencia. Con el objeto de reforzar la imparcialidad de los Minis-

tros, se hicieron varios cambios limitando el acceso a quienes hayan desempeñado durante el año previo a la designación un cargo en la administración pública federal o que hayan ocupado algún puesto de elección popular. También se les prohíbe ocupar dichos cargos dentro de los dos siguientes años a su retiro, con el objeto de evitar designaciones de carácter político. Además, los Ministros no deben recibir otras remuneraciones, medida que busca consolidar Jueces de carrera. Antes de 1994, se estableció que los salarios de los Magistrados y Jueces inferiores no podían ser reducidos mientras estén en funciones. La idea de mantener independencia judicial a través de una autonomía financiera fue mantenida en la reforma de 1994, aunque la coyuntura del proceso electoral de 2018 fue un tema controversial siendo el candidato de Morena, Andrés Manuel López Obrador, un severo crítico de los ingresos de los ingresos de los Ministros de la Corte.

Asimismo, la reforma de 1994 creó el Consejo de la Judicatura con el fin de separar las funciones jurisdiccionales y administrativas. Las funciones principales de este nuevo órgano administrativo judicial son las de nombrar y supervisor las Cortes de Circuitos y de Distrito, y también supervisar al Tribunal Federal. Desde 1995, el Consejo puede también aprobar y administrar el presupuesto judicial.<sup>31</sup> El objetivo primordial de estos cambios fue relevar a la Corte de su trabajo administrativo y establecer una "meritocracia" más rígida, fomentando un mejor desempeño. Un aspecto decisivo para garantizar la independencia judicial se refiere al campo de acción de los poderes que es otorgado a la Corte. En este sentido, la reforma de 1994 aumentó considerablemente los poderes de control constitucional a la Corte.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Desde 1976 se estableció que el Poder Judicial no requiere aprobación del Ejecutivo para la administración de su presupuesto. De cualquier modo, hay una constante presión de la Suprema Corte para establecer el presupuesto judicial con un porcentaje fijo de al menos 1.5% del presupuesto anual nacional, con el fin de garantizar a la Corte "autonomía financiera para proteger su imparcialidad e independencia" (SCJN, Comunicado 503, febrero 6 de 2002). El presupuesto aprobado por el Congreso en 2001 disminuyó el presupuesto judicial al 1.04% del total. En el marco de la apertura del segundo periodo de sesiones de 2018 en la coyuntura del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la Corte anunció un plan de austeridad a inicios de septiembre por 890 millones de pesos en su presupuesto de 2019, lo que representa el 1.1% del total con respecto a 2018.

<sup>32</sup> La reforma de los artículos 94, 97, 100 y 107 para fortalecer el Poder Judicial fue aprobada en agosto de 1998. El 9 de diciembre de 1999, el presidente Zedillo sometió iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Protección Constitucional, para reforzar la capacidad de las Cortes de Circuito y el nivel de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, a través de una redistribución eficiente de los poderes públicos y sus jurisdicciones.

**Cuadro 2**  
**Actores facultados para presentar controversias constitucionales**

Constitución de 1917	Después de la Reforma de 1994
Entre dos o más estados.	Entre la Federación y un estado o el D.F.
Poderes dentro de un estado.	La Federación y un municipio.
Federación y uno o más estados.	Poder Ejecutivo y el Congreso.
En las que la Federación es parte.	Un estado y otro.
	Un estado y el D.F.
	El D.F. y un municipio.
	Dos municipios de diversos estados.
	Dos poderes de un mismo estado.
	Un estado y uno de sus municipios.
	Un estado y un municipio de otro estado.
	Dos órganos de gobierno del D.F.

La reforma buscó reforzar las principales herramientas de apelación y estableció dos mecanismos de control de la constitucionalidad: el fortalecimiento de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad. Las controversias son conflictos que surgen entre los niveles de gobierno, como la Federación contra un gobierno estatal o un municipio, el gobierno estatal contra un municipio, el Ejecutivo y la rama legislativa, etcétera. En estos casos, la Suprema Corte debe proteger constitucionalmente la jurisdicción de cada rama y nivel de gobierno, con el objeto de garantizar una verdadera separación de poderes tanto vertical como horizontal. En referencia a las acciones inconstitucionales, un tercio del cuerpo legislativo podría desafiar la constitucionalidad de acciones de otras ramas del poder público y hasta suspender la acción de la ley. Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por el 33% de las cámaras Baja y Alta del Congreso o por el Procurador General en contra de las leyes federales o del Distrito Federal. Asimismo, el 33% del cuerpo legislativo



local puede oponerse a sus propias leyes estatales o resoluciones. Una crítica importante que se ha hecho es el poco tiempo que se permite para presentar este tipo de recursos legales.<sup>33</sup>

En resumen, la reforma de 1994 fue un primer paso para reforzar la independencia del Poder Judicial, otorgándole poderes renovados en el contexto del nuevo federalismo. De acuerdo con Pilar Domingo, la reforma de 1994 "[...] marca un rompimiento con el pasado y representa potencialmente un cambio cualitativo en términos de las relaciones Ejecutivo-Judicial". Desde 1995, la Corte ha asumido un papel mucho más visible al resolver toda serie de disputas como principal instancia de adjudicación. Sin duda, el pluralismo político a nivel regional ha incrementado las presiones por proteger y reactivar la naturaleza del sistema federal. Durante las últimas décadas se ha generado un proceso de "judicialización de la política", en donde los partidos han incrementado notablemente el uso de recursos legales para resolver una gran diversidad de disputas políticas e, incluso, situaciones de estancamiento político en el contexto de un marco más democrático.<sup>34</sup>

#### 4. Un balance de las controversias constitucionales (1995-2000)

Las controversias constitucionales presentadas por los diferentes niveles de gobierno ante la Suprema Corte durante la presidencia del Ministro José Aguinaco (1995-99), justo después de la aprobación de la reforma de 1994, todavía se caracterizó por el dominio del PRI a nivel federal y en la mayoría de los estados. No obstante, posterior a la elección de 1997, se registró un incremento inmediato en las disputas legales. El segundo periodo cubre parte de la administración del Ministro Genaro Góngora.<sup>35</sup>

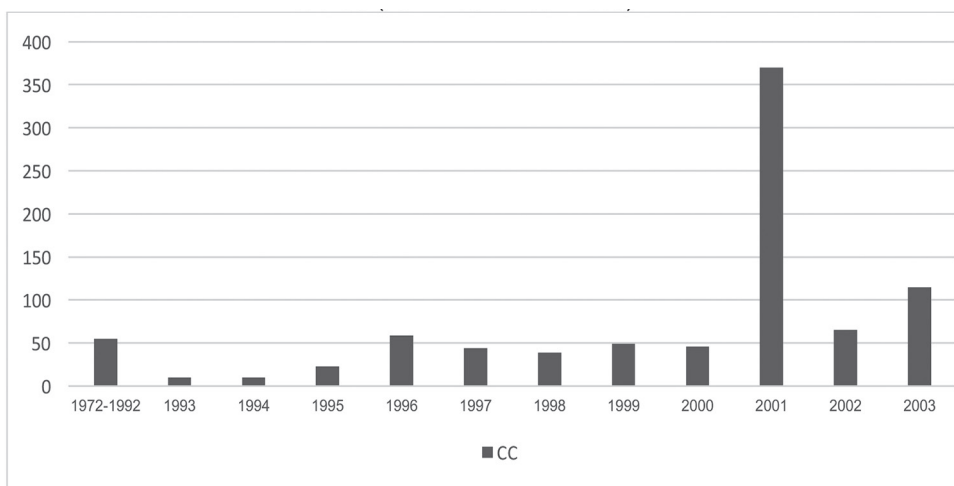
<sup>33</sup> Elisur Arteaga, entrevista personal, 20 de mayo de 2001.

<sup>34</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, UK, Cambridge University Press, 2000, p. 711.

<sup>35</sup> Aguinaco fue electo presidente de la Corte en una sesión privada por voto consensual. En enero de 1999, en una sesión que por primera vez se abrió al público, Góngora fue electo en la segunda ronda con ocho votos a favor y tres en contra, ya que se requiere un mínimo de seis votos en la primera ronda a través de sufragios secretos. Los medios percibieron que la Corte de Góngora abriría un periodo más radical y, en efecto durante su gestión se emitieron resoluciones históricas. En enero de 2003, Mariano Azuela obtuvo los seis votos necesarios para asumir la presidencia de la SCJN para el periodo 2003-2007 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 589, 02 de enero de 2003).

Para dimensionar el cambio tan drástico en el uso de la ruta legal a partir de 1994, basta comparar que mientras en casi ocho décadas (1917-1994) se presentaron 55 controversias constitucionales ante la Corte (menos de una por año), en tan sólo cuatro años (1995-1998) después de la reforma se registraron 144 controversias. En un escenario político aún más plural después de las elecciones de 1997, 103 controversias fueron gestionadas en tres años (1998-2000). En 2001 se presentaron 370 controversias ante la Suprema Corte, en su mayoría por diferentes municipios de ocho entidades, relacionadas con la reforma indígena aprobada por el Congreso en abril ese año. Finalmente, 179 controversias fueron presentadas en los últimos dos años (2002-2003), por lo que se puede observar que desde 1998 se ha registrado una tendencia creciente en el uso de estos recursos legales.

**Cuadro 3**  
**Número de controversias constitucionales presentadas**  
**ante la Suprema Corte de Justicia (1917-1992 / 1994-2003)**



Como ha sido mencionado, a pesar de que las controversias constitucionales ya existían desde la Constitución de 1917, la novedad de su creciente uso se explica por su naturaleza y por haberse convertido en un método ideal para resolver legalmente disputas de diversa índole que emergen en un escenario más plural. En condiciones más democráticas, las controversias parecen ser los recursos ideales para resolver disputas políticas internas que pueden involucrar la toma de decisiones poco populares y que conllevan ciertos costos políticos. Mientras

que 192 acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas hasta el 2003, el número de controversias fue casi seis veces más alto (769). De hecho, debido al aumento de recursos legales presentados ante la Corte a partir de la reforma de 1994, la Suprema Corte comenzó a delegar casos a cortes inferiores con el fin de concentrarse en temas de "interés excepcional" para el país.<sup>36</sup> Este paso ha reforzado su posición como Corte Constitucional, en línea con su contraparte en Estados Unidos.

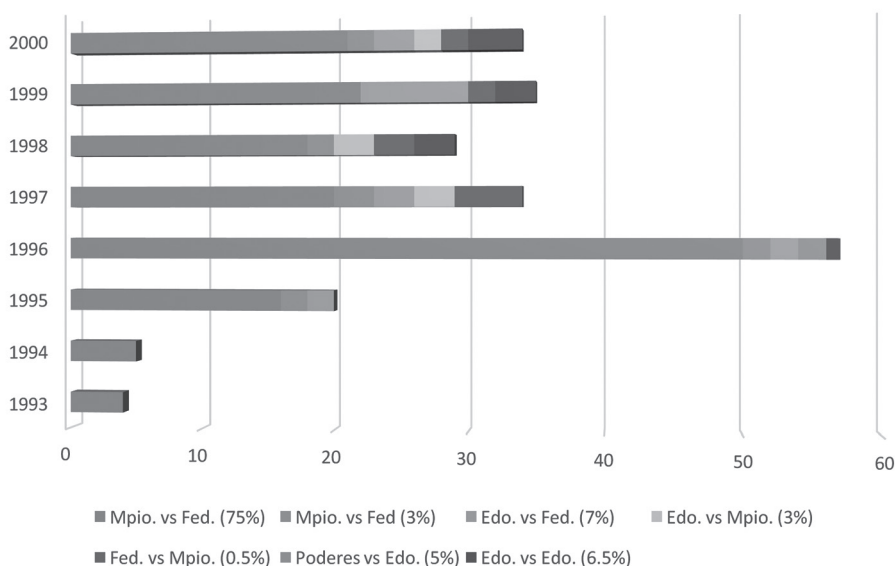
## **5. Separación vertical de los poderes: los municipios como el nuevo actor**

Desde 1995, diferentes autoridades municipales han presentado un gran número de controversias ante la Corte. Como se puede observar en el Cuadro 4, el 80% de las controversias hasta 1998 fueron disputas entre municipios y gobiernos y/o congresos estatales. Al analizar dichos recursos, se muestra una tendencia clara de que en cuanto los partidos de oposición empezaron a gobernar más municipios, se registró un significativo aumento en su activismo legal. Estos hechos demuestran la continua búsqueda por una verdadera autonomía municipal e incluso estatal, particularmente ante el fortalecimiento de la Corte, reflejando las deficiencias del sistema federal mexicano.

En 1993 y 1994, las cinco controversias registradas fueron entre municipios y gobiernos estatales. Más aún, cuatro de estas controversias fueron gestionadas por municipios del norte y sólo una en San Luis Potosí. Como resultado de la reforma de 1994 se registró un incremento inmediato en el número de controversias ya que 19 recursos fueron presentados en 1995. Dieciocho de esas disputas fueron presentadas por autoridades municipales y sólo una por un gobierno estatal (el de Tabasco) en contra de la Federación. Diecisiete disputas fueron entre municipios y gobiernos estatales, mientras que sólo una fue entre un municipio (Tijuana) y la Federación, en donde se demandaba la invalidación del presupuesto anual de 1995 (a través de la línea presupuestaria conocida como Ramo 26, anteriormente PRONASOL y después llamada Ramo 33). En términos regionales, 16 casos involucraban a municipios norteros.

<sup>36</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 516, 16 de abril de 2002.

**Cuadro 4**  
Partes involucradas en controversias constitucionales (1993-2000)



## 6. La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo federalismo

En 1996 se registró un patrón similar, ya que, de 57 disputas presentadas, únicamente una fue entre un municipio (Mérida) y la Federación, otra vez sobre el Ramo 26<sup>37</sup> (CC 2/96). Otra disputa fue el primer caso presentado por la Federación en contra de un municipio (Guadalajara) sobre la "Ley de Protección al Ahorro".<sup>38</sup> Los demás fueron conflictos entre municipios

<sup>37</sup> Controversia Constitucional 2/96, Min. José de Jesús Gudiño Pelayo, PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996. FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por unanimidad de once votos el 27 de agosto de 1998. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3\\_6088\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3_6088_0.doc)

<sup>38</sup> Controversia constitucional 56/96, Min. Juan Díaz Romero, T.J. 70/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. T.J. 71/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE INTERMEDIACIÓN Y SERVICIOS FINANCIEROS, INCLUYE LO RELATIVO A SU SEGURIDAD. T.J. 72/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

y gobiernos estatales, incluyendo dos bloques de 22 controversias de diferentes municipalidades en Oaxaca en contra del gobierno estatal priísta. Tres casos fueron declarados inmediatamente sin fundamento debido a que los actores que presentaron estas disputas no estaban facultados para utilizar este recurso legal.

En 1997, dos disputas más fueron registradas entre municipios chiapanecos y la Federación: Tuxtla Gutiérrez se oponía al presupuesto anual de ese año, mientras que Berriozábal presentó una controversia en contra del presidente, el Senado y el gobierno estatal por el nombramiento de Julio César Ruiz Ferro, quien reemplazaría al gobernador electo Eduardo Robledo. La primera disputa entre gobiernos estatales fue una controversia presentada por Quintana Roo en contra de Campeche, para definir límites geográficos. A partir de este momento, nuevos actores comenzaron a involucrarse en el uso de las controversias; particularmente interesantes han sido los recursos presentados por el Congreso y el Distrito Federal en contra del Poder Ejecutivo.

## 7. Resoluciones de las controversias constitucionales

Hasta 1988 el porcentaje de resultados exitosos de las controversias presentadas fue muy bajo, pues únicamente 6% de los casos fueron fundados. De entre los casos fundados en el periodo 1995-1998 destaca uno presentado por la Federación contra el municipio de Guadalajara, resultando anulada la regulación municipal. Otro fallo en favor del demandante fue el que promovió Río Bravo en contra del gobierno de Tamaulipas, en donde se estableció que la seguridad pública y el tránsito son áreas de competencia exclusiva para los municipios.<sup>39</sup> En la medida en

---

SEGURIDAD PÚBLICA. LA POTESTAD MUNICIPAL QUE DERIVA DE LO DISPUESTO EN LAS FRACCIONES II, SEGUNDO PÁRRAFO, Y III, INCISO H), DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL PARA EXPEDIR REGLAMENTOS EN AQUELLA MATERIA, ESTÁ LIMITADA POR LO DISPUESTO EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. T.J. 73/1997 (9A.) CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SEGURIDAD Y PROTECCION BANCARIA. EL REGLAMENTO RELATIVO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACION. T.J. 74/1997 (9A.) CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SOLO PUEDEN TENER EFECTOS RETRACTIVOS EN MATERIA PENAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votada por unanimidad de 9 votos el 27 de junio de 1997. Disponible en [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3\\_11446\\_0.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3_11446_0.pdf)

<sup>39</sup> En abril de 2003 la Corte ordenó a los gobernadores del Estado de México, Arturo Montiel, y de Michoacán, Lázaro Cárdenas, transferir el control del servicio público de tránsito a las autoridades municipales de Lerma y Toluca, y Ciudad Hidalgo, respectivamente. Con base en las reformas hechas en diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución, en las que se otorgaron mayores facultades a los municipios para administrar servicios públicos, el Pleno de la Corte determinó que los tres ayuntamientos tienen derecho a administrar su presupuesto para el transporte público y la policía, así como de recibir recursos, tanto materiales como

que se ha ido adquiriendo mayor experiencia en la forma de presentar estos recursos, más controversias han sido resueltas en favor de los demandantes. Si se combina el 68% de los casos desechados, con casi el 90% de fallos unánimes, podría decirse que las demandas no pudieron presentar un caso constitucional sólido. Los casos en donde las controversias no fueron analizadas a fondo y no hubo fallo final fueron alrededor del 13%. En suma, lo más relevante ha sido la interpretación de la norma establecida en muchas de las controversias resueltas. Con el tiempo, el criterio de algunos Ministros ha ido cambiando después de que otras controversias fueron presentadas.

Finalmente, hay que apuntar que el procedimiento normal para la resolución de las controversias ha registrado un promedio de 15 meses (y no menor de tres meses) para resolver temas cruciales que requieren soluciones más expeditas. De acuerdo con los críticos de la reforma de 1994, este mecanismo ha sido contaminado con el "virus de la burocracia". Según Arteaga,<sup>40</sup> en la reforma se establecieron largos periodos para la presentación de casos, diferentes recursos para apelar en contra de los fallos, causales de improcedencia, así como el mecanismo de desistimiento por falta de fundamentos legales.

## 8. Actividad legal partidista

En esta sección se busca establecer una conexión entre los actores que han presentado estos recursos legales y el partido político al que pertenecían en el momento de hacer la denuncia. Como se comprobará, la mayoría de las disputas han sido entre partidos rivales, principalmente presentadas por la oposición a nivel local y en los gobiernos estatales, en contra del partido que ocupa niveles superiores en el gobierno. Gran parte de los casos han sido presentados por las entidades en donde gobierna el PAN y el PRD, oponiéndose a la Federación y a los gobiernos estatales controlados por el PRI. En menor magnitud, algunos representantes del PRI confrontaron a gobiernos panistas y hasta a la misma Federación.

El Cuadro 5 muestra en la columna central que los municipios gobernados por el PAN (*color gris oscuro*) presentaron un alto número de controversias en contra de gobiernos estatales controlados por el PRI. Inmediatamente después, fue el PRD el que también a través de sus municipios confrontó a los gobiernos priístas. En cuanto al PRI, se puede observar en la

---

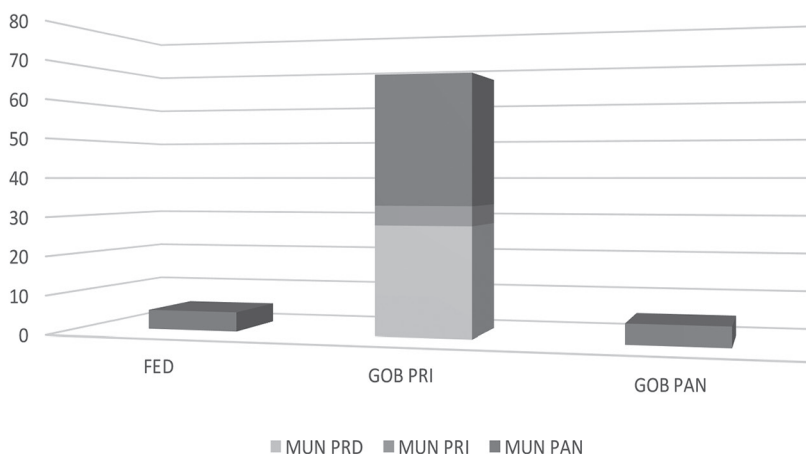
humanos, en sus respectivas demarcaciones. En el caso de los municipios mexiquenses, ambos eran gobernados por el PAN cuando fueron promovidas las controversias.

<sup>40</sup> Elisur Arteaga, *Tratado de Derecho Constitucional, op. cit.*, p. 1372.

tercera columna que cinco de sus municipios presentaron controversias en contra del gobierno de Chihuahua, controlado entonces por el PAN. Como se demuestra en la primera columna, las cinco controversias presentadas por municipios en contra de la Federación, éstos eran todos gobernados por el PAN, así como en los dos casos en los que gobiernos estatales (panistas) se opusieron a la Federación.

En el caso de los municipios gobernados por el PAN, se incluyen ciudades urbanas y capitales en Nuevo León, Baja California, Puebla y Tamaulipas. En Nuevo León, los municipios prósperos de San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, gobernados por el PAN desde 1991 y Monterrey desde 1994, utilizaron la vía legal para defender su jurisdicción local en contra del gobierno estatal, controlado por el PRI hasta 1997 y recuperado apenas en julio de 2003. La mayoría de los casos se referían a temas de la autonomía administrativa judicial, demandando control total sobre empleados locales en términos de remuneración y declaraciones anuales de impuestos. Aunque la mayoría de los recursos no tuvieron éxito, la Corte falló parcialmente en favor de San Nicolás en su demanda en contra de la Ley de Coordinación Fiscal y la invalidación de algunos documentos aprobados por el gobierno priísta.<sup>41</sup>

**Gráfica 5**  
Partidos políticos que presentaron controversias constitucionales



<sup>41</sup> Oficios 531/97, C-3-785-97, CC 18/ 97, SCJN, junio de 2001.

Siguiendo el argumento de que los gobiernos de oposición han sido cruciales en el fortalecimiento de un auténtico federalismo, en algunas ocasiones a través de la vía legal, resulta crucial analizar el caso del Distrito Federal, especialmente desde que en 1997 se convirtió en la primera entidad en ser gobernada por el PRD. Desde ese año, y más aún después de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en el 2000, las relaciones intergubernamentales con el gobierno federal no han sido del todo armoniosas. Algunos de los temas más problemáticos han sido los relacionados con el presupuesto destinado para la deuda; recortes de gastos federales, la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros. Bajo el gobierno del PRD en la capital, cinco controversias fueron presentadas ante la Suprema Corte. Los tres gobernadores del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Robles y Andrés Manuel López Obrador continuaron el mismo procedimiento demandando a la Federación una repartición equitativa de los recursos federales. En el último recurso fiscal, la Corte decidió sobreseer la controversia CC 4/2001 en donde se demandaba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001.

Otro caso interesante es el relacionado con la Ley de Educación presentada por el gobierno de Robles y aprobada por la Asamblea local dominada por el PRD en junio de 2000. Después de un año de discusiones, la Corte falló unánimemente que la Asamblea Legislativa tiene poderes constitucionales para legislar normas en el área de la educación, determinando las atribuciones del Distrito Federal en el contexto federal.<sup>42</sup> Durante la administración de López Obrador una renovada fuente de conflicto con la Federación fue el decreto presidencial del "horario de verano". La Corte resolvió que el presidente Vicente Fox excedió sus atribuciones constitucionales (artículo 89, parte I), invadiendo la esfera del Congreso.<sup>43</sup> A fines de 2001, López Obrador preparó otro recurso legal ante la Corte contra el presidente Fox referente a la construcción de una nueva terminal del aeropuerto de la Ciudad de México, en Texcoco.<sup>44</sup> Aun cuando muchos casos no abordan temas constitucionales sólidos, muestran el aumento en el

<sup>42</sup> Controversia constitucional 32/2000, Min. Olga María del Carmen Sánchez Cordero, FALTA DE ELABORACION Y PRESENTACION DE LA INICIATIVA, ANALISIS, DISCUSION, APROBACION, EXPEDICION, PROMULGACIÓN, REFRENDO Y PUBLICACION EN EL D.O.F. DEL DECRETO. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votada por unanimidad de ocho votos el 31 de mayo de 2001. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/9/3\\_37866\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/9/3_37866_0.doc)

<sup>43</sup> Controversia constitucional 5/2001, Min. Juan Díaz Romero, ESTABLECER TERRITORIO NACIONAL HABRA CUATRO ZONAS DE USOS HORARIOS, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votada por unanimidad de diez votos el 04 de septiembre de 2001. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3\\_40798\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3_40798_0.doc)

<sup>44</sup> Controversia constitucional 3/2002, Min. Juventino v. Castro y Castro, DECRETOS EXPROPIATORIOS PUBLICADOS D.O.F. 22 DE OCTUBRE 2001, CONSTRUCCIÓN NUEVO AEROPUERTO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votado por unanimidad de nueve votos el 13 de agosto de 2002. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3\\_46995\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3_46995_0.doc)



uso de la ruta legal en una amplia variedad de asuntos, al menos buscando mejorar prospectos personales y políticos de ciertas políticas públicas, incluso si los fallos son en su contra.

Después de las elecciones de 2000, con una Asamblea local más plural y las victorias del PAN en siete delegaciones políticas, se presentaron disputas "horizontales" con el gobierno del Distrito Federal. La Asamblea local presentó un recurso en contra del gobierno capitalino por no emplear el seguro obligatorio para automóviles conocido como SUVA en el área metropolitana. Por su parte, tres delegados panistas presentaron una controversia en contra del jefe de gobierno, reclamando la invalidación de un acuerdo sobre comunicación social.<sup>45</sup> Otros reclamos presentados por las delegaciones panistas cubrieron después del 2000 temas tan amplios como el uso de colores del partido en documentos oficiales, la clausura de una preparatoria en la Colonia del Valle, el acuerdo por el que se creó la Unidad de Bosques Urbanos, la necesidad de delegar la administración del parque de Chapultepec, entre otros.

A mediados del 2003, el jefe de gobierno capitalino interpuso otra controversia en contra de la Asamblea Legislativa argumentando que dicha institución se había extralimitado en sus funciones.<sup>46</sup> López Obrador objetó la integración del Consejo de Información porque, sin convocatoria pública, tres representantes fueron seleccionados no por el pleno de la Asamblea sino por su Comisión de Gobierno.<sup>47</sup> Dado que la III Asamblea Legislativa —nuevamente controlada por el PRD— entró en funciones en septiembre de 2003, se dejó poco tiempo a la Corte para la resolución de un recurso de reclamación.

Como se ha podido observar, en muchos casos las disputas parecen tener un tono político más que un verdadero reclamo constitucional. Con el tiempo, la Corte se ha convertido en una especie de "superárbitro" a la que se recurre de manera cada vez más frecuente con el objeto de resolver disputas entre partidos y destrabar situaciones de estancamiento político. En resumen, la competitividad política en las diferentes ramas y niveles del gobierno ha revitalizado el tema del federalismo y la necesidad de garantizar una efectiva separación de poderes. Desde 1994, la ruta legal se ha utilizado con mayor frecuencia y gradualmente más actores

<sup>45</sup> Controversia constitucional 27/2002, Min. Juan N. Silva Meza, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votado por unanimidad de nueve votos el 04 de noviembre de 2003. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3\\_48867\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3_48867_0.doc)

<sup>46</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de julio de 2003.

<sup>47</sup> Gobierno del Distrito Federal, Boletín 653, 15 de julio de 2003.

se han involucrado en el uso de controversias constitucionales, ganando experiencia en la presentación de casos más sólidos por invasión de jurisdicciones respectivas. Mientras que en el periodo 1995-2000 pocos casos fueron resueltos en favor de los demandantes, este patrón ha empezado a cambiar y la Corte ha fortalecido la argumentación de sus resoluciones.

## **9. Separación horizontal de los poderes: disputas entre el congreso y el ejecutivo**

Desde 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara Baja, el Congreso cambió su tradicional actitud de aprobación rutinaria hacia el Ejecutivo y se volvió más activo en términos legales defendiendo sus poderes constitucionales. En este sentido, destacan tres controversias importantes presentadas por el Congreso federal en contra del Ejecutivo: el caso Fobaproa, el decreto sobre el servicio público de energía eléctrica y la decisión presidencial para exentar de impuestos a la industria refresquera.

Por primera vez, en septiembre de 1999, la Cámara Baja presentó un recurso en contra del gobierno federal, incluyendo al presidente, demandando información completa acerca del fondo operado por Banca Unión relacionado con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Un año después, la Corte falló unánimemente en favor de la oposición que dominaba la Cámara de Diputados. Éste fue un caso histórico porque se trató de la primera resolución en contra del Presidente de la República, dándole 30 días para entregar la información requerida por el Congreso desde febrero de 1998.<sup>48</sup>

Después de las elecciones de 2000, el Congreso en pleno presentó por primera vez en la historia una controversia en contra del Ejecutivo.<sup>49</sup> Este recurso demandaba la invalidación del decreto presidencial relacionado con el reglamento de la ley de servicio público de energía eléctrica. Con este decreto, el presidente Vicente Fox autorizaba al Secretario de Energía a modificar el porcentaje de capacidad de exceso que generadores independientes pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sin necesidad de subasta pública. Una vez más la

<sup>48</sup> Controversia Constitucional 26/99, Min. Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por unanimidad el 24 de agosto del 2000. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1999/9/3\\_31063\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1999/9/3_31063_0.doc)

<sup>49</sup> Controversia Constitucional 22/2001, Min. Juan Silva Meza. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por mayoría de ocho votos el 25 de abril de 2002. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3\\_43595\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3_43595_0.doc)

Corte tuvo un tema crucial en sus manos y finalmente resolvió que el presidente no estaba autorizado constitucionalmente para decretar sobre este tema.<sup>50</sup>

En el 2002, el Congreso presentó un recurso en contra del Ejecutivo por su decisión de eximir a la industria de bebidas de 20% de impuestos producto de la fructuosa.<sup>51</sup> El recurso demandaba invalidar el decreto presidencial de marzo de 2002 en el que, de acuerdo al Congreso, el presidente invadió una vez más su esfera de competencia por revocar la reforma fiscal aprobada por el Congreso en diciembre de 2001. Tres meses después, la Corte declaró la invalidez del decreto presidencial restituyendo el impuesto sobre las importaciones de fructuosa, bajo el argumento de que el presidente Fox había transgredido una vez más las facultades presidenciales.

Finalmente vale la pena referirnos al último caso presentado ante la Corte precisamente en relación con el tema del FOBAPROA. El 25 de abril de 2003 el Ejecutivo impugnó a la Auditoría Superior de la Federación con una controversia que demandaba la suspensión de posibles auditorías destinadas a reducir el costo fiscal del rescate bancario. Si bien la Corte en un principio negó la suspensión, en agosto del mismo año revisó el fallo y le concedió parcialmente la razón al Ejecutivo. Al resolver el recurso de reclamación presidencial, la Corte limitó el alcance de la suspensión, suavizando los duros reveses que el Ejecutivo había enfrentado no sólo con recursos interpuestos por el Congreso, sino también por el gobierno del Distrito Federal.

## 10. Conclusiones

Los procesos de reforma institucional y un mayor balance de los poderes son resultado de una apertura electoral gradual y la alternancia de los partidos en el poder en todos los niveles de gobierno. Las continuas reformas político-electorales introducidas desde los años setenta tuvieron a la larga como resultado una mayor credibilidad en el marco electoral con la consolidación del IFE como una institución fundamental en el proceso de democratización del país. Más aún, el pluralismo político trajo consigo el fortalecimiento del Poder Judicial (desde 1994)

<sup>50</sup> "Declara SCJN inconstitucional reformas al Reglamento en Materia de Energía Eléctrica", Comunicado de Prensa núm. 518, 25 de abril de 2002.

<sup>51</sup> Controversia Constitucional 33/2002, Min. Juan Díaz Romero. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por unanimidad de nueve votos el 29 de junio de 2004. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3\\_49000\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3_49000_0.doc)

y el Congreso (desde 1997), instituciones que adquirieron una relevancia fundamental en el proceso de generación de políticas públicas. Hacia finales de los noventa, la separación de los poderes tanto vertical como horizontal se vio gradualmente fortalecida debido a que los municipios y los gobiernos estatales comenzaron a jugar un papel más activo en el proceso de institucionalización.

Desde la reforma de 1994, la Suprema Corte adquirió un papel determinante y mucho más visible en cuanto a la resolución de asuntos políticos. El creciente activismo de la Corte no es necesariamente equivalente a una mayor autonomía judicial o un verdadero estado de derecho. En cualquier caso, lo cierto es que el papel de la Corte en el continuo proceso de democratización resulta fundamental para el futuro de México, sobre todo en la medida en que políticas públicas de gran envergadura son debatidas por canales legales.

El proceso de democratización ha traído consigo nuevas y mayores expectativas sobre el desempeño profesional de la Corte. No obstante, hay que advertir que la Corte parece estar convirtiéndose en una especie de válvula de escape a cualquier situación de estancamiento y tensión política. Desde 1995, la rama "apolítica" del gobierno está definiendo cada vez más la forma en que funcionan la mayoría de los procesos políticos. Las resoluciones de la Corte y posicionamientos de los Ministros a asuntos políticos y electorales conllevan implicaciones para su propia credibilidad y legitimidad, e incluso para el proceso de consolidación democrática que enfrenta México en la actualidad.

En perspectiva comparada con la región latinoamericana en el siglo XXI, el reciente uso de mecanismos legales en México dentro de un marco institucional sólido es sin duda un aspecto positivo en la nueva era democrática. Sin embargo, la tendencia de que la Corte lo resuelva todo, incluyendo disputas que van más allá del terreno constitucional, podría parecer una salida fácil a los procesos y dificultades naturales de gobernabilidad y parálisis política que enfrenta cualquier nación democrática. Una separación de poderes más efectiva requiere negociaciones más estratégicas para alcanzar acuerdos políticos entre los diferentes actores, en lugar de la constante evasión de la responsabilidad de gobierno. No puede olvidarse que las controversias constitucionales fueron diseñadas para coadyuvar en la definición del contenido de la ley, no para llenar un vacío político.

## Fuentes

Arteaga, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Biblioteca de Derecho Constitucional, vol. 1, México, Oxford University Press, 1999.

Berruecos, Susana, "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, parte 4, noviembre de 2003.

Bruhn, Kathleen, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.

Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1986.

Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, vol. II, México, SCJN, 1997.

\_\_\_\_\_, *El Poder Judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1998.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IIJ, UNAM, 1996.

\_\_\_\_\_, "El Municipio en las controversias constitucionales", en *Pemex Lex, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, núm. 101-102, México, noviembre de 1996.

\_\_\_\_\_, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, México, 1995.

Cornelius, Wayne, Eisenstadt, Todd y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1999.

Cossío, José Ramón, "Cuestiones constitucionales/La indebida ampliación competencial de la Suprema Corte", en *Este País*, México, 2000.

\_\_\_\_\_, "Comentario al artículo 105 de la Constitución", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, tomo II, 7a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa-UNAM, 1995.

Diamond, Larry, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1999.

Domingo, Pilar, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, UK, Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_, *Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court Judge in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 34, División de Estudios Políticos, México, CIDE, 1997.

Drewry, Gavin, "Political Institutions: Legal Perspectives", en Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 2000.

Fino, Susan P., *The Role of State Supreme Courts in the New Judicial Federalism*, Connecticut, Westport, Greenwood Press, 1987.

Finkel, Jodi, "Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994. Judicial Reform: An Empowered Court", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, parte 4, noviembre de 2003.

Fix Fierro, Héctor, "El Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999.

Friedrich, Carl, "Federalism and Opposition", en *Government and Opposition*, vol. I, núm. 1, 1966.

Goldman, Sheldon y Thomas Jahnige (eds.), *The Federal Judicial System. Readings in Process and Behavior*, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1968.

- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1970.
- González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad y Procurador de Derechos
- Humanos de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, 1993.
- \_\_\_\_\_, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Prólogo", en Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Hammergren, Linn, "Legal and Judicial Institutions", en Giugale, Marcelo, Lafourcade, Oliver y Vinh Nguyen (coords.), *Mexico-A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001.
- Kelman, Steven, *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, Inc., Publishers, 1987.
- Loaeza, Soledad, "Uncertainty in Mexico's Protracted Transition: The National Action Party and its Aversion to Risk", en *Democratization*, vol. 7, núm. 3, otoño de 2000.
- \_\_\_\_\_, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- López Ayllón, Sergio y Héctor-Fix, *¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)*, México, UNAM, <http://info.juridicas.unam.mx>, 2000.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- Mabry, Donald, *Mexico's Accion Nacional; A Catholic Alternative to Revolution*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1973.

Middlebrook, Kevin J., "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, (coords.), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986.

Mizrahi, Yemile, *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 71, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.

O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, núm. 9, 1998.

Riker, William, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

\_\_\_\_\_, "Federalism", en Greenstein, F. y N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Mass., Reading, Addison-Wesley, 1975.

Rodríguez, Victoria, *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.

\_\_\_\_\_ y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, Nuevo México, University of New Mexico Press, 1995.

Rubio, Luis, Magaloni, Beatriz y Edna Jaime (coords.), *A la puerta de la ley: El estado de derecho en México*, México, CIDAC, 1994.

Ryden, David K. (ed.), *The US Supreme Court and the Electoral Process*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2000.

Sánchez Cordero, Olga, "El Poder Judicial de la Federación", en *Este País*, México, abril de 2001.



Schwarz, C., "Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", en Karst, Kenneth y Keith Rossen, *Law and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1975.

Tarr, G. Alan y Mary Cornelia Aldis Porter, *State Supreme Courts in State and Nation*, New Haven, Yale University Press, 1988.

Ward, Peter y Victoria Rodríguez, *New Federalism and State Government in Mexico, US-Mexican Policy Studies Program*, Report 9, University of Texas at Austin, 1999.

Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1967.

### Entrevistas personales

Arteaga, Elisur, abogado constitucionalista, 20 de mayo de 2001, Ciudad de México.

Bartlett, Manuel, senador del PRI, ex gobernador de Puebla, 7 de febrero de 2001, Londres.

Cárdenas, Cuauhtémoc, primer jefe de gobierno electo en el Distrito Federal (1997-2000), 7 de marzo de 2002, Londres.

Moctezuma Barragán, Esteban, ex secretario de Gobernación, 19 de noviembre de 2001, Londres.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, ex presidente de México, 23 de noviembre de 2001, Londres.

### Fuentes primarias

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Federal

Electoral, México, febrero de 2000.

*Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, 8 vols., México, Presidencia de la República, FCE, 1994.

United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Civil and Political Rights, Including Questions of: Independence of the Judiciary, Administration of Justice, Impunity*, Report on the Mission to Mexico, 24 de enero de 2002.

## Diario Oficial

*Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 94, 98, 100, 102, 104, fracción I, 105 y 107 fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLXXXIV, núm. 45, 25 de octubre de 1967, pp. 1-5.

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993, pp. 2-7.

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCLXXVI, núm. 24, 3 de febrero de 1983, pp. 6-8.

Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Tomo CDXCVII, núm. 3, Primera Sección, 3 de febrero de 1995, pp. 1-7.

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, 1995- 2000, Segunda Sección, 6 de agosto de 1997, pp. 1-32.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXCVII, núm. 3, 11, mayo de 1995, pp. 3-12.

## Suprema Corte

Comunicado de Prensa núm. 589, 2 de enero de 2003. "Response to the Report of the UN's Rapporteur for the Independence of Judges and Lawyers", Poder Judicial federal, mayo de 2002.

"Declara SCJN inconstitucional reformas al Reglamento en Materia de Energía Eléctrica", Comunicado de Prensa núm. 518, 25 de abril de 2002.

"Acuerda Pleno de la SCJN concentrarse en asuntos de interés para la vida jurídica nacional", Comunicado de Prensa núm. 516, 16 de abril de 2002.

"Reunión Fox-Góngora", Comunicado de Prensa núm. 503, 6 de febrero de 2002. Comunicado de Prensa núm. 444, 4 de septiembre de 2001.

"Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales", *Facultades Exclusivas. Tercera versión*, CD-ROM

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre del 2000.

\_\_\_\_\_, Novena Época, Tomo XII, México, agosto de 2000, pp. 575, 962-963, 966-967 y 980.

"100 Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Novena Época, México, Poder Judicial de la Federación, 1998.

## Gobierno del Distrito Federal

Boletín 653, 15 de julio de 2003.

## Diarios y revistas consultados sistemáticamente

- *Este País*, 1995-2004
- *La Jornada*, 1990-2004

- *Milenio Diario*, 2001-2004
- *Nexos*, 1995-2004
- *Proceso*, 1988-2004
- *Reforma*, 1996-2004
- Granados Chapa, Miguel Ángel, "Fructosa", 16 de julio de 2002.
- Moreno, Alejandro, "En Crisis de Imagen", *Enfoque-Reforma*, 10 de noviembre de 2002.
- *The Economist*, 1998-2004
- "Energy Policy in Mexico. The Cost of Power Conservatism", 25 de agosto de 2001, p. 48.
- *Voz y Voto*, 1998-2004

## Sentencias

Controversia Constitucional 2/96, Min. José de Jesús Gudiño Pelayo, PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996. FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por unanimidad de once votos el 27 de agosto de 1998. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3\\_6088\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3_6088_0.doc)

Controversia constitucional 27/2002, Min. Juan N. Silva Meza, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votado por unanimidad de nueve votos el 04 de noviembre de 2003. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3\\_48867\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3_48867_0.doc)

Controversia constitucional 3/2002, Min. Juventino v. Castro y Castro, DECRETOS EXPROPIATORIOS PUBLICADOS D.O.F. 22 DE OCTUBRE 2001, CONSTRUCCIÓN NUEVO AEROPUERTO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votado por unanimidad de nueve votos el 13 de agosto de 2002. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3\\_46995\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3_46995_0.doc)

Controversia constitucional 32/2000, Min. Olga María del Carmen Sánchez Cordero, FALTA DE ELABORACION Y PRESENTACION DE LA INICIATIVA, ANALISIS, DISCUSION, APROBACION, EXPEDICION, PROMULGACION, REFRENDO Y PUBLICACION EN EL D.O.F. DEL DECRETO. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votada por unanimidad de ocho votos el 31 de mayo de 2001. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/9/3\\_37866\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/9/3_37866_0.doc)

Controversia Constitucional 22/2001, Min. Juan Silva Meza. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por mayoría de ocho votos el 25 de abril de 2002. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3\\_43595\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3_43595_0.doc)

Controversia Constitucional 26/99, Min. Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villagas. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por unanimidad el 24 de agosto del 2000. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1999/9/3\\_31063\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1999/9/3_31063_0.doc)

Controversia Constitucional 33/2002, Min. Juan Díaz Romero. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votado por unanimidad de nueve votos el 29 de junio de 2004. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3\\_49000\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2002/9/3_49000_0.doc)

Controversia constitucional 5/2001, Min. Juan Díaz Romero, ESTABLECER TERRITORIO NACIONAL HABRA CUATRO ZONAS DE USOS HORARIOS, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Votada por unanimidad de diez votos el 04 de septiembre de 2001. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3\\_40798\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2001/9/3_40798_0.doc)

Controversia constitucional 56/96, Min. Juan Díaz Romero, T.J. 70/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. T.J. 71/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE INTERMEDIACIÓN Y SERVICIOS FINANCIEROS, INCLUYE LO RELATIVO A SU SEGURIDAD. T.J. 72/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SEGURIDAD PÚBLICA. LA POTESTAD MUNICIPAL QUE DERIVA DE LO DISPUESTO EN LAS FRACCIONES II, SEGUNDO PÁRRAFO, Y III, INCISO H), DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL PARA EXPEDIR REGLAMENTOS EN AQUELLA MATERIA, ESTÁ LIMITADA POR LO DISPUESTO EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. T.J. 73/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN BANCARIA. EL REGLAMENTO RELATIVO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN. T.J. 74/1997 (9A.) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIAS

DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SOLO PUEDEN TENER EFECTOS RETRIACTIVOS EN MATERIA PENAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Votada por unanimidad de 9 votos el 27 de junio de 1997. Disponible en [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3\\_11446\\_0.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1996/9/3_11446_0.pdf)

***Legalistas vs. Interpretativistas:***  
**la Suprema Corte y la Transición**  
**Democrática en México\***

---

Arianna Sánchez\*\*

Beatriz Magaloni\*\*\*

Eric Magar\*\*\*\*

\* El presente trabajo fue originalmente publicado en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, pp. 317-360. El texto se publica con autorización de los autores y el editor.

\*\* Abogada, Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP.

\*\*\* Profesora de Ciencia Política, Universidad de Stanford.

\*\*\*\* Profesor de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México. El autor agradece a la Asociación Mexicana de Cultura, A.C., por el apoyo a su investigación.



¿Qué vuelve poderosa a una Corte? ¿La expansión de los poderes de la corte para crear política es únicamente producto de los cambios en el equilibrio de poder entre las ramas electas? ¿O la filosofía de los Jueces sobre la interpretación judicial y sus puntos de vista sobre el papel de la corte gestionando el orden constitucional también influyen? ¿Podemos responder estas preguntas analizando el papel que la Corte Suprema mexicana ha desempeñado durante y después de la transición a la democracia?

Rompiendo con una larga tradición de sumisión, la reforma constitucional de 1994 transformó la suprema corte, al menos por escrito, en un tribunal constitucional. Al establecer las "controversias constitucionales" y las "acciones de inconstitucionalidad", la reforma expandió significativamente el poder de la corte. Por medio de las controversias constitucionales, la corte puede arbitrar conflictos entre las distintas ramas y niveles de gobierno. A través de las acciones de inconstitucionalidad, la Corte puede anular leyes y decretos considerados inconstitucionales. Estudiamos las resoluciones de la corte en tales acciones y controversias de 1994 al 2007 para sacar a la luz los factores políticos que llevaron a la Corte mexicana a expandir significativamente su papel en la creación de políticas públicas en el sistema de pesos y contrapesos y trabajar como árbitro del federalismo.

La reforma de 1994 que precede a la transición a la democracia tiene como principal objetivo proporcionar un canal institucional para la resolución de conflictos políticos entre los

gobiernos estatales y locales y los órganos del gobierno controlados por distintos partidos políticos.<sup>1</sup> Durante la era autoritaria, estos conflictos fueron resueltos a través de mecanismos informales del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del presidente, que también ejercía como líder de partido durante este periodo. Con el advenimiento del multipartidismo en la década de los noventa, esta forma de arbitraje presidencial de los conflictos políticos se volvió ineficaz y los políticos acudieron a la corte.

La reforma constitucional de 1994 no hizo cambios a las instituciones para el arbitraje y la interpretación de los derechos fundamentales que habían prevalecido durante la era autoritaria — en especial el juicio de amparo. De acuerdo con Ana Laura Magaloni:<sup>2</sup>

Desde la reforma constitucional de 1994, la suprema corte de justicia ha sido capaz de resolver conflictos políticos. Sin embargo, la segunda mayor tarea de la jurisdicción constitucional, y tal vez la más importante —la protección de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos— ha sido prácticamente olvidada en los últimos trece años.

Por lo tanto, en esta clasificación y también en aquella establecida por Helmke y Ríos Figueroa<sup>3</sup>, la corte mexicana ha expandido significativamente sus poderes en la resolución de conflictos políticos entre las ramas electas y los gobiernos locales y estatales, pero ha jugado un papel menos trascendente en la expansión e interpretación de los derechos fundamentales.<sup>4</sup> Los ciudadanos tienen un acceso limitado a la corte, que puede atraer juicios de amparo a través de su derecho de *certiorari*. Aunque pocos casos importantes relacionados con los derechos humanos han llegado meticulosamente a la corte a través de este camino, la principal función de la corte durante y después de la transición a la democracia se relaciona con la resolución de conflictos políticos, que son la parte central de este capítulo.

<sup>1</sup> Beatriz Magaloni y Arianna Sánchez, *Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court*, Presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, San Francisco, 2001. Beatriz Magaloni, *Credible power-sharing and the longevity of authoritarian rule*, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núms. 4-5, 2008.

<sup>2</sup> Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?* Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 2007, p. 1.

<sup>3</sup> Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa, *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Poder Judicial de la Federación, 2010.

<sup>4</sup> *Cfr.* Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la ... op. cit.* Para un análisis inicial y más incisivo de por qué la suprema corte mexicana no ha tenido un papel en la defensa de los derechos fundamentales. *Cfr.* Magaloni, Ana Laura e Ibarra Olguín Ana María, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una "defensa adecuada"*. Documento de trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 2007. Para un análisis claro sobre la falta de tradición de interpretación "basada en los derechos" en México.

Proponemos un modelo espacial del desempeño de la corte, utilizado en gran medida por las teorías sobre separación de poderes,<sup>5</sup> que especifica las condiciones que harían a la corte mexicana más poderosa y dispuesta a involucrarse en la creación de políticas públicas. Luego, complicamos este modelo añadiéndole una segunda dimensión sobre lo que motiva las decisiones de los Jueces, principalmente su *filosofía judicial*, el grado en que consideran que las cortes deberían hacer leyes a la par de las otras ramas del gobierno, en oposición al grado en que evitan resolver de acuerdo a una estricta interpretación de la constitución y de las leyes. Nuestro modelo presupone que la corte se encuentra dividida a lo largo de una segmentación ideológica de izquierda a derecha que va de la intervención estatal en la economía a una política más dirigida al *laissez faire*. También presupone una segunda línea divisoria dentro de la corte que está basada en la filosofía judicial. Los Jueces que están a favor de lo que llamamos "interpretativismo" legal — enfoque según el cual las cortes deben expandir su jurisdicción modificando los límites del papel del poder judicial, incluyendo una estricta interpretación de los actores legitimados para interponer una demanda, y tomar en consideración las consecuencias políticas sociales y económicas de sus fallos — se encuentran al extremo de esta segunda línea divisoria dentro de la Corte. En el otro extremo, están los Jueces que son partidarios del "legalismo" judicial, que dan mayor peso a la interpretación limitada de la jurisdicción de la corte como a las reglas para interponer demandas y, que son escépticos respecto de la habilidad de los Jueces para fundar sus decisiones en un razonamiento que no sea legal.

La teoría produce numerosas predicciones sobre el comportamiento de la corte mexicana y su papel en el sistema de peso y contrapesos. La fragmentación política del poder en funciones probablemente conduzca al activismo de la corte sólo si 1) hay dispersión ideológica entre el presidente y el congreso y 2) la corte está posicionada entre ambas ramas. Si la corte está posicionada a la derecha (izquierda) cerca del presidente o a la izquierda (derecha), cerca del congreso, no deberíamos esperar una expansión significativa de los poderes de la corte aún bajo un gobierno dividido.

La segunda predicción de nuestra teoría se refiere al grado en que la expansión de los poderes de la corte puede ir más allá de lo que los funcionarios electos están dispuestos a

<sup>5</sup> Rebeca Chavez, John A. Ferejohn y Barry R. Weingast, "Una teoría del Poder Judicial independiente políticamente: un estudio comparativo de los Estados Unidos y Argentina" en Ríos Figueroa, Julio y Helmke, Gretchen (coord.) *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

aprobar. Los modelos de separación de poderes no predicen un conflicto entre los funcionarios electos y la Corte. En estos modelos, se presume que la corte dirige la política hacia una posición céntrica que es invariablemente preferida por el status quo de una de las ramas. Nuestro modelo predice que la corte establecerá una política poco problemática de este tipo, sólo si el Juez mediano leal apoya una filosofía "legalista" de interpretación judicial. Pero si la corte es "interpretativista", dominada por una filosofía legal que aboga por otorgar poderes legislativos a la rama judicial, el espacio constitucional de la corte se vuelve significativamente mayor, provocando pérdidas entre los funcionarios electos que no desean que la corte expanda sus poderes legislativos más allá de un cierto límite.

Seguimos tres pasos para evaluar nuestro argumento empírico. En primer lugar, evaluamos si la alternancia del poder político en el 2000 efectivamente aumentó los poderes de la corte para crear leyes. Luego, evaluamos la posibilidad empírica de nuestro análisis espacial al observar las segmentaciones ideológicas dentro de la corte. A través del análisis del registro de los votos de todos los Jueces, estimamos las dimensiones que subyacen a las decisiones de la suprema corte utilizando técnicas bayesianas a través de los métodos bayesianos tipo Cadenas de Markov Monte Carlo. Terminamos con narraciones analíticas de diversas resoluciones clave para darle sentido a la dimensionalidad del espacio de política de la corte.

Encontramos sólido apoyo empírico para nuestro enfoque teórico. Nuestros resultados revelan que la Corte mexicana se volvió significativamente más propensa a declarar la inconstitucionalidad de las leyes después del 2000; esta propensión para expandir los poderes para crear leyes de la corte está presente principalmente en las acciones de constitucionalidad, no en controversias constitucionales. El cálculo del punto ideal además revela que la corte puede ser caracterizada dentro de un espacio bidimensional — interpretativistas vs. legalistas e izquierda vs. derecha. Nuestros resultados sugieren que la mayor parte del tiempo, y especialmente en las controversias constitucionales, un "bloque legalista" ha dominado la Corte. En la esfera del federalismo, más relevante en las controversias constitucionales, como en el debate clásico Vallarta-Iglesias del siglo XIX, esta línea divisoria define el grado en que la federación puede intervenir en los estados.

Las resoluciones de la corte en las acciones de constitucionalidad son un asunto más complejo. Aquí, se pide a la corte que resuelva una amplia gama de temas como la regulación económica, los derechos fundamentales, o el aborto. Nuestros resultados revelan que la expansión

de los poderes legislativos de la corte se encuentra precisamente en estos fallos donde hay una mayor propensión de la corte a declarar inconstitucional la legislación y a poner en marcha políticas.

El resto del capítulo se indica a continuación. La primera sección discute la reforma constitucional de 1994 que transformó la suprema corte mexicana en un tribunal constitucional. La segunda sección presenta nuestro modelo de la corte. La tercera sección desarrolla un análisis econométrico de las decisiones de la corte, evaluando si el cambio en el poder político aumentó la propensión de la corte de crear políticas públicas. La cuarta sección analiza el registro de votos de todos los Jueces que comprende dos cortes parcialmente diferentes. Esto nos permite elaborar inferencias relativamente precisas sobre los puntos ideales de los Jueces en un espacio político bidimensional. La quinta sección estudia las decisiones de la corte. La sexta sección concluye.

## 1. La reforma constitucional de 1994

Durante todos los años del régimen autocrático del PRI, las decisiones de aquellos que poseían el poder no enfrentaron restricciones de una constitución maleable y de cortes serviles.<sup>6</sup> El sistema político autoritario durante la era del partido hegemónico gobernado por el PRI estuvo caracterizado por un fuerte presidencialismo, un fuerte dominio del jefe del ejecutivo sobre las otras ramas del gobierno, proveniente de fuentes más allá de la constitución.<sup>7</sup> El presidencialismo también implicó la ausencia de controles a la actividad del ejecutivo.<sup>8</sup> El presidente ejerció un fuerte control sobre los nombramientos y despidos, y muchos Jueces tendieron a seguir *carreras políticas* antes o después de dejar la corte.

<sup>6</sup> Beatriz Magaloni, "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico" en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (coord.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, New York, 2003. Beatriz Magaloni, *Credible power-sharing... op. cit.*

<sup>7</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*, México D.F., Siglo XXI, 1978; Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (coord.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997. María Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Nacif, Benito y Morgenstern, Scott (coord.) *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2002.

<sup>8</sup> Pilar Domingo, *Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico*, Journal of Latin American Studies, núm. 32, 2000. Beatriz Magaloni, *Authoritarianism, Democracy... op. cit.*

Antes de la reforma constitucional de 1994, la suprema corte tuvo poderes muy limitados de control constitucional. El poder judicial federal podía interpretar la constitución a través del juicio de amparo en contra de las violaciones del Estado a los derechos de los ciudadanos o de la aplicación de leyes en contra de la constitución. El discurso oficial sostenía que la constitución mexicana establecía las condiciones necesarias para limitar el gobierno, y que las cortes federales estarían a cargo de hacerla valer. En la práctica aquellos que confrontaban al régimen, o que se enfrentaban con la policía o las burocracias estatales, a menudo se encontraban a merced de las cortes que, en casi todo, atendían los intereses de esos funcionarios. Las cortes siguieron principalmente un criterio legalista de interpretación judicial que consentía el abuso del Estado en lugar de expandir o proteger los derechos de los ciudadanos.

La reforma de 1994 transformó a la suprema corte en un tribunal constitucional. Redujo el número de Jueces de 25 a 11. Los nombramientos de por vida fueron sustituidos por periodos de 15 años. Al establecer las "controversias constitucionales" y las "acciones constitucionales", la reforma expandió significativamente el poder de la suprema corte, que desde entonces pudo arbitrar todo tipo de conflictos político-constitucionales.

A través de las *controversias constitucionales*, la corte arbitra conflictos entre las distintas ramas y niveles del gobierno respecto de la constitucionalidad de sus actos. La corte ahora puede resolver conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo; entre los gobiernos estatales y locales y la Federación; y entre las municipalidades y los gobernadores. Las *acciones constitucionales* son una forma de control constitucional. Una acción constitucional puede ser promovida por una tercera parte de los miembros de la cámara de diputados o el senado en contra de leyes o tratados internacionales; por un tercio de los miembros de las asambleas locales en contra de las leyes estatales; por el procurador general en contra de leyes federales y estatales o tratados internacionales; y por el jefe de cualquier partido político registrado ante el Instituto Federal Electoral en contra de leyes electorales federales. Los partidos políticos locales también pueden promover una acción constitucional en contra de las leyes electorales locales. El PRI originalmente se negó a la jurisdicción a la corte en temas electorales. Los Jueces no adquirieron el derecho de controlar las resoluciones del Tribunal Federal Electoral y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes hasta 1996.

La reforma estableció que las decisiones de la corte sobre acciones constitucionales no tendrían el efecto de anular la legislación a menos de que 8 de 11 Jueces votaran en contra de

la constitucionalidad de una ley. La reforma también estableció que la constitucionalidad de las leyes debe ser apelada dentro de treinta días contados a partir de la promulgación de la ley o del primer acto de aplicación. La reforma además redujo el interés en las controversias al establecer que las decisiones de la suprema corte sobre controversias constitucionales sólo tendrían efectos *inter partes* (limitando los efectos de la acción solamente a las partes) cuando un nivel más bajo del gobierno actúa como demandante en contra de un nivel más alto; en controversias entre dos estados; y en controversias entre dos municipalidades de diferentes estados.

## 2. Un modelo de la expansión de los poderes legislativos de la corte

Basada en los modelos de separación de poderes,<sup>9</sup> en la gráfica 1 utilizamos un modelo espacial para mostrar nuestras expectativas sobre cómo los poderes de la corte debían expandirse en respuesta al cambio de equilibrio de poder entre el presidente y las ramas legislativas en el periodo 1994-2007. El modelo asume que la corte no puede actuar en contra de los deseos políticos del presidente ni del congreso porque la decisión sería anulada, o porque los mismos Jueces pueden ser sancionados de otra forma (la corte puede estar compuesta por un bloque de Jueces leales, sus salarios reducidos, etc.).

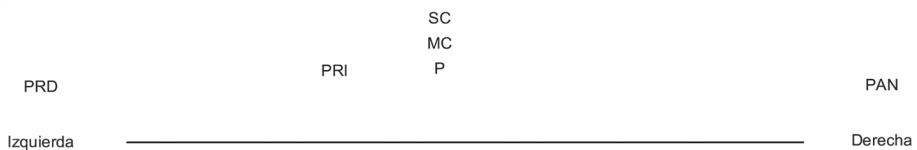
Una decisión es anulada cuando los políticos están dispuestos a ignorarla o a reformar la ley o la constitución para eliminar la ambigüedad que diera espacio a los Jueces para interpretarla. En otros modelos, la corte solamente puede influenciar la política cuando el presidente y el congreso difieren sobre política. El modelo asume un espacio político unidimensional a lo largo de un eje que representa los cambios en las preferencias sobre la intervención del estatal en la economía (izquierda) a políticas más cercanas al *laissez faire* económico (derecha).

<sup>9</sup> Rafael Gely y Pablo Spiller, "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions With Applications to the State Farm and Grove City Cases", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990; John Ferejohn, "Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary". Mimeo. 1998. John Ferejohn, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence". *Southern California Law Review*, vol. 72, pp. 353-384, 1999; Jenna Bednar, William Eskridge y John Ferejohn, "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley (coord.) *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Mark Graber, *Establishing judicial review? Schooner Peggy and the early Marshall Court*, *Political Research Quarterly*, vol. 51, núm. 1, 1998; Matías Iaryczower, Pablo Spiller, y Mariano Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998." *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 2, 2002; Epstein, Lee y Jack Knight. *The Choices Justices Make*. Washington, D.C.: CQ Press 1998.; Rebeca Chavez, *et al.*, "Una teoría del... *op. cit.*

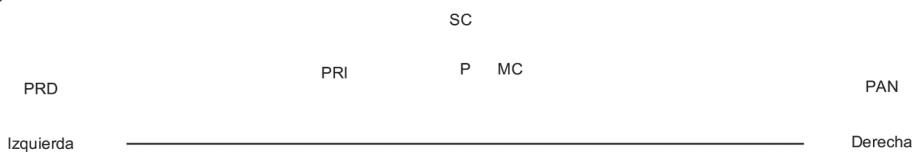
Identifica el punto ideal del presidente como P, el del legislador mediano en el congreso como MC, y el de la suprema corte como SC. La gráfica también identifica el punto ideal de los tres partidos políticos mayoritarios. Estos actores también son relevantes porque, como dijimos arriba, pueden promover acciones constitucionales a través de sus líderes nacionales, o pueden promover controversias constitucionales por medio del control de sus sedes estatales y locales. Una forma de interpretar esta gráfica es que debería haber más espacio para el activismo de la corte en las acciones constitucionales cuando hay dispersión ideológica entre P y MC, y lugar para el activismo de la corte en controversias constitucionales cuando hay fragmentación de poder a nivel estatal y local, que se traduciría en una dispersión ideológica entre PAN, PRD y PRI.

**Gráfica 1**  
Expansión del Espacio de la Corte Constitucional, 1994-2007

**a) 1994-1997**



**b) 1997-2000**



**c) 2000-2006**





Para simplificar, en este modelo asumimos que la corte es un actor unitario. En 1995, el PRI tuvo la mayoría necesaria de dos tercios en el senado para nombrar por sí sola a la corte completa. Aunque el presidente Zedillo optó por negociar el nombramiento de algunos Jueces con el PAN, para otorgar legitimidad a la nueva corte, asumimos que la corte está en el centro-derecha y muy cerca de las preferencias políticas del presidente Zedillo. Después de que el PRI perdió la presidencia en el 2000, el presidente Vicente Fox (2000-2006) del PAN se vio obligado a negociar todos los nuevos nombramientos, con el PRI y con el ala izquierda PRD, que creemos ha provocado un ligero movimiento de la corte hacia la izquierda.<sup>10</sup>

Como lo ilustra la gráfica 1, la configuración prevaleciente en México durante la era autoritaria y hasta 1997, cuando el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría en la cámara de diputados, ubica los puntos ideales del presidente, congreso y corte muy cerca entre sí. Si bien la corte había estado dispuesta a influenciar las políticas públicas a través de la interpretación legal, resolviendo las controversias constitucionales entre los gobiernos estatales y locales controlados por distintos partidos durante el periodo 1994-1997, debía permanecer cautelosa debido a la alineación de las otras ramas. La concentración del poder político entre las ramas del gobierno obliga a los Jueces a replegarse ante aquellos que sustentan el poder y a comportarse servilmente a fin de evitar que sus decisiones sean anuladas. Pero, en asuntos nacionales, la misma corte estaba alineada con las otras ramas, así que además no estaba dispuesta a cambiar la política de los funcionarios electos.

Solamente cuando el poder político nacional está fragmentado, y asumiendo que los Jueces tienen preferencias políticas que divergen suficientemente de las del gobierno, es probable que las decisiones anti-gobierno tengan lugar y se espera que la corte se involucre en la creación de leyes. Aunque las elecciones de mediados de periodo presidencial de 1997 trajeron consigo un gobierno dividido en México, la gráfica 1b muestra que el espacio para el activismo de la corte en acciones constitucionales permaneció limitado en el periodo 1997-2000 porque las preferencias del presidente, la corte y la mayoría en el congreso no difirieron considerablemente. El PRI perdió la mayoría en la cámara baja pero la oposición permaneció fragmentada, lo que significó que la legislación casi invariablemente contó con el apoyo del partido del

<sup>10</sup> En 1994, cuando la reforma fue aprobada y la nueva corte nombrada, el 74% de los escaños del senado estaban controlados por el PRI, el 20% por el PAN, y el 6% por el PRD. El PRI vio disminuir su contingente a 60% en las elecciones de mitad del periodo presidencial, pero incluso después de perder la presidencia en manos del PAN en el 2000, siguió controlando el 45% del senado.

presidente y del partido de derecha PAN. Por lo tanto, a pesar de que el PRI no tuviera la mayoría legislativa después de 1997, continuó pasando leyes junto al PAN y esto movió el MC sólo ligeramente hacia la derecha del presidente, aumentando marginalmente el espacio de la corte. La historia de este periodo es diferente para las controversias constitucionales; hubo más espacio para el activismo de la corte en la resolución de conflictos entre los gobiernos locales y estatales controlados por distintos partidos políticos. El papel más importante de la corte en este periodo fue, por lo tanto, fungir como árbitro del federalismo.

El cambio real que aumentó el activismo de la corte en acciones de constitucionalidad vino después del 2000, cuando el PAN ganó la presidencia al PRI, mientras que el poder permaneció fragmentado en la cámara de diputados porque ningún partido controlaba la mayoría de los escaños. Después de perder la presidencia, el PRI se movió hacia la izquierda en gran medida porque sus legisladores ahora eran libres para votar de acuerdo con sus verdaderas preferencias ideológicas en lugar de, como durante en la era del partido hegemónico y el control del gobierno unificado, tener que seguir las directrices del presidente.<sup>11</sup> Indicamos el cambio en la balanza de fuerzas en la gráfica 1c al cambiar la P a la derecha y el PRI y el MC a la izquierda. La flecha indica el "espacio de creación de políticas públicas constitucionales" para la corte — el intervalo entre P y MC dentro del que es probable emitir una decisión que cambie el status quo político y que cuestione a las otras ramas.

Por lo tanto, el modelo espacial predice una importante expansión de los poderes legislativos de la corte en acciones constitucionales después del 2000, pero no después del 1997. El cambio en el comportamiento de la corte es resultado de la fragmentación del poder político a nivel nacional y de un cambio en las preferencias políticas del presidente relativo al congreso y a la corte. El aumento de la polarización entre las ramas ejecutiva y legislativa y entre las facciones mayoritarias y minoritarias en el congreso, bajo condiciones de fragmentación política, es lo que condujo a los políticos a llevar sus desacuerdos a la corte y de ahí a la expansión de los poderes legislativos de la corte.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Jeffrey Weldon, "The Political ... *op. cit.*"; Amparo Casar, *Executive-Legislative Relations... op. cit.*

<sup>12</sup> John Gates, "Partisan Realignment, Unconstitutional State Policies, and the U.S. Supreme Court, 1837-1964," *American Journal of Political Science*, vol. 31; núm. 2, 1987; Staurt Elaine MacDonald y George Rabinowitz, *The Dynamics of Structural Realignment*, *The American Political Science Review*, vol. 81, núm. 3, 1987.

Una limitación del modelo espacial es que presupone que el incremento en el activismo de la corte no resultará en decisiones que cambiarán la política en formas inesperadas. El modelo predice que la corte tomará decisiones "conciliadoras" que cambiarán las políticas en el centro, entre P y MC. Sin embargo, como nuestro examen de la corte mexicana en este trabajo hace explícito, hay mucha más imprevisibilidad *ex ante* en el comportamiento de la corte que el previsto en el modelo. Además, como es evidente en el trabajo de Helmke y Staton<sup>13</sup> (en este libro), a menudo hay muchas más confrontaciones entre las ramas electas del gobierno y la corte y los modelos de separación de poderes no pueden explicarlo.

Una limitación común de los modelos de separación de poderes es que no toman en cuenta que las elecciones de los Jueces pueden estar influenciadas por otros factores además de la política y de conservar sus cargos, incluyendo un deseo de expandir el poder de la corte y jugar un papel en la dirección del orden constitucional del Estado.<sup>14</sup> Estas motivaciones pueden hacer las relaciones de la corte con las otras ramas electas del gobierno más conflictivas de lo previsto por estos modelos espaciales. Para incorporar algunas de estas críticas en los modelos de separación de poderes, permitimos que los Jueces estuvieran motivados por una ideología que comúnmente divide a los partidos políticos, y por consiguiente a las ramas electas del gobierno, y por una *filosofía judicial o teoría legal de interpretación* que únicamente corresponde al poder judicial. Los Jueces que apoyan lo que llamamos "interpretativismo" creen que las cortes deben hacer leyes y que el papel del poder judicial es servir a la comunidad política al otorgar sustancial peso a las consecuencias políticas, sociales y económicas de las interpretaciones alternativas de las leyes. Los Jueces que apoyan el "legalismo" otorgan el principal peso al texto y estructura de la constitución y son escépticos de la habilidad de los Jueces para hacer leyes y basar sus decisiones en un razonamiento que no sea jurídico.

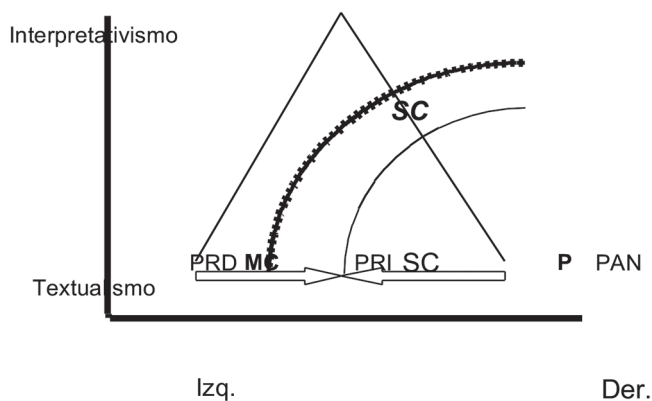
En la gráfica 2 incorporamos la filosofía judicial en el modelo espacial al agregar una segunda dimensión al espacio político que se refiere a la filosofía judicial. Los Jueces que apoyan el legalismo están en el origen del eje vertical y aquellos que apoyan el interpretativismo están mucho más alejados del origen. Nuestro supuesto es que el presidente, junto con la rama

<sup>13</sup> Gretchen Helmke y Jeffrey Staton "El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes" en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

<sup>14</sup> Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

legislativa, tiene fuertes preferencias para nombrar Jueces que aprueben el legalismo, aunque este supuesto no es necesario. Creemos que los funcionarios electos probablemente prefieren tener cortes que siguen la letra de las leyes que estos actores promulgan en lugar de tener cortes que hacen esas leyes. Esto significa que cualquier movimiento alejado del origen a lo largo del eje vertical genera falta de utilidad para P y MC.

Gráfica 2  
Poderes de creación de política de la Corte en un espacio de dos dimensiones



La gráfica 2 muestra el espacio de política constitucional para dos tipos de cortes, una corte legalista y una corte interpretativista, denotada como SC y SC respectivamente. Como en el periodo 2000-2006 en la gráfica 1c, P está hacia la derecha, MC está hacia la izquierda y la corte está en el centro del espacio político a lo largo de la dimensión izquierda-derecha. La gráfica muestra que si la corte es interpretativista desafiará a las otras ramas al elegir su punto ideal, SC. La gráfica muestra que al elegir SC, P y MC empeoran lo que no sucede con la elección de SC, que es la política pública elegida por la corte legalista. La pérdida de utilidad de tener una corte interpretativista para uno de los actores, digamos P, puede ser medida a partir de las curvas de indiferencia para este actor que pasan a través de SC y SC — el área entre las curvas de indiferencia punteada y recta es lo que P pierde por tener una corte interpretativista.

Una corte interpretativista sería capaz de expandir sus poderes a un "umbral de aceptabilidad" (la punta del triángulo en la gráfica 2) donde tanto P como MC preferirían hacer caso omiso de las decisiones de la corte (o simplemente no acudir a la corte). Es claro en este análisis

que tanto P como MC empeoran si los Jueces son interpretativistas en lugar de legalistas. Creemos que permitir que la filosofía judicial juegue un papel en los análisis formales y empíricos de las cortes es un camino prometedor para la investigación. Una dificultad clave que enfrentan quienes detentan el poder cuando consideran delegar poderes a la corte, o acudir a ella, es que el tipo de filosofía judicial que probablemente prevalezca es incierta particularmente en periodos de transición o cuando las cortes vuelven a ser creadas. Los políticos *ex ante* pueden voluntariamente delegar poderes a la corte, o acudir a ese cuerpo para resolver un conflicto, aunque el *ex post* pueden terminar confrontando esa corte. La famosa decisión sobre la generación de electricidad que exploramos abajo ilustra la lógica de ese dilema.

### 3. Un análisis empírico de las decisiones de la corte<sup>15</sup>

Evaluamos nuestras expectativas teóricas a través del análisis de la totalidad de las decisiones publicadas por la suprema corte sobre controversias constitucionales y acciones constitucionales hasta agosto del 2007. Los datos provienen de Sánchez.<sup>16</sup> De las 1,358 decisiones de la corte, 75% fueron controversias constitucionales y 25% fueron acciones constitucionales. Casi la mitad de esas decisiones fueron tomadas antes de que el PRI perdiera la presidencia en el 2000 mientras que el resto de los casos fueron decididos después.

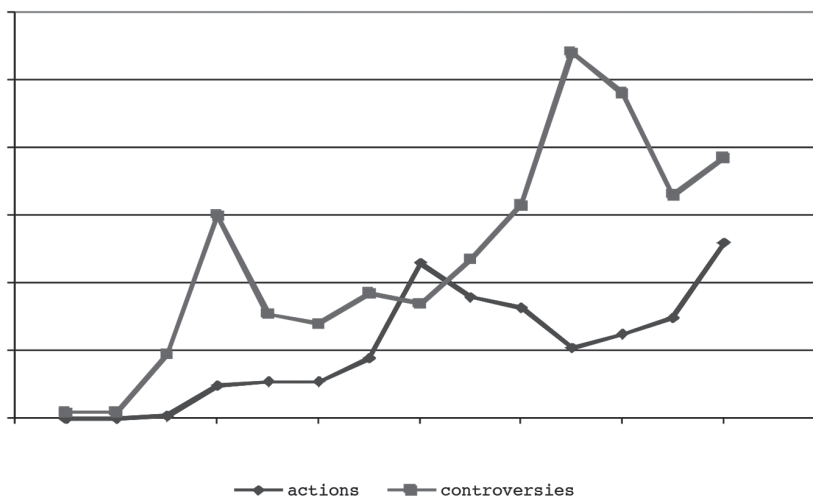
A través de las controversias constitucionales, la corte está definiendo y vigilando los límites de los poderes políticos de los otros actores. Las decisiones sobre batallas constitucionales entre municipalidades y Estados, y entre gobiernos locales y estatales y la federación, tiene efectos *inter partes* más a menudo ya que los gobiernos municipales actúan como demandantes en cerca del 70% de estos juicios. Al resolver las controversias entre los niveles inferior y superior del gobierno, la corte se ha convertido en el nuevo árbitro del federalismo. Magaloni<sup>17</sup> argumenta que resolviendo estos tipos de conflictos a través de canales institucionales en lugar de costosos tratos políticos y algunas veces violencia, fue uno de los objetivos centrales de la reforma constitucional de 1994.

<sup>15</sup> Esta sección proviene de Arianna Sánchez, *Beyond Legalism: The Mexican Supreme Court in the Democratic Era*. Ph.D. Dissertation, Stanford Law School, 2008.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Beatriz Magaloni, *Credible Power-sharing... op. cit.*

Gráfica 3  
Número de Acciones y Controversias Constitucionales interpuestas



Nota: no incluye las controversias sobre derechos indígenas.

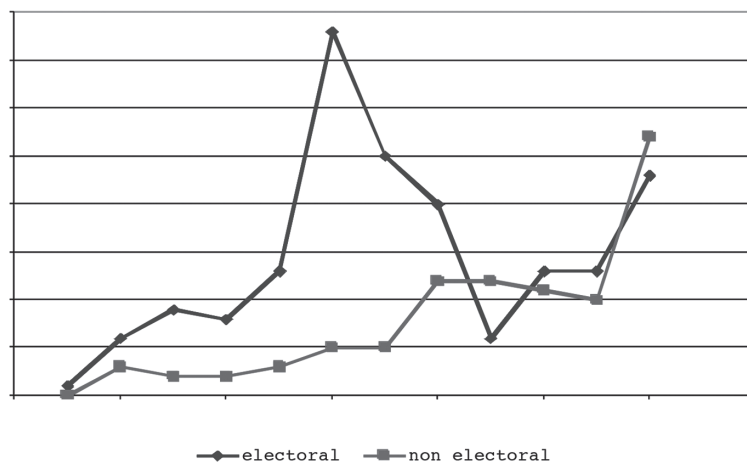
Fuente: Arianna Sánchez, *Beyond Legalism: The Mexican Supreme Court in the Democratic Era*. Ph.D. Dissertation, Stanford Law School, 2008

Clasificamos las controversias constitucionales en tres grandes categorías que a su vez están divididas en diversos subgrupos. Las controversias sobre *municipalismo* representan el 74.4% de los casos. Estas constan, entre otros, de controversias sobre responsabilidad de los funcionarios en el cargo incluyendo juicios de responsabilidad en contra de los presidentes municipales; conflictos sobre recursos económicos; y conflictos sobre el establecimiento de "autoridades intermedias" entre las municipalidades y el Estado. Las controversias de *separación de poderes* representan el 71% de los casos y estos incluyen conflictos entre los poderes del Estado y los poderes de la federación. Las controversias de separación de poderes más comunes a nivel local son incursiones en contra de la suprema corte de un Estado y a nivel federal predominan las demandas presidenciales en contra de la mayoría en el congreso. Las controversias sobre *federalismo* representan el 8.6% de los casos. Estas incluyen conflictos sobre la distribución de los fondos presupuestarios compartidos entre la federación y los Estados, la cláusula de comercio interestatal, la malversación de los recursos federales en las elecciones locales; la descentralización de las escuelas públicas en los Estados; y conflictos sobre la legislación federal, incluyendo el presupuesto federal, y la reforma sobre los derechos indígenas, entre otros. Discutiremos algunos de estos casos con más detalle abajo.

La corte ejerce su poder de interpretación constitucional abstracta de forma más clara en las acciones constitucionales. Antes de la transición democrática del 2000, el 83% de las acciones constitucionales estaban relacionadas con las leyes electorales. Sin embargo, como la gráfica 4 muestra, después de que el PRI perdiera las elecciones presidenciales en el 2000, los actores políticos comenzaron a impugnar cada vez más leyes sin contenido electoral.

Clasificamos las acciones constitucionales en tres grandes categorías. Las acciones *electorales* representan el 58.5% de los casos. Las más comunes de estas eran: financiamiento de campaña; límites electorales; redistribución electoral o administrativa; distribución de la representación proporcional de los escaños legislativos; y violaciones al debido proceso en la promulgación de reformas electorales locales. Las acciones de *derechos fundamentales* y *cumplimiento de la ley* representan el 20% de los casos. Estos constan, entre otros, de controversias sobre el consumo de tabaco, derecho del trabajo, y leyes sobre difamación; asuntos penales como la presunción de responsabilidad por complicidad, violencia doméstica, multas excesivas y sentencias de por vida. Las acciones sobre *recursos económicos* y *servicios públicos* representan el 21% de los casos e incluyen los conflictos sobre la distribución de los fondos presupuestarios compartidos entre la federación y los Estados así como los conflictos sobre el suministro de servicios públicos como la factura del agua, la ley notarial, y las bases para las ofertas del sector público, entre otras.

Gráfica 4  
Tipo de Acciones Constitucionales



Fuente: Arianna Sánchez, *Beyond Legalism: The Mexican Supreme Court in the Democratic Era*. Ph.D. Dissertation, Stanford Law School, 2008.

Las primeras hipótesis que surgen de nuestro análisis teórico son que la alternancia del poder político en el 2000 provoca una importante expansión de los poderes legislativos de la corte en las acciones constitucionales y que la alternancia no debería tener un impacto significativo en el comportamiento de la corte en las controversias constitucionales. Para evaluarlas empíricamente, nos preguntamos si después de la alternancia del poder político aumentó la propensión de la corte *para decidir en contra de la constitucionalidad de las leyes o de los actos de autoridades estatales*. Realizamos un modelo de las decisiones de la corte sobre controversias constitucionales y acciones constitucionales de forma separada. Nuestra variable dependiente está codificada como 1 para los casos donde la corte decidió la inconstitucionalidad de la ley o acto y como 0 si sucedió lo contrario (excluyendo los casos que, por distintas razones, la corte no decide). Para evaluar si la corte cambió su comportamiento después de la alternancia del poder político, incluimos una variable dicotómica que indica los casos decididos después de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del 2000 (*Alternancia*). Nuestra expectativa es que la corte se vuelva más propensa a anular la legislación en las acciones constitucionales después del 2000, y por lo tanto la variable *Alternancia* debía tener un signo positivo en estos casos. Una segunda variable independiente de interés son las acusaciones en contra del PRI, una variable dicotómica para casos donde el acusado era un órgano estatal controlado por el anterior partido hegemónico. Si esta variable es positiva, significaría que la corte decide más a menudo en favor del PRI.<sup>18</sup> Para descartar la posibilidad de que exista una tendencia en favor del acusado en la corte, independientemente las tendencias partidistas, también agregamos una variable dicotómica para las acusaciones en contra del PAN. Si tanto las acusaciones en contra del PRI como en contra del PAN son negativas y estadísticamente significativas, esto revelaría una tendencia en favor del acusado sin tomar en cuenta el partido del que provenga. Para verificar si hay un cambio en la propensión de la corte para decidir a favor del PRI después de la alternancia en el poder, multiplicamos las acusaciones en contra del PRI y del PAN por la variable *Alternancia*. Si el signo de los coeficientes cambia, esto indicaría que la propensión a favor del PRI o del PAN cambió después del 2000.

Agregamos una serie de controles. Para las controversias constitucionales, agregamos una variable dicotómica que indica si el demandante fue una municipalidad que procede como demandante en la aplastante mayoría de las controversias constitucionales. También incluimos variables dicotómicas para los conflictos donde un nivel más bajo de gobierno (municipalidad

<sup>18</sup> Beatriz Magaloni y Arianna Sánchez, *Empowering Courts as ... op. cit.*; Julio Ríos Figueroa, *Fragmentation of Power and The Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002*, *Latin American Politics & Society*, vol. 49, núm. 1, 2007.



o Estado) interpuso una demanda en contra del gobierno federal (*Municipal v Federal* y *Estado v Federal*). Nuestro modelo para acciones constitucionales examina las que se refieren a las leyes electorales (*Electoral*). El cuadro 1 presenta los resultados.

Los resultados de los modelos muestran que la corte tiene patrones distintos de comportamiento respecto de las acciones y controversias constitucionales. Como se esperaba, después del 2000, la propensión de la corte para anular las leyes aumentó pero solamente sucedió para las acciones, no para las controversias. Un segundo resultado importante de nuestros análisis empíricos es que la corte tiende a posicionarse a favor del PRI pero sólo en las controversias. En las acciones constitucionales los modelos revelan una tendencia en favor del acusado independientemente del partido (tanto los acusados del PRI y del PAN son negativos y estadísticamente significativos). En tercer lugar, nuestros resultados indican que la alternancia en poder en el 2000 no implicó ningún cambio estadístico discernible en la tendencia priista de la corte respecto de las controversias constitucionales. Aunque las variable *PRI-acusado\*alternancia* sea positiva, esto no es estadísticamente significativo. Podemos entonces concluir que la corte ha tendido a posicionarse en favor del partido hegemónico —especialmente de sus gobernadores— y que esa tendencia ha permanecido sin cambios después de que ese partido perdiera la presidencia. Por lo tanto, nuestros resultados refutan parcialmente a Ríos Figueroa<sup>19</sup> en que *la corte continúa favoreciendo al PRI* incluso antes de que se fragmentara el poder; pero esto sólo sucede en controversias constitucionales.

**Cuadro 1**  
**Resoluciones de Inconstitucionalidad de la Corte**

	Controversias Constitucionales				Acciones Constitucionales				
	Modelo I		Modelo II		Modelo I		Modelo II		
	Coef.	SE	Coef.	SE	Coef.	SE	Coef.	SE	
Alternancia (2000-006)	0.32	0.23	-0.53	0.63	Alternancia (2000-2006)	0.76***	0.22	1.48**	0.70
PRI-acusado	-0.98***	0.32	-1.77***	0.61	PRI-acusado	-1.18***	0.27	-0.44	0.70
PAN-acusado	0.17	0.31	-0.53	0.65	PAN-acusado	-0.80**	0.32	-0.20	0.75

<sup>19</sup> Julio Ríos Figueroa, *Fragmentation of Power... op. cit.*

Alternancia*PRI- acusado			1.05	0.69	Alternancia*PRI- acusado			-0.93	0.77
Alternancia*PAN- acusado			0.85	0.58	Alternancia*PAN- acusado			-0.63	0.85
Controles					Controles				
Municipal	1.85***	0.26	1.80***	0.26	Electoral	1.90***	0.27	1.86***	0.27
Estatal v Federal	1.10*	0.68	0.95	0.70					
Municipal v Federal	-1.32*	0.75	-1.27*	0.77					
Constante	-1.60***	0.31	-0.86*	0.58	Constante	-0.93***	0.31	-1.56**	0.66
	N=500 Pseudo R2 = .11		N=500 Pseudo R2 = .11			N=500 Pseudo R2 = .13		N=500 Pseudo R2 = .14	

\* Significativo al nivel de 90%; \*\* nivel de 95%; \*\*\* nivel de 99%.

Afirmamos que los resultados que difieren para las acciones y controversias constitucionales son producto de los tipos de conflictos que llegan a la corte por medio de cada uno de estos procedimientos. Las acciones constitucionales suponen asuntos donde los desacuerdos ideológicos son substancialmente más serios. Como se observa en la gráfica 1, la alternancia del poder afecta directamente la manera en que estos desacuerdos ideológicos se traducen en el sistema de pesos y contrapesos al cambiar la presidencia a la derecha y el poder legislativo a la izquierda. Las controversias constitucionales se refieren principalmente a conflictos entre los distintos *niveles de gobierno* —municipalidades, estados, y la federación— y muchos de estos enfrentan asuntos relacionados con los límites de los poderes estatales. Motivados principalmente por la fragmentación el poder político, la mayoría de estos conflictos no deberían verse afectados directamente por la alternancia del poder político en la presidencia. Además, como discutiremos ampliamente más abajo, creemos que la tendencia a favor del PRI en las controversias constitucionales es la consecuencia de una filosofía judicial en lugar de algún supuesto partidismo por parte de los Jueces de la suprema corte. Es decir que, cuando la corte decide un caso a favor de un gobernador del PRI, que son la abrumadora mayoría de los acusados, lo hace así primordialmente por la manera en interpreta la constitución y las leyes. De forma más específica, el predominio de un bloque legalista —como el que explicaremos más abajo, favorece una estricta interpretación de los juicios y de la autonomía de las constituciones de los estados sobre la federación— ha tendido a favorecer a los gobernadores de los estados sobre las municipalidades y la federación.

**Cuadro 2**  
**Disensión en la Corte**

	Coef.	SE
Alternancia (2000-2006)	1.21***	0.17
Controversias Constitucionales	-0.93***	0.16
Controles		
Derechos Fundamentales	1.17**	0.57
Constante	-1.08***	0.16
	N=811 Pseudo R2 = .09	

\* Significativo al nivel de 90%; \*\* nivel de 95%; \*\*\* nivel de 99%.

El cuadro 2 presenta un modelo de disenso dentro de la suprema corte y apoya nuestra opinión de que las acciones constitucionales involucran un conflicto sobre el cual existe un desacuerdo ideológico más serio. La variable dependiente está codificada como 1 para los casos donde al menos un Juez votó en contra de la decisión de la mayoría, y con 0 si sucedió lo contrario. Incluimos las siguientes variables independientes: *Alternancia*, codificada del mismo modo que en análisis anterior y *Controversias Constitucionales*, codificadas como 1 para las controversias y con 0 para las acciones. Examinamos los conflictos sobre *derechos fundamentales* y *cumplimiento de la ley*, que son acciones constitucionales que en términos generales plantean problemas de interpretación de los derechos. Los resultados del cuadro 2 confirman un significativo aumento en la disensión de la corte después de la alternancia del poder político en las acciones constitucionales y los casos sobre derechos fundamentales. Más adelante investigamos más estas líneas de disensión dentro de la corte.

#### **4. Segmentaciones ideológicas dentro de la Corte**

Existen muchas razones de por qué deberíamos encontrar diferencias ideológicas entre los Jueces. En primer lugar, incluso si el PRI seleccionó a la mayoría de los Jueces debe haber sido difícil para este partido predecir sus comportamientos futuros solamente con observar sus

carreras previas; esto podía ser más difícil en el caso de algunos de los Jueces nombrados. En segundo lugar, como dijimos arriba, cuando la reforma constitucional fue aprobada el presidente Zedillo estaba en la posición de imponer a todos los Jueces de la corte porque su partido aún controlaba los dos tercios del senado pero optó por negociar con la oposición, en particular con el PAN, la designación de algunos de los Jueces.<sup>20</sup> En tercer lugar, el PRI es una coalición ideológicamente heterogénea y probablemente intenta representar algunas de sus distintas "facetas" a través de sus nombramientos. Finalmente, cuatro Jueces han sido nombrados después de la alternancia del poder político y su selección es el producto de un vasto compromiso político. Primero exploramos el proceso de nominación de cada uno de los Jueces y luego procedemos a evaluar las segmentaciones subyacentes dentro de la corte.

*Procesos de Nombramiento.*<sup>21</sup> El presidente Zedillo presentó el 19 de Enero de 1994, una lista con 18 candidatos de los cuáles el senado debía elegir 11 para formar la nueva corte. Tres de los nominados del presidente eran mujeres y cuatro habían pertenecido a la recientemente disuelta suprema corte. Mientras que la oposición para volver a nombrar a los antiguos Jueces era significativa, el presidente Zedillo fue capaz de negociar con el PAN la ratificación de dos de los antiguos miembros, los Jueces Azuela y Díaz. Uno de los candidatos que repetían no obtuvo votos y el otro retiró su candidatura antes de la elección.

El cuadro 3 muestra el número de votos que recibió cada uno. También muestra el partido político que votó por cada candidato y su periodo en el cargo. El PRI y el PAN estuvieron de acuerdo en siete de once Jueces. Sólo con estos números podemos identificar los Jueces que el PAN apoyaba con más fuerza. Sin embargo, podemos inferir que los Jueces electos solamente por el PRI eran aquellos que ese partido pensó podrían representar mejor sus intereses: Ortiz, Silva, Sánchez y Román. Es importante señalar que se trataba de cuatro Jueces, *precisamente* el número requerido para bloquear cualquier decisión de la corte, ya que la regla indica que es necesaria una mayoría de ocho Jueces para una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales. Señalamos también que tres de esos cuatro ocuparían un asiento en la suprema corte por más de 17 años.

<sup>20</sup> Arianna Sánchez, *Congress, the Presidential Rulemaking Power and the Mexican Supreme Court: A Failed Attempt at Electricity Reform*, M.A. Thesis, Stanford Law School, 2003.

<sup>21</sup> Esta sección proviene de Arianna Sánchez, *Congress, the Presidential ... op. cit.*; Arianna Sánchez, *Beyond Legalism...*, *op. cit.*



Humberto Román	PRI			89				89
Juan Díaz	PRI	PAN		89	23			112
Mariano Azuela	PRI	PAN		24	86			110

\*Aunque la selección fue hecha por votación secreta, conocer la lista de senadores presentes durante la votación, el número de votos depositados, y el número de senadores de cada partido, hace posible inferir la coalición de partidos mínima necesaria para aprobar cada nombramiento. Bajo esta suposición descansa la extensa literatura sobre cohesión y disciplina características de los partidos políticos mexicanos.

(*cf.* Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico". en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (coord.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997)

El 16 de junio del 2004, el Juez Román falleció en el cargo dando a Fox una inesperada oportunidad para nombrar otro Juez. Sorpresivamente, los tres candidatos incluidos en la lista que presentó estaban, de una forma u otra, vinculados con el PRI. Los candidatos eran Felipe Borrego, Bernardo Sepúlveda, y Sergio Valls. Valls, un antiguo legislador del PRI y miembro del consejo de la judicatura federal fue capaz de conseguir la mayoría requerida (85 votos) para reemplazar al Juez Román. Él también dejará la corte en el 2019.

En noviembre de 2006, el Juez Díaz se jubiló y Fox envió su lista de nominados. Los tres candidatos en ese momento eran José Fernando Franco, Rafael Estrada Sámano y María Herrera Tello. Esta última era, por mucho, el candidato más cercano al presidente Fox incluido en cualquier lista, además de tener muchos méritos como ser la primera mujer en presidir una corte suprema estatal en el Estado de Nuevo León o bien desempeñarse como Secretaria de la Reforma Agraria bajo la administración del presidente Fox. A pesar de sus méritos, la decisión fue a favor de Franco Guzmán, quién había ocupado importantes cargos bajo las administraciones del PRI y PAN. Franco ganó por una arrolladora mayoría de 94 votos. Su nombramiento probablemente fue negociado semanas antes ya que Herrera Tello retiró su candidatura dos semanas antes del voto. Volvió a aceptar la nominación esa misma semana después de las negociaciones. Herrera Tello y Estrada Sámano solamente recibieron 5 votos juntos (*Cfr.* cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Apoyo político para los candidatos sustitutos (2003, 2006)**

Candidatos	Coalición	Votos	Coalición	Votos	Electos
<b>Asiento 1 (2003)</b>					
1 <sup>st</sup> Ronda					
José Ramón Cossío	PRI PAN PRD	84			Sí
María Martínez		6			
Teresita Rendón		2			
<b>Asiento 2 (2003)</b>					
1 <sup>st</sup> Ronda			2 <sup>nd</sup> Ronda		
Lista (1)					
Margarita Luna	PRI	37	PRI PRD	72	No
José L. De la Peza	PAN PRD	42	PAN	6	
Elvia Díaz de León	PAN	12	PAN	43	
Lista(2)					
Margarita Luna	PRI PAN PRD	82			Sí
María Arroyo	PAN	15			
Gloria Tello		5			
<b>Asiento 3 (2004)</b>					
1 <sup>st</sup> Ronda					
Sergio Valls	PRI PAN PRD	85			Sí
Bernardo Sepúlveda	PAN	20			
Felipe Borrego		9			
<b>4 (2006)</b>					
1 <sup>st</sup> Ronda					
José F. Franco	PRI PAN PRD	94			Sí
María H. Tello	PAN	3			
Rafael Estrada		2			

Fuente: *Diario de debates del Senado de la República* (Transcripciones: 27 de noviembre 2003, 2 de diciembre 2003, 19 de febrero 2004, octubre 2004, diciembre 2006).

Destacamos tres situaciones del proceso de nombramiento: 1) Cada candidato que finalmente fue nombrado Juez de la suprema corte tenía el apoyo del PRI. 2) De los once Jueces originales solamente cuatro fueron electos con el apoyo exclusivo del PRI. 3) Después de la alternancia del poder político todos los Jueces nombrados han sido producto del consenso entre los tres principales partidos políticos.

Si bien algunos Jueces parecen tener mayores afinidades con algún partido político, es difícil saber cómo éstas se traducirán en la arena legal o cómo determinará las decisiones de los Jueces. Por ejemplo, ¿los Jueces nombrados solamente por el PRI son más pro-estatus mientras que aquellos nombrados por consenso son más "pro-cambio"? Y si es así, ¿cómo se manifiesta esta línea de segmentación en el razonamiento legal? ¿la suprema corte mexicana también se caracteriza por un división liberal-conservadora (izquierda-derecha), como sucede en la suprema corte de los Estados Unidos? Para responder a estas preguntas, necesitamos analizar los votos de los Jueces.

Las segmentaciones ideológicas en la corte. Las técnicas para inferir la ideología parten de un modelo espacial estándar del voto.<sup>22</sup> Los enfoques asumen que la política y la ideología pueden ser mapeadas en el mismo espacio, y esa distancia determina la utilidad y el voto. Los Jueces en este contexto difieren uno del otro en sus ubicaciones en el espacio político, y se presume que cada uno votará por la alternativa más cercana a su punto ideal. El objetivo del análisis es utilizar los votos observados de los Jueces para estimar sus puntos ideales y otros parámetros de interés.

**Cuadro 5**  
**Votos Disidentes por Presidencia**

Presidencia	Unanimidad	Disensión	% Disensión	Total
Aguinaco (1995-1998)	97	16	14	113
Góngora (1999-2002)	192	36	16	228

<sup>22</sup> Cfr. Keith T Poole y Howard Rosenthal, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York, Oxford University Press, 1997.



Azuela (2003-2006)	306	90	23	396
Ortiz (2007-2010)	276	19	7	295
Total	871	161	16	1,032

Las decisiones unánimes, muy comunes en la corte, no ofrecen información y por lo tanto, deben ser descartadas de este análisis. Ha habido 161 votos divididos entre 1995 y 2007 (i.e al menos un Juez presente en el panel votó de forma contraria al resto), 15% del total. Hubo alguna discrepancia en la propensión de la corte para votar dividida (cuadro 5). Los primeros dos periodos, presididos por los Jueces Aguinaco y Góngora, están cerca del promedio total; el tercero, cuando el Juez Azuela se convirtió en presidente, y el primer año del cuarto periodo, con el Juez Ortiz presidiendo, estuvieron por encima y por debajo del promedio respectivamente. La corte también se ha vuelto mucho más activa con el tiempo.

Realizamos versiones unidimensional y bidimensional del modelo, reportando solamente el último porque los Jueces manifestaron diferencias tanto en la dimensión de izquierda-derecha como en la de filosofía judicial. Este supuesto clave del enfoque espacial es que votar "sí" ( $y=1$ ) o "no" ( $y=0$ ) sobre un tema depende de las ubicaciones relativas de los resultados de las políticas públicas respecto del punto ideal en el espacio del Juez  $j$ . Si  $A, N \in \mathbf{R}$  (más adelante discutiremos la versión de dos dimensiones) denota los resultados de los votos negativos y positivos en el espacio, respectivamente, es su punto medio  $m = (A+N) / 2$  lo que importa para el análisis. El Juez preferirá la alternativa que esté del mismo lado que  $m$  como su punto ideal (para una explicación detallada.<sup>23</sup> Formalmente, la propensión del voto del Juez  $j$  es  $y_j^* = x_j - m + \text{error}$ , donde  $x_j$  es el punto ideal de  $j$  y la regla de votación es  $y_j = 1$  si y solamente si  $y_j^* \geq 0$ , de otra forma  $y_j = 0$ . Multiplicamos la utilidad diferencial por una medida  $d \in \mathbf{R}$ , dejando la ecuación como  $y_j^* = d(x_j - m) + \text{error}$ . Una  $d$  más grande (en valor absoluto) indica una cuestión más polarizada, un factor que discrimina mejor la ideología de los Jueces. En el otro extremo, donde  $d=0$ , la utilidad diferencial no juega un papel y la votación está completamente determinada por la alteración aleatoria. Un  $d$  negativa invierte los votos aye y nay, dejando que el análisis proceda sin requerir un juicio a priori sobre qué voto va hacia la izquierda o hacia la derecha del espacio político.

<sup>23</sup> Cfr. Rosenthal, Howard, "The Setter Model", en James M. Enelow y Melvin J Hinich (coord.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

La extensión bidimensional es directa. El punto ideal de los Jueces  $j \in \mathbf{R}^2$  ahora tiene dos coordenadas en el espacio,  $x_{j,1}$  y  $x_{j,2}$ . Lo mismo sucede para las políticas públicas. Lo que ahora importa para la votación es la línea  $x_2 = ax_1 + b$  que divide el espacio en dos lados: todos aquellos con puntos ideales en un lado votan a favor, el resto vota en contra. El bisector pasa a través de un punto medio  $m$  y es ortogonal a la línea que conecta  $A$  y  $N$ . Así definido, todos los puntos en un lado son más cercanos a  $A$  que a  $N$  y por consiguiente votan a favor, el resto vota en contra. La propensión de voto en dos dimensiones se vuelve  $y_j^* = d(ax_{j,1} + b - x_{j,2}) + \text{error}$ , donde  $x_{j,1}$  y  $x_{j,2}$  son las coordenadas del punto ideal de  $j$ ,  $a$  y  $b$  son parámetros que necesitamos estimar junto con los puntos ideales.

Utilizamos una estimación bayesiana, adecuada para grupos pequeños como cortes.<sup>24</sup> Dimos ubicaciones arbitrarias de partida (previas) a los puntos ideales de cuatro Jueces a fin de dar unidad y sentido a lo que realmente significa "derecha", "izquierda", "arriba", y "abajo" en la escala arbitraria sobre la cual están mapeados los cálculos de ideología. Los Jueces Góngora y Gudiño estaban localizados en el Sur y en el Norte, respectivamente, anclados en la dimensión vertical; los Jueces Silva y Aguirre estaban situados en los extremos Oeste y al Este, respectivamente, anclados en la dimensión horizontal. La elección de estos extremos fue un ejercicio inductivo donde estuvieron presentes en los cuatro periodos, pero también siempre superando a otros Jueces como posibles extremos en ensayos preliminares del modelo. Aunque sabemos que los cuatro anclajes elegidos son los extremos de las dos dimensiones, necesitamos inferir de los análisis de los casos o de nuestro propio entendimiento de la corte, qué significa realmente el sentido sustantivo de "vertical" y "horizontal" en términos de política.<sup>25</sup>

## a. Resultados

El punto ideal bidimensional estimado para los cuatro periodos aparece en la gráfica 5. Las gráficas muestran los resultados de votación estimados (puntos sólidos) para todos los Jueces

<sup>24</sup> Andrew D. Martin y Kevin M. Quinn, *Dynamic Ideal Point Estimation via Markov Chain Monte Carlo for the U.S. Supreme Court*, *Political Analysis*, vol. 10, 2002, pp.134-153; Joshua Clinton, Simon Jackman y Douglas Rivers., *Statistical Analysis of Roll Call Data*, *American Political Science Review*, vol. 98, 2004, pp.355-370.

<sup>25</sup> Formalmente, las hipótesis utilizadas para el cálculo fueron  $x_{\text{Gongora}} \sim N([0,-2],[.25,.25])$ ;  $x_{\text{Gudiño}} \sim N([0.2],[.25,.25])$ ;  $x_{\text{Silva}} \sim N([-2.0],[.25,.25])$ ; y  $x_{\text{Aguirre}} \sim N([2.0],[.25,.25])$ . Los "previos" (*priors*) no informativos fueron asignados a todos los otros parámetros:  $x_j \sim N([0.0],[1,1])$ ;  $d_i \sim N(0,4)$ ;  $m_i \sim N(0,4)$ ;  $a_i \sim \text{unif}(-\infty, \infty)$ ; and  $b_i \sim N(0,4)$ . Tres cadenas fueron actualizadas cien mil veces cada una. Las primeras cincuenta mil exploraciones iniciales para cada cadena fueron descartadas, conservando cada quincuagésima simulación del resto—esto produjo una muestra de  $3 \times 1000 = 3000$  simulaciones posteriores. Las *R-hat* de Gelman y Hill se aproximan a 1, insinuando que las cadenas convergieron en un estado estable.

que han trabajado en la suprema corte de 1995 al 2007, separados en periodos determinados por las distintas presidencias de la corte, junto con un margen de error de 95% por cada resultado de votación (barras horizontales y verticales). Encontramos dos segmentaciones principales que explican la votación de la suprema corte, una línea vertical de *interpretativismo-legalismo* y una división horizontal *izquierda-derecha*. El interpretativismo, como lo utilizamos aquí, trata de expandir la jurisdicción de la suprema corte de tres maneras (i) invirtiendo el precedente judicial que limita el alcance del poder judicial; (ii) expandiendo la jurisdicción de la corte, involucrando a menudo una interpretación no literal de la constitución y de la ley; y (iii) decidiendo en contra de una interpretación limitada del proceso legal. Por otro lado, el legalismo apela a la "moderación judicial" y a una interpretación limitada de la jurisdicción de la corte y de las reglas del proceso. El legalismo también se relaciona con el textualismo o una interpretación literal de la ley.<sup>26</sup>

La división izquierda-derecha se refiere a las diferencias clásicas respecto del papel del Estado en la economía que convencionalmente se traduce en el sistema de partidos. Al igual que en el terreno de la política partidista, esperamos encontrar una fuerte correlación entre la izquierda-derecha y el liberalismo-conservadurismo, vinculada con temas sociales tales como el aborto y los derechos de las minorías. Por lo tanto, una posición de izquierda, como la utilizamos aquí, puede ser definida de una o varias maneras posibles: apoyo a la intervención estatal en la economía, así como una estrecha interpretación de los artículos 25, 26 y 27 de la constitución es decir a favor del monopolio del Estado (*izquierda económica*) y posicionamiento progresivo sobre temas sociales (*izquierda moral*). Por otro lado, una posición de derecha significa una interpretación más liberal de la constitución, permitiendo una interpretación más flexible de los artículos 25, 26 y 27, y un enfoque más conservador al análisis de los derechos sociales e individuales. La segmentación izquierda-derecha debería estar particularmente presente después de la alternancia del poder político en el 2000, que como hemos visto trajo diferentes tipos de conflictos a la Suprema Corte.<sup>27</sup>

Durante el periodo 1995-1998, cuando el Juez Aguinaco fue el presidente del tribunal, hubo un bloque sólido de 8 Jueces, como se representa en la gráfica 5. La interpretación más

<sup>26</sup> Michael A. Bailey y Forrest Maltzman, *Does Legal Doctrine Matter? Unpacking Law and Policy Preferences on the U.S. Supreme Court*, *American Political Science Review*, vol. 102, 2008, pp. 369-384.

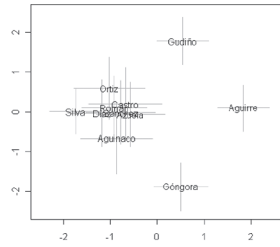
<sup>27</sup> Sánchez, Arianna... "Beyond Legalism... *op. cit.*

simple de la proximidad en los modelos espaciales es la similitud en la votación. Por lo tanto, con excepción de los Jueces Gudiño, Góngora y Aguirre, el resto votó de forma parecida la mayoría del tiempo. Las dos dimensiones son muy evidentes en el periodo, y son los votos minoritarios los que lo definen. Los tres Jueces anteriormente mencionados estuvieron en desacuerdo muy a menudo con el bloque mayoritario, pero no votaron juntos de forma sistemática (si no ocuparían posiciones adyacentes en el espacio). Es interesante hacer notar que los tres pertenecían al grupo de los siete Jueces cuyo nombramiento fue negociado por el PAN. Aguirre ocupaba la posición más de derecha en la dimensión izquierda-derecha, y Gudiño y Góngora se encontraban uno al lado del otro en esta dimensión ideológica, pero estaban posicionados en los extremos de la línea de segmentación interpretativista-legalista, Góngora representando al primero de estos y Gudiño al segundo.

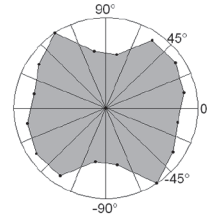
El modelo calcula parámetros informativos sobre qué tan a menudo los Jueces votan juntos. Por los supuestos del modelo espacial, cada voto segmenta el espacio en dos campos separados por una línea. La pendiente ( $a$ ) y la constante ( $b$ ) son calculadas junto con las coordenadas del punto ideal. La columna derecha de la gráfica 5 da una idea de los ángulos de las líneas calculadas en el periodo, como lo determina la ulterior distribución de las pendientes. Las gráficas rompen un círculo en ocho grupos de pendientes que se presentan como rebanadas de pastel, y reporta la frecuencia relativa con la cual las pendientes calculadas a partir de la distribución posterior caen en cada una de ellas. Las frecuencias aparecen como un punto dentro de cada rebanada y se leen como un histograma: el borde del círculo corresponde a la frecuencia máxima, por ello todos los otros puntos se reducen radialmente en proporción a la frecuencia relativa de segmentación con ese ángulo específico. La corte del Juez Aguinaco tuvo segmentaciones en todos los ángulos excepto en los más verticales con más o menos la misma frecuencia. Por implicación, es menos probable que los Jueces Gudiño y Góngora voten juntos (esto requiere líneas de segmentación cercanas a  $90^\circ$  ó  $-90^\circ$  —casi la mitad de probabilidad de cualquier otro ángulo de segmentación— para ponerlos en el mismo lado). Eran más probables los casos donde Gudiño y Aguirre votaban en contra del resto (segmentaciones en pendiente de alrededor  $-45^\circ$ ) o Góngora y Aguirre en contra del resto (alrededor de  $45^\circ$ ).

Gráfica 5  
Punto ideal estimado y ángulos de corte por Presidencia

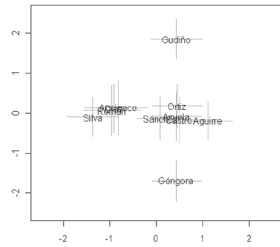
Corte Aguinaco (1995-1998)



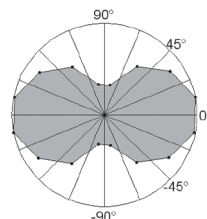
Ángulos de división, frecuencias rel. (1995-1998)



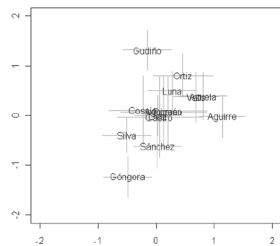
Corte Góngora (1995-1998)



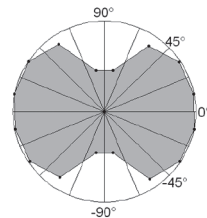
Ángulos de división, frecuencias rel. (1999-2002)



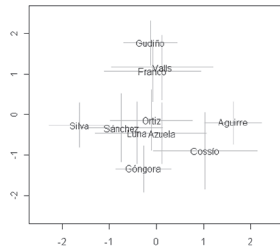
Corte Azuela (2003-2006)



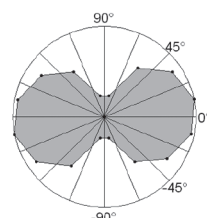
Ángulos de división, frecuencias rel. (2003-2009)



Corte Ortiz (2007)



Ángulos de división, frecuencias rel. (2007)



Durante el periodo 1999-2000, cuando el Juez Góngora fue el presidente del tribunal, el bloque compacto se rompió en dos grupos más o menos diferenciados. En gran medida, la corte de Góngora puede definirse por su intención de llevar la corte hacia un interpretativismo significativamente mayor, con el Juez Gudiño claramente oponiéndose a la expansión de los poderes de la corte. Los Jueces Azuela, Castro, Ortiz y Sánchez se desplazaron a la derecha de Aguirre en la gráfica, dejando a Aguinaco, Román, y Díaz a la izquierda con Silva. Este cambio define de forma más clara la dimensión izquierda-derecha en la corte. Las líneas de segmentación tomaron principalmente ángulos horizontales (menos de  $45^\circ$  en valor absoluto), implicando que un lado de la división de izquierda-derecha votó con Góngora (o Gudiño, invirtiendo la pendiente media) en oposición al otro lado y de Gudiño (o de Góngora). De nuevo, los Jueces Gudiño y Góngora rara vez votaron de la misma manera, como se ve por la poca frecuencia de las líneas de segmentación verticales: la dimensión interpretativista-legalista seguía básicamente definida por la oposición de estos dos Jueces, como en el periodo previo, con el resto de la corte en el medio.

El periodo 2000-2006 del Juez Azuela coincidió con tres nuevos nombramientos en la corte: los Jueces Aguinaco, Castro y Román fueron reemplazados por los Jueces Cossío, Luna y Valls. El espacio también parece mucho menos bidimensional que antes, con una distribución más fluida de puntos ideales. Una línea de aproximadamente  $45^\circ$  en el lado izquierdo de la gráfica parece capturar mucha de la variación en las posiciones de los Jueces, exceptuando a Gudiño y Aguirre. Las posiciones en las dimensiones horizontal y vertical de la corte de Azuela se volvieron muy colineales, Góngora y Ortiz representando los extremos del espectro conjunto —e.g. Góngora como el Juez del ala izquierda/interpretativista y Ortiz como el del ala derecha/legalista. Sin embargo, los Jueces Gudiño y Aguirre partieron de este punto pero en direcciones opuestas. Y como en el primer periodo, hubo una distribución relativamente uniforme de los ángulos de segmentación (con la excepción de las categorías más verticales, mucho menos frecuentes que el resto).

El periodo final nos informa sobre el comienzo de la presidencia de Ortiz en la corte en el 2007. El espacio, como es evidente en la línea del fondo de la gráfica 5, se volvió nuevamente bidimensional, como en los primeros dos periodos, pero con Jueces esparcidos de forma más uniforme en el espacio que en el tercer periodo. Silva y Aguirre ocupan posiciones opuestas en

la dimensión izquierda-derecha, aunque se encuentran lado a lado en la dimensión interpretativista-legalista. Dos bloques significativos pueden ser distinguidos observando un ángulo de 45 grados —Gudiño, Valls, Franco y Aguirre del lado derecho-legalista, y Góngora, Sánchez, Silva y Luna del lado izquierdo-interpretativista. El Juez Cossío se mueve cerca de Aguirre en esta última corte, aunque vota a menudo con el bloque de Góngora. Ortiz está cerca del punto medio en ambas dimensiones.

## 5. Ejemplos de las dimensiones de la Corte en casos específicos

Esta última sección ilustra la discusión sobre las segmentaciones de la corte y el significado del espacio bidimensional al estudiar un subconjunto de resoluciones. Seleccionamos casos que reflejan el razonamiento legal a fin de esclarecer el significado de las filosofías judiciales y de la división política de izquierda y derecha.

*Interpretativistas y Legalistas.* Empezamos discutiendo el famoso caso *Temixco* (1999) como una ilustración de la segmentación del interpretativismo-legalismo y de por qué afirmamos que el Juez Góngora es consistentemente el más interpretativista. La corte estaba resolviendo una demanda interpuesta por el gobierno municipal de Temixco que impugnaba los procedimientos adoptados por la legislatura del Estado de Morelos para resolver un conflicto de límites entre las municipalidades de Temixco y Cuernavaca.

En este caso la corte declaró, por primera vez, la constitucionalidad de su poder para examinar los procedimientos seguidos por la legislatura local mientras resolvía el conflicto de límites. El Juez Góngora afirmó que "...las controversias constitucionales fueron establecidas como un medio para proteger las esferas de competencia de los distintos poderes cuyo objetivo final es conseguir el bienestar de la gente, y por lo tanto, sería en contra del mencionado objetivo, y en contra del fortalecimiento del federalismo, negar el poder de controlar esas violaciones sobre la base de interpretaciones técnicas...". Esta nueva definición del alcance de las controversias constitucionales resultó en la expansión del poder de la corte para ejercer control constitucional sobre las violaciones al debido proceso (sustantivo y procedimental) lo que significa que una impresionante variedad de casos ahora podía ser sujeto de control por la corte.

Sin embargo, el éxito del Juez Góngora al alcanzar la mayoría en *Temixco* fue el resultado de una serie de precedentes redefiniendo el ámbito de las controversias constitucionales.<sup>28</sup> Originalmente, las controversias constitucionales estuvieron limitadas a resolver invasiones entre las distintas ramas y niveles del gobierno;<sup>29</sup> pero posteriormente la corte expandió el ámbito de las controversias constitucionales para incluir también violaciones directas a la constitución.<sup>30</sup> Más tarde, la corte cambió el ámbito de control nuevamente para incluir el control sobre las violaciones indirectas a la constitución —i.e., violaciones a las constituciones estatales "fundamentalmente relacionadas" con la constitución federal.<sup>31</sup> Finalmente, el ámbito de las controversias constitucionales fue expandido para abarcar cualquier violación a la constitución, fundamentalmente relacionadas o no, basándose en el principio de supremacía constitucional (*Temixco*, 1999).

Los Jueces Gudiño y Ortiz fueron la minoría disidente en *Temixco* pero discreparon por distintas razones. El Juez Gudiño estuvo en desacuerdo con la mayoría porque "no compartía la opinión de la mayoría de lo que significa interpretar la constitución y cuáles son los límites de tal poder." En su opinión, "la resolución aprobada por la mayoría asume que la interpretación de la constitución no tiene límites, o que si existen pueden simplemente ser ignorados."<sup>32</sup> El Juez Ortiz discrepó con el procedimiento del caso.

Otro ejemplo reciente del debate entre los bloques interpretativista y legalista es *Nuevo León* (2006). El caso es importante porque la corte tenía que decidir si un tribunal administrativo tenía facultades en las controversias constitucionales. Los argumentos utilizados por el bloque legalista en este caso se parecían inevitablemente a la interpretación previa de la corte en el *Amparo Mexicali* (1991). Antes de la reforma de 1994, la suprema corte negó la ayuda a virtualmente todas las municipalidades en el país. La manera de hacer esto fue al interpretar estricta-

<sup>28</sup> Para un análisis más detallado de la evolución (no lineal) del criterio de la suprema corte *cfr.* el voto disidente de Cossío en la controversia constitucional 18/2003.

<sup>29</sup> "Controversia constitucional. La tutela jurídica de esta acción es la protección del ámbito de atribuciones que la ley suprema prevé para los órganos originarios del Estado." *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época*, 1998.

<sup>30</sup> "Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus municipios. A la suprema corte sólo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal." Suprema corte mexicana. *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época*. 2000.

<sup>31</sup> "Controversia constitucional. Es procedente el concepto de invalidez por violaciones indirectas a la constitución siempre que estén vinculados de modo fundamental con el acto o ley reclamados." *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época*. 1997.

<sup>32</sup> Voto disidente del Juez Gudiño sobre *Temixco* (1999).



mente quién era un "poder" en el artículo 105 de la constitución.<sup>33</sup> En ese tiempo, el artículo 105 estipulaba que la suprema corte tenía jurisdicción para resolver conflictos "entre dos o más estados, entre los *poderes* de un Estado, y conflictos donde la federación es parte." De 1917 a 1991, la interpretación de la suprema corte fue que en vista de que las municipalidades no eran un "poder", carecían de facultades para entablar una controversia constitucional. Una cuestión permaneció sin respuesta: si las municipalidades no eran un "poder" ¿qué eran entonces? La corte no respondió esta pregunta ni ofreció alguna alternativa que supusiera una ayuda a los gobiernos municipales, desestimando todas las controversias constitucionales interpuestas por las municipalidades durante esos años.

En *Nuevo León* (2006), la Suprema Corte del Estado presentó una controversia constitucional en contra de la corte administrativa del Estado. El asunto consistía en determinar si la corte administrativa tenía jurisdicción para anular una decisión tomada por el consejo de la judicatura del Estado. Sin embargo, la suprema corte tenía que determinar primero si la corte administrativa tenía facultades para ser parte en las controversias constitucionales. Una mayoría de Jueces, encabezada por el Juez Valls, interpretó que la corte administrativa no era un "poder" y en consecuencia carecía de facultades para ser parte en una controversia constitucional. De acuerdo con la mayoría (Gudiño, Franco, Ortiz, Aguirre, Azuela, Luna y Valls), el único posible acusado en la controversia constitucional era el gobierno del Estado. La mayoría argumentó que a menos de que el caso fuera declarado un conflicto entre el gobernador y el poder judicial del Estado, la suprema corte debía desestimar el caso porque la corte administrativa no es un "poder".

La minoría disidente (Juez Cossío y Juez Góngora), por el otro lado, sostuvo que la corte administrativa tenía facultades para ser parte en las controversias constitucionales. Como lo explicaron, las cortes administrativas son tribunales que se especializan en temas administrativos, en especial conflictos respecto del ejercicio del poder público. Debido a su naturaleza, las cortes administrativas son consideradas órganos separados del poder judicial pero también de las otras ramas del gobierno. Para la minoría, si la corte reconocía que el gobernador tenía facultades como acusado, habría negado a las cortes administrativas, y cualquier otra entidad autónoma de hecho (como el Instituto Federal Electoral), su independencia del poder ejecutivo.

<sup>33</sup> Recordemos que el artículo 105 es la disposición que regula el poder de la suprema corte para resolver controversias y acciones constitucionales.

Además, la corte estaría *de facto* privando a todas las entidades administrativas de cualquier protección constitucional. Finalmente, los Jueces Silva y Sánchez, los votantes claves, se unieron a la mayoría al considerar que la corte administrativa carecía de facultades y el caso fue desestimado.<sup>34</sup>

*Nuevo León* no solamente sirvió para confirmar la existencia y significado de la línea divisoria interpretativista-legalista sino además nos permite mostrar cómo las posiciones de los Jueces en esta segmentación tienen implicaciones importantes respecto de la autonomía de las agencias administrativas y de las cortes especializadas. Aquellos que defienden el legalismo, como es claro en este caso, también apoyan una interpretación estrecha de la separación de poderes y mayores límites en el rango de acción de la Suprema corte en estos asuntos.

*La División Izquierda-Derecha y la decisión sobre la generación de electricidad.* Analizamos el famoso caso sobre la generación de electricidad para ilustrar la segmentación ideológica de izquierda-derecha en la corte mexicana. En 1992, el presidente Salinas reformó la ley de electricidad para permitir la inversión privada en la generación de la energía eléctrica. La reforma estipulaba que la energía producida por la cogeneración, auto-suministro, productores independientes de energía, pequeña producción de energía, así como algunas exportaciones e importaciones por proveedores autorizados, no estarían sujetos a la prohibición de participación privada fundada en el artículo 27 de la constitución mexicana. La nueva ley de electricidad también indica que el poder ejecutivo, a través de regulaciones, establecería las cantidades permitidas de energía que los productores privados podían vender a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Un año después de que la ley de electricidad fuera reformada, el presidente Salinas (PRI) promulgó su primer reglamento sobre electricidad. Hasta la fecha, la regulación ha sido reformada tres veces. La primera, en mayo de 1994 cuando el presidente Salinas estableció los límites del excedente de energía que los productores privados podían vender a la CFE. La segunda, en julio de 1997, cuando el presidente Zedillo (PRI) reformó el reglamento para otorgar a los

<sup>34</sup> Las razones de cada Juez para unirse a la mayoría fueron distintas. El Juez Silva finalmente estuvo de acuerdo con la mayoría al considerar que la corte administrativa carecía de facultades para actuar por sí sola. Sin embargo, la Juez Sánchez emitió un voto más pragmático. Antes de unirse a la mayoría justificó su voto explicando que prefería tener al gobierno como acusado que ver el caso desestimado. Transcripción de la sesión del 21 de agosto del 2007.

inversores mayor flexibilidad para participar en los procesos de oferta de capacidad y energía asociada. Finalmente, en mayo de 2001, cuando el presidente Fox (PAN) intentó establecer nuevos límites al excedente que los productores privados podían vender a la CFE.<sup>35</sup> Como es lógico, aunque las tres reformas fueron un ejercicio parecido del poder presidencial para crear leyes, ninguna de las reformas aprobadas durante los años fue impugnada. Solamente después de la elección del 2000 comenzaron los conflictos sobre el uso del poder presidencial en la creación de leyes.

Liderada por los partidos de oposición (PRI-PRD) en ambas cámaras, el congreso presentó una controversia constitucional en contra de la reforma de Fox (*Electricidad*, 2001) en julio del 2001. Esta controversia constitucional fue el primer caso donde la suprema corte tuvo que aceptar resolver un conflicto entre el ejecutivo y ambas cámaras del congreso. El congreso impugnó la legalidad de la regulación basándose en que, si bien la ley de electricidad no estableciera ningún límite explícito a las cantidades que los co-generadores y proveedores autorizados de auto-suministro pueden vender a la CFE, la ley siempre pretendió mantener la venta del excedente de energía de los inversores privados como una "excepción" respecto del derecho exclusivo del Estado de proporcionar electricidad, y no como un camino indirecto para abrir el sector eléctrico a la inversión privada.

La respuesta del presidente fue que la ley de electricidad no establecía ningún límite a las cantidades de excedentes de energía que los inversores privados podían vender a la CFE. Mejor dicho, explícitamente estipulaba que el presidente era el encargado de determinar los límites de dicha cantidad a través de reglamentos. Por lo tanto, si la regulación no caía fuera del ámbito de la legislación, actualizar las cantidades ya establecidas en la regulación no era una violación del poder legislativo del congreso.

Cuando la corte resolvía el caso de la *Electricidad* (2001) tuvo que determinar la validez de la regulación respecto del propósito legislativo- i.e., contrastarlo con la ley de electricidad.

<sup>35</sup> La reforma consta principalmente de tres modificaciones. En primer lugar, un incremento hasta de 20MW para el auto-suministro de los proveedores autorizados con una capacidad instalada de 40MW; hasta el cincuenta por ciento de su capacidad para el auto-suministro de los proveedores autorizados con una capacidad instalada de 40MW; y hasta el cien por ciento de la capacidad excedente de los co-generadores. En segundo lugar, la reforma autorizaba que la Secretaría de Energía modificara el porcentaje de energía que debía comprarse a los co-generadores y a los auto-abastecedores. Finalmente, la nueva ley autorizaba a la CFE a comprar el excedente de energía de los proveedores autorizados sin tener que pasar por un concurso.

Sin embargo, una segunda interpretación fue promovida por los Jueces Góngora, Azuela, Ortiz y Díaz que consideraron que la corte debía declarar la inconstitucionalidad de la regulación, no porque violaba el propósito legislativo, sino porque violaba los artículos 25, 27 y 28 de la constitución que explícitamente prohibían *cualquier* participación privada en el sector de la energía.

Al contrastar la regulación con ley de electricidad, 4 de 11 Jueces votaron a favor de la regulación presidencial: Aguirre, Gudiño, Aguinaco y Sánchez. Como explicó el Juez Aguirre, la creciente participación de la inversión privada en el sector eléctrico no era algo nuevo, es un proceso que comenzó desde 1992 y fue apoyado por otros actos legislativos como la ley de la comisión reguladora de energía y el TLCAN. De acuerdo con la minoría, la referencia explícita en la ley de electricidad a la facultad del ejecutivo para establecer límites a las cantidades que la CFE podía comprar a los generadores privados, reflejaba el propósito legislativo al momento de adoptar la ley. Si la legislatura en funciones tenía una intención diferente podía "desdelegar" la facultad al poder ejecutivo, reformando la ley de electricidad. Los restantes siete Jueces, encabezados por el Juez Silva que estaba encargado de redactar el proyecto de sentencia, consideraron que "si confirmamos la constitucionalidad de la regulación, en la práctica ésta permitirá la privatización de un sector estratégico del país".<sup>36</sup> Como se explicó anteriormente, las decisiones de la corte sobre controversias de separación de poderes solamente pueden tener efectos generales cuando son votadas por una mayoría de ocho votos. Con el objetivo de alcanzar la mayoría requerida, dos días después de la votación inicial, la Juez Sánchez modificó su voto, de estar a favor del presidente sobre bases estatutarias, a estar contra él al comparar la regulación con la interpretación literal de la constitución.

Aunque el congreso reclamaba una violación del principio de subordinación jerárquica en la controversia sobre la generación de electricidad, los Jueces Góngora, Azuela, Ortiz y Díaz consideraron que la "demanda efectiva" solicitada por el congreso consistía en la oposición entre la regulación del presidente y los artículos 25, 27 y 28 de la constitución. El tecnicismo legal para hacer esto era a través de *la suplencia de la deficiencia de la queja*.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Transcrito de la Sesión del 25 de abril del 2002.

<sup>37</sup> En el recurso de amparo, la "deficiencia de la queja" es un concepto muy desarrollado. Significa esencialmente que si un Juez se percata de que la acción del demandado está "incompleta" o es "deficiente", puede "corregir" la demanda para asegurar que la equidad y justicia se conserven en el proceso. Las áreas más comunes del *amparo* donde se aplica este concepto son la ley del trabajo, donde sólo opera a favor de los trabajadores, y en la ley agraria, donde sólo opera a favor de la parte menos privilegiada, es decir los campesinos

Tanto en las controversias como en las acciones constitucionales existe el concepto de "deficiencia de la queja". Sin embargo, en las controversias constitucionales la corte está limitada a corregir la "deficiencia de la queja" mientras que en las acciones constitucionales la corte tiene un poder mucho más amplio y puede decidir "sobre la violación de *cualquier* artículo de la constitución", que haya sido o no demandada por las partes.<sup>38</sup> En el caso de *Electricidad*, la suprema corte aplicó un principio más cercano a las acciones constitucionales, que consiste en ejercer un control abstracto de la constitucionalidad de las normas generales, en lugar del enfoque más limitado de las controversias constitucionales como *Electricidad*, donde la corte decide un conflicto concreto.

Cuando la mayoría de la corte decidió que la regulación del presidente Fox violaba el derecho exclusivo del Estado de proveer de electricidad, no solamente juzgó inconstitucional la regulación, sino que de manera más significativa también cuestionó la validez de la ley de electricidad aprobada por el congreso (base legal para todos los contratos firmado con el sector privado durante los últimos 16 años).

El caso sobre la generación de *Electricidad* destaca la doble dimensión del espacio político dentro de la corte mexicana. Los Jueces que votaron en contra de la regulación de la ley de electricidad no solamente votaron a favor de expandir el papel del Estado vs. el sector privado en la generación de electricidad. Esto Jueces también votaron a favor de una expansión del poder legislativo de la corte sobre las otras ramas del gobierno. Para expandir los poderes de corte se involucraron en una interpretación directa de la constitución que los llevó a revisar la constitucionalidad de una ley que no había sido impugnada. El Juez Góngora, situado sistemáticamente en nuestros mapas en el cuadrante inferior/izquierdo personifica claramente la visión de una corte más interpretativista/izquierdista. El Juez Gudiño sistemáticamente difiere de esta visión sobre la base del legalismo y el Juez Aguirre sobre la base de la ideología. Por lo tanto, ambos votaron en contra de la decisión del caso sobre la *Electricidad*.

## 6. Observaciones finales

Este capítulo examina la expansión del poder de la suprema corte para crear políticas públicas desde 1994, cuando una reforma constitucional convirtió a la corte en un tribunal constitucional.

<sup>38</sup> Los artículos 40 y 71 de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El análisis de las decisiones de las controversias y acciones constitucionales en el periodo ha ofrecido una visión integral de la actividad reciente de la corte como árbitro en el sistema de pesos y contrapesos y entre los niveles de la disposición federal. El capítulo se desarrolla en la idea de los modelos de separación de poderes según los cuales la suprema corte nunca actúa en contra de los intereses de las ramas ejecutiva y legislativa simultáneamente, porque de lo contrario la decisión probablemente será anulada y/o los Jueces sancionados. La corte sólo puede usar la interpretación legal como una herramienta de influencia política cuando las ramas electas tienen preferencias polarizadas y la corte está ubicada en el centro.

A pesar del surgimiento de un gobierno dividido desde 1997, las condiciones para que la corte tuviera influencia aparecieron hasta el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000, trayendo suficiente fragmentación del poder político y de la polarización ideológica entre las ramas del gobierno. La regresión multivariada confirmó que la probabilidad de que la corte declarara inconstitucional una ley aumentó significativamente después del 2000, pero sólo en el tipo de resoluciones (acciones constitucionales) con más probabilidad de involucrar conflictos ideológicos sustantivos. En las resoluciones de otro tipo (controversias constitucionales), principalmente utilizadas para resolver conflictos federales, la corte mostró una marcada propensión a apoyar al PRI, el partido que puso en marcha el nuevo sistema judicial y que también controla la mayoría de unidades a nivel sub-nacional. Este patrón no ha cambiado desde el 2000.

Los modelos de separación de poderes consideran a los Jueces legisladores en toga. Mientras que este reduccionismo ha ofrecido fuertes intuiciones sobre los determinantes políticos del comportamiento judicial, el modelo tiene el inconveniente de no capturar la dimensión crucial de las filosofías judiciales. Es decir, los Jueces no son diferentes entre sí simplemente porque la ideología política predispone sus acciones; también difieren en su visión del papel que la suprema corte debe jugar en el sistema de separación de poderes.

Si vamos más allá de un modelo formal que incorpora esta segunda dimensión de la acción de la corte, el capítulo también explora esta visión más completa de la política de la corte al analizar los registros de los votos de los Jueces para proporcionar estimaciones de sus puntos ideales y confirmar si el espacio es en realidad bidimensional. El método revela que, cuando las opiniones de los Jueces se dividen, en realidad se fraccionan en dos dimensiones. Los casos estudiados confirmaron que la primera dimensión de segmentación es la división están-

dar de izquierda-derecha de la política normal, y el segundo corresponde al legalismo vs. interpretativismo.

Con el aumento de la fragmentación política en 1997, pero especialmente después del 2000, nuestros resultados demuestran que los Jueces han cambiado de lugar a lo largo de las dimensiones de la política judicial. El bloque compacto de ocho miembros ubicados a la izquierda del espectro en los primeros años (1995-1998) reveló subdivisiones a lo largo de las dos dimensiones.

Nuestros resultados econométricos y los análisis de decisiones representativas de la corte sugieren la importancia de modelar las cortes bajo este supuesto más realista del espacio de dos dimensiones. Los Jueces no sólo se dividen entre la segmentación de la ideología prevalente en la organización política que de forma más convencional divide ciudadanos, partidos políticos, y por lo tanto a las otras ramas del gobierno a lo largo de la línea izquierda-derecha, sino que también difieren respecto de la filosofía judicial o formas de interpretación legal que define los límites de las capacidades de la corte para crear leyes. Incorporar esta segunda línea de división entre lo que hemos denominado legalistas vs interpretativistas dentro de los modelos formales de la corte es importante para entender la gama completa de acciones políticas de la corte dentro del sistema de pesos y contrapesos, e incluso el surgimiento de posibles conflictos con otras ramas del gobierno. Sugerimos que un problema que confrontan los políticos es que la filosofía judicial de interpretación que probablemente prevalece puede ser inexacta, especialmente cuando las cortes están recién creadas o en momentos de realineación cuando el espacio para los poderes de la corte probablemente es expandido por primera vez o de formas que no fueron anticipadas previamente.

## Fuentes

Bailey, Michael A. y Maltzman, Forrest, "Does Legal Doctrine Matter? Unpacking Law and Policy Preferences on the U.S. Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 102, 2008, pp. 369-384.

Bednar, Jenna, William Eskridge y John Ferejohn, "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley (coord.) *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

- Carbonell Sánchez, Miguel, "Observaciones en Torno a la Facultad del Ejecutivo Federal para Dictar Reglamentos y sus Límites" *ABZ Información y Análisis Jurídicos*, vol. 23, 1996, pp. 11-3.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México D.F., Siglo XXI, 1978.
- Casar, María Amparo, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Benito Nacif y Scott Morgenstern (coord.), *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2002.
- Chavez, Rebeca, Ferejohn, John A. y Weingast, Barry R., "Una teoría del Poder Judicial independiente políticamente: un estudio comparativo de los Estados Unidos y Argentina" en Ríos Figueroa, Julio y Helmke, Gretchen (coord.) *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.
- Clinton, Joshua y Jackman, Simon y Rivers, Douglas, "Statistical Analysis of Roll Call Data," *American Political Science Review*, vol. 98, 2004, pp. 355-370.
- Cosío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, México D.F., Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1978.
- Cossío, José Ramón, "Comentario al Artículo 105 Constitucional", en Carbonell Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, México, Porrúa/UNAM, 2000.
- Cossío, José Ramón, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, vol. 8, núm. 1, 2001.
- Diario de Debates del Senado de la República, Enero 1995: 195-240,
- Domingo, Pilar, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, 2000.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Collins, 1957.



Enelow, James M, y Melvin J, Hinich (coord.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, New York: Cambridge University Press, 1990.

Epstein, Lee y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, Washington, D.C., CQ Press, 1998.

Epstein, Lee, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government," *Law & Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001.

Eskridge William N., "Overriding Supreme Court Statutory Interpretation Decisions," *Yale Law Journal*, vol. 101, 1991, pp. 331-417.

Estévez, Federico y Magar, Eric y Rosas, Guillermo, "Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute," *Electoral Studies*, vol. 27, 2008, pp. 257-271.

Ferejohn, John y Kramer, Larry, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint," *New York University Law Review*, vol. 77, 2002, pp. 962-1038.

Ferejohn, John, y Barry Weingast,, "A Positive Theory of Statutory Interpretation," *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992.

Ferejohn, John, Bednar, Jenna y Eskridge, William, "A Political Theory of Federalism", En Ferejohn, Rakove, Riley (coord.), *Constitutions and Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Ferejohn, John, *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*, Mimeo, 1998.

Ferejohn, John, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence," *Southern California Law Review*, vol. 72, 1999, pp. 353-384.

- Finkel, Jodi S., *Judicial Reform as Political Insurance, Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*, University of Notre Dame Press, 2008.
- Gates, John B., "Partisan Realignment, Unconstitutional State Policies, and the U.S. Supreme Court, 1837-1964," *American Journal of Political Science*, vol. 31, núm. 2, 1987.
- Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- Gelman, Andrew y Hill, Jennifer, *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*, Cambridge University Press, 2007.
- Ginsburg, Tom, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia, Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- Helmke, Gretchen, "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Democracy and Dictatorship", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, 2002.
- \_\_\_\_\_ y Staton, Jeffrey, "El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes" en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa, *Tribunales constitucionales en América Latina*, Poder Judicial de la Federación, 2010.
- \_\_\_\_\_ y Julio Ríos Figueroa, *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Poder Judicial de la Federación, 2010.
- Iaryczower, Matías, Pablo Spiller, y Mariano Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998," *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002.

- Keck, Thomas, "Activism and Restraint on the Rehnquist Court: Timing, Sequence, and Conjunction in Constitutional Development," *Polity*, vol. 35, núm. 1, 2002.
- Landers, William y Richard Posner, "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective" *Journal of Law and Economics*, vol. 18, 1975, p. 875.
- Landes, William M. y Posner, Richard A., "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective," *Journal of Law & Economics*, vol. 18, núm. 3, 1975, pp. 875-901.
- Londregan, John B, *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition*, New York, Cambridge University Press, 2000.
- Magaloni, Beatriz y Sánchez, Arianna, "Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court," Presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, San Francisco, 2001.
- Magaloni, Beatriz y Sánchez, Arianna, "An Authoritarian Enclave: The Supreme Court in Mexico's Emerging Democracy", Presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, Philadelphia, 2006.
- Magaloni, Beatriz y Sánchez, Arianna, "From a Dictatorial Political Order to a Constitutional One: The New Mexican Supreme Court", Manuscrito sin publicar, 2007.
- Magaloni, Beatriz, "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico" en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (coord.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Magaloni, Ana Laura, "¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?" Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 2007.

- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín "La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales, El caso del derecho constitucional a una "defensa adecuada", Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 2007.
- Martin, Andrew D, y Quinn, Kevin M., "Dynamic Ideal Point Estimation via Markov Chain Monte Carlo for the U.S. Supreme Court," *Political Analysis*, vol. 10, 2002, pp. 134-153.
- McCubbins, Mathew D, Roger G, Noll, y Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control," *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 3, núm. 2, 1987, pp. 243-277.
- McCubbins, Mathew D, Roger G, Noll, y Barry Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, vol. 75, 1989, pp. 31-482.
- McCubbins, Mathew D., "Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma," Inédito, 1997.
- McCubbins, Mathew D., y Thomas, Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, vol. 28, 1984, pp. 167-179.
- Moustafa, Tamir, "Law and Resistance in Authoritarian States: The Egyptian Case" en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (coord.) *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Poole, Keith T. y Rosenthal, Howard, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, New York, Oxford University Press, 1997.
- Ramseyer, J. Mark, "The Puzzling (In)dependence of Courts: A Comparative Approach," *Journal of Legal Studies*, vol. 23, núm. 2, 1994, pp. 721-747.
- Ríos Figueroa, Julio, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002," *Latin American Politics & Society*, vol. 49, núm. 1, 2007.

Rosenthal, Howard, "The Setter Model", en Enelow, James M, y Hinich, Melvin J. (coord.) *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Sánchez, Arianna, "Congress, the Presidential Rulemaking Power and the Mexican Supreme Court: A Failed Attempt at Electricity Reform," M.A, Thesis, Stanford Law School, 2003.

Sánchez, Arianna, "Beyond Legalism: The Mexican Supreme Court in the Democratic Era," Ph.D. Dissertation, Stanford Law School, 2008.

Segal, Jeffrey y Harold J., Spaeth, *The Supreme Court and the Attitudinal Model*, New York: Cambridge University Press, 1993.

Segal, Jeffrey A., "Supreme Court Support for the Solicitor General: the Effect of Presidential Appointments," *Political Research Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 1990.

Shapiro, Martin y Alec Stone, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, 2002.

Smithey, Shannon, "Strategic Assertions of Judicial Authority," Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Ill, 1999.

Spiller, Pablo y Rafael Gely, *Congressional Control or Judicial Independence: The Determinants of U.S. Supreme Court Labor Relations Decisions, 1949-1988*, University of Chicago-George G. Stigler Center for Study of Economy and State 64, 1990.

Staton, Jeffrey, "When Judges Go Public: The Selective Promotion of Case Results on the Mexican Supreme Court," Florida State University, Manuscrito, 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Poder Judicial de la Federación, 2000.

Vanberg, Georg, "Establishing Judicial Independence in West Germany: The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers," *Comparative Politics*, vol. 32, 2000, pp. 333-353.

Weingast, Barry, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*, vol. 91, 1997, pp. 245-63.

Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (coord.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

# **La implementación de políticas judiciales en la Ciudad de México y Mérida\***

---

Jeffrey K. Staton\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del artículo que con el título "Judicial policy implementation in Mexico City and Merida", apareció en *Comparative Politics*, vol. 37, núm. 1, octubre 2004, pp. 41-60. La traducción al español estuvo a cargo de Victor Altamirano. La misma se publica con autorización del autor y los editores de la revista *Comparative Politics*. El autor agradece a Alejandro Moreno por haber proporcionado los datos que se utilizan en el presente texto y, especialmente, a John Carey, Barbara Geddes y a muchos otros reseñistas anónimos por sus útiles comentarios.

\*\* Profesor de Ciencia Política, Universidad de Emory.



¿Por qué algunas cortes constitucionales del mundo desafían la autoridad gubernamental en torno a muchos tipos de políticas, mientras que otras evitan los conflictos relacionados con temas particularmente sensibles o de importancia política? ¿Por qué algunos oficiales electos obedecen inmediatamente las resoluciones judiciales que impugnan su autoridad, mientras que otros encuentran maneras para no implementar los fallos judiciales? Estas preguntas son importantes para entender el papel que las cortes constitucionales desempeñan en asegurar que los oficiales electos respeten las normas políticas fundamentales de un Estado.<sup>1</sup> Si las cortes constitucionales no están dispuestas a impugnar la autoridad gubernamental o si los funcionarios públicos no están dispuestos a implementar fallos que les son políticamente desfavorables, el grado en que las cortes constitucionales pueden servir como mecanismos horizontales efectivos de responsabilidad estará considerablemente restringido. A pesar de la importancia de ambas preguntas, buena parte de la creciente bibliografía académica dedicada al derecho y a las cortes ha buscado explicar el comportamiento judicial sin abordar las reacciones que los oficiales de gobierno tienen ante los fallos judiciales adversos.<sup>2</sup> Por consiguiente,

---

<sup>1</sup> Vid. Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, Julio de 1998, pp. 112-126.

<sup>2</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, 2000, pp. 705-735; Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection. Court Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, junio de 2002, pp. 291-304; Matias Iaryczower, Pablo T. Spiller y Mariano

los estudiosos se quedan con una explicación en buena medida unilateral de la política judicial que proporciona un gran apoyo empírico para las teorías en torno a la construcción de fallos judiciales pero respalda poco las conclusiones teóricas en torno a la implementación de las políticas judiciales.

En contraste con esta tendencia, obras recientes de Georg Vanberg integran diversos estudios en torno al activismo judicial y la implementación de políticas al especificar lo que podría llamarse un mecanismo de ejecución pública para las órdenes judiciales, en que el apoyo del público por las cortes y la presión relacionada que los constituyentes pueden poner sobre sus representantes puede inducir el cumplimiento de resoluciones judiciales adversas.<sup>3</sup> En esta explicación, el apoyo del público también puede proporcionar la cubierta política que las cortes necesitan para abordar conflictos políticamente sensibles. Por supuesto, este mecanismo sólo funciona si las personas están lo suficientemente informadas sobre la naturaleza de los conflictos que pretenden ejecutar. Por consiguiente, Vanberg considera la manera en que la transparencia relativa de los conflictos judicializados influye en los conflictos entre los poderes del Estado.<sup>4</sup>

A pesar del importante avance teórico de Vanberg para simplificar estudios diversos que sin embargo están conectados, su modelo deja sin desarrollar varios temas. Este artículo aborda dos. Primero, la disposición pública para ayudar a que se cumplan los fallos judiciales y la capacidad pública de imponer costos significativos a sus representantes por casos de incumplimiento son conceptos distintos. Es necesario tratarlos como tales tanto en el análisis teórico como en el empírico. Segundo, si el tipo de información relacionada con el conflicto entre las ramas del gobierno al que acceden las personas afecta su habilidad para hacer cumplir fallos judiciales, se puede esperar que tanto las cortes como los oficiales electos intenten influir la manera en que la información se transmite al público. Por consiguiente, la información que rodea a los conflictos judicializados puede ser endógena de la interacción entre Jueces y oficiales políticos. Esta posibilidad complica los argumentos unidireccionales de

---

Tommasi, "Judicial Decision Making in Unstable Environments. Argentina 1938-1998", *American Journal of Political Science*, vol. 46, octubre de 2002, pp. 699-716.

<sup>3</sup> Georg Vanberg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", vol. 33, abril de 2000, pp. 333-353; Georg Vanberg, "Legislative-Judicial Relations. A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review", *American Journal of Political Science*, vol. 45, abril de 2001, pp. 364-361.

<sup>4</sup> Georg Vanberg, "Legislative-Judicial Relations...", *op. cit.*, p. 347.

causa en torno al efecto que la información tiene sobre la disposición de los Jueces a impugnar la autoridad política y de las autoridades públicas a obedecer. También sugiere que la comunicación política puede permear la política en torno a la ley de las mismas maneras que lo hace con la política en general.

Estas preocupaciones se pueden desarrollar mediante un estudio comparativo de caso en torno a las reacciones que dos ejecutivos mexicanos tuvieron a fallos altamente visibles de la Suprema Corte de México. En el primer caso, el presidente Ernesto Zedillo acató una orden de la Suprema Corte a las horas de ser emitida. En el segundo, el gobernador de Yucatán, Víctor Cervera, desafió a la corte durante casi un mes. La diferencia de sus reacciones captura de manera precisa el tipo de conducta gubernamental de desobediencia que se considera un problema en México. Cuando existe un problema de obediencia, no implica que las autoridades nunca acaten, sino que se resisten y lo retrasan. Su comportamiento distorsiona el Estado de derecho y resulta en el desperdicio de recursos judiciales que buscan asegurar su obediencia.<sup>5</sup>

## 1. Teorías en torno a la implementación de políticas judiciales

Existen tres explicaciones generales para el cumplimiento. Los defensores de la teoría de la legitimidad argumentan que, como las fuentes de coerción del poder judicial son mínimas, las cortes dependen en gran medida de que la sociedad crea en su legitimidad para inducir la implementación adecuada de sus fallos menos populares.<sup>6</sup> La legitimidad judicial suele definirse como apoyo público difuso o el grado en que las personas están comprometidas con la estructura institucional del poder judicial.<sup>7</sup> Las decisiones judiciales se siguen en la medida en que aquellos a quienes se les pide acatarlas apoyan fundamentalmente las facultades institucionales de la corte para resolver el conflicto.

<sup>5</sup> Arturo Vizcaino Zamora, Ciudad de México, 10 de junio de 2000. Con excepción de tres casos, todos los ejemplos de desobediencia investigados por la Suprema Corte durante la década de 1990 terminaron con la implementación del fallo. El autor puede proporcionar un resumen de los datos de desobediencia en juicios de amparo si se le pide. Si bien el tiempo de retraso de las autoridades varía considerablemente, todos los casos que no fueron rechazados por la corte terminaron en su acatamiento.

<sup>6</sup> *Vid.* James L. Gibson, Gregory A. Caldeira y Vanessa A. Baird, "On the Legitimacy of National High Courts", *American Political Science Review*, vol. 92, junio de 1998, pp. 343-358.

<sup>7</sup> David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, Nueva York, 1965.

Los académicos que invocan la teoría de la comunicación resaltan las maneras en que los fallos judiciales se elaboran y cómo, en última instancia, los interpretan quienes necesitan implementarlos. La propuesta más interesante que se deriva de esta perspectiva es que la especificidad del lenguaje usado para describir una resolución puede restringir las reacciones de la autoridad pública. En particular, el lenguaje claro reduce el grado en que los oficiales públicos pueden desarrollar interpretaciones creativas de las resoluciones judiciales que socavan el espíritu de la intención de la corte.<sup>8</sup>

Otros investigadores han apelado a la teoría de la elección racional para explicar la obediencia. La proposición general que plantean estos estudios es que la implementación se puede explicar mejor si se consideran los costos políticos y los beneficios asociados con otras elecciones que no sean la obediencia.<sup>9</sup> De manera específica, estos modelos típicamente son teorías de la decisión. Los autores no consideran la interdependencia de la elección sino que más bien evalúan cómo cambia la decisión de un solo individuo como función de un conjunto de parámetros exógenos; es decir, el individuo analizado toma una decisión en un vacío social. Dicho modelo simplemente plantea que la obediencia es una función de los costos y beneficios relativos que se asocian con la implementación de una decisión desfavorable. Una hipótesis probable consistente con este enfoque es que los oficiales públicos deben estar más dispuestos a implementar cambios en políticas de poca importancia relativa que en políticas de gran importancia. En otras palabras, la propensión a obedecer una resolución desfavorable debería reducirse con los beneficios derivados de la política impugnada.

Vanberg integra estos enfoques de tres maneras. Primero, reconoce que, si las cortes gozan de un amplio apoyo público, se puede esperar que el público ayude al cumplimiento de sus decisiones. Si la gente confía en que sus cortes tomen buenas decisiones y en que estén comprometidas con su estructura institucional, puede estar dispuesta a castigar a sus representantes por evadir una resolución judicial. Segundo, Vanberg sugiere que para que el público haga cumplir resoluciones judiciales es necesario que las personas estén informadas sobre la sustancia de los conflictos que resuelven las cortes y la entienda. Un público con-

<sup>8</sup> Vid. James F. Spriggs, "The Supreme Court and Federal Administrative Agencies. A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact", *American Journal of Political Science*, vol. 40, noviembre de 1996, pp. 1122-1151.

<sup>9</sup> Vid. Robert Stover y Don Brown, "Understanding Compliance and Noncompliance with the Law. The Contributions of Utility Theory", *Social Science Quarterly*, vol. 56, 1975, pp. 363-375; John A. Clark y Kevin T. McGuire, "Congress, the Supreme Court, and the Flag", *Political Research Quarterly*, vol. 49, 1996, pp. 771-781.

fundido o que desconoce por completo un fallo judicial no puede ser una fuente efectiva de obediencia. Por consiguiente, la transparencia del conflicto —la cantidad de información disponible al público y la claridad del tema legal que se discute— debe incrementar la probabilidad de activismo judicial y el acatamiento. Por último, Vanberg especifica una explicación de la obediencia basada en la teoría de juegos que incluye el concepto normativo de legitimidad. Esta adición permite que las cortes eviten el incumplimiento al impedir de modo estratégico el conflicto y demuestra claramente que una teoría política puede reconocer la importancia de las restricciones normativas del comportamiento humano y la racionalidad dentro del mismo marco.<sup>10</sup>

Vanberg proporciona un estudio de caso detallado como evidencia empírica de sus aserciones en torno a la implementación, de la interacción entre el canciller alemán Konrad Adenauer y el Tribunal Constitucional Federal de Alemania. Este análisis sugiere que la fuerza del apoyo público por el tribunal hizo que Adenauer aceptara una resolución inusualmente desfavorable.<sup>11</sup> Si bien otros estudios han considerado el impacto de los intereses de los constituyentes en la implementación, este artículo es el primer intento de probar el modelo de Vanberg fuera de Alemania.<sup>12</sup>

A pesar de la importancia de la contribución de Vanberg, su modelo plantea al menos dos problemas. Primero, Vanberg condiciona sus expectativas en torno a la implementación de políticas judiciales en los costos de la respuesta negativa del público por desafiarla, según la perciben los oficiales electos. Por supuesto, el parámetro de la respuesta negativa del público se puede definir de manera operacional de las maneras siguientes: el grado de confianza que las personas colocan en los tribunales constitucionales; la opinión de los constituyentes en torno a la decisión de la corte; el número de votantes insatisfechos con la respuesta de sus representantes; la proximidad y el nivel de competencia de una elección pendiente; y el interés personal de los oficiales públicos por mantener una imagen como alguien que apoya el Estado de derecho. Si bien la inclusión de un solo parámetro de costo es un supuesto de simplificación apropiado para un modelo general, combina dos conceptos distintos de maneras que

<sup>10</sup> Vid. Randall L. Calvert, "Rationality, Identity and Expression", en Ira Katznelson y Helen Milner (coords.), *Political Science. The State of the Discipline*, 3a. ed., W. W. Norton and American Political Science Association, Nueva York, 2002.

<sup>11</sup> Georg Vanberg, "Establishing Judicial Independence...", *op. cit.*, pp. 341-348.

<sup>12</sup> Vid. John A. Clark y Kevin T. McGuire, "Congress, the Supreme Court...", *op. cit.*, p. 776; y Richard M. Johnson, *The Dynamics of Compliance. Supreme Court Decision-Making from a New Perspective*, Northwestern University Press, Evanston, 1967.

pueden volver turbia una prueba empírica. En particular, niveles distintos de apoyo público pueden medir la disposición de los constituyentes a defender sus cortes; sin embargo, es posible que no capturen la capacidad de los ciudadanos para imponer los tipos de costos sobre los oficiales electos que inducirán la obediencia. Incluso si la mayoría de los constituyentes cree que las resoluciones de su tribunal constitucional deben implementarse inmediatamente, esa mayoría quizá no esté en una posición significativa para castigar la desobediencia. Claramente, no puede hacerlo si las lecciones están arregladas. Asimismo, es probable que se juzgue a los representantes por dimensiones de múltiples temas además del Estado de derecho. En resumen, el apoyo público y la capacidad pública de imponer costos significativos a los oficiales rebeldes son conceptos relacionados pero distintos. En lo que sigue, la disposición al castigo, así como otros factores, son variables controladas, y se muestra la manera en que la implementación puede verse afectada por la diferencia esperada de los costos públicos impuestos.

Segundo, Vanberg asume que la información, en especial la transparencia de la cuestión que considera la corte, es exógena de la interacción que analiza. Sin embargo, ya que se afirma que la información es tan importante para las decisiones que toman los oficiales políticos en torno al acatamiento, ¿acaso no es de esperarse que intenten influir en la información?<sup>13</sup> Este tema resulta crucial. Si los oficiales electos son capaces de enmarcar sus conflictos de manera efectiva, pueden reducir los costos de los constituyentes relacionados con el desacato. Por otro lado, sin duda es posible que un oficial eleve los costos del desacato sin darse cuenta al plantear un conflicto de un modo particular. De hecho, la explicación misma de Vanberg de la batalla de Adenauer con el tribunal constitucional federal detalla esfuerzos de su parte por convencer a sus electores de que es posible desobedecer una decisión particular del tribunal, un esfuerzo que pareciera haber aumentado —en vez de disminuir— la oposición a su postura.<sup>14</sup> La manera en que Cervera y Zedillo plantearon sus respectivos conflictos pudo haber influido en los costos respectivos de la desobediencia, aunque de modos absolutamente distintos. Resulta importante considerar la información como algo que probablemente sea endógeno de la relaciones entre el poder judicial y el ejecutivo.

<sup>13</sup> Thomas E. Nelson y Donald R. Kinder, "Issue Frames and Group-Centrism in American Public Opinion", *Journal of Politics*, vol. 4, noviembre de 1996, pp. 1055-1078.

<sup>14</sup> Georg Vanberg, "Establishing Judicial Independence...", *op. cit.*, pp. 344-345.

Los casos de Zedillo y Cervera se analizan a través de cuatro hipótesis sobre la implementación, todas calificadas por la condición *ceteris paribus*. La implementación inmediata de una resolución judicial es más probable cuando: primero, la transparencia del tema es relativamente alta; segundo, la importancia que los oficiales públicos asignan al tema que se revisa es relativamente baja; tercero, el apoyo público de la corte es relativamente alto; y, cuarto, los costos particulares que los constituyentes pueden imponer en sus representantes son relativamente elevados. Estos dos casos son similares en todas menos una de las dimensiones teóricas esenciales: los costos verosímiles que Zedillo y Cervera podían esperar por desafiar a la Suprema Corte.<sup>15</sup> La diferencia de estos costos puede explicar la varianza de sus reacciones. Asimismo, Cervera y Zedillo influyeron en la información que rodeaba a estos conflictos, y es probable que sus esfuerzos hayan afectado las ramificaciones políticas de respuestas alternativas a las decisiones de la corte.

## 2. El caso de Zedillo

Al inicio de la crisis del peso de 1994, la economía mexicana se fortaleció con 55 mil millones de dólares en compromisos de préstamo por parte de Estados Unidos, Canadá y varias agencias internacionales importantes. Con estos nuevos fondos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, intentaba asegurar la viabilidad de los bancos del país.<sup>16</sup> La política más controvertida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público involucraba asumir la deuda de ciertos bancos incapaces de cumplir sus obligaciones. Lo hizo a través del Fondo para la Protección del Ahorro, un fideicomiso federal creado en 1990. Lo que hacía que esta política fuera controversial era que algunos de los préstamos que asumía el fondo se otorgaron con estándares de manejo de riesgos cuestionables y en algunos casos eran ilegales, de los administradores del banco a familiares, amigos y a ellos mismos.<sup>17</sup> Algunos de estos préstamos eran irrecuperables y, en marzo de 1998, la administración de Zedillo propuso su transferencia a la deuda pública general de México.

<sup>15</sup> Sobre los diseños cualitativos para probar teorías con variables múltiples, *vid.* Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press, Princeton, 1994, pp. 140-141.

<sup>16</sup> Isaac Katz, "The Crisis of the Mexican Banking System", *Western Centre for Economic Research Information Bulletin*, vol. 41, octubre de 1996, pp. 1-8.

<sup>17</sup> Michael W. Mackey, "Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro, Fobaproa y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998 (Julio de 1999)", *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*.

Ya que algunos de los préstamos irregulares asumidos por el fondo involucraban a banqueros e industriales vinculados de manera cercana con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que pertenecía Zedillo, la oposición política en el Congreso veía la propuesta con mucho escepticismo. A lo largo del año siguiente, los miembros de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados solicitaron información sobre la estructura interna del fondo. La administración de Zedillo contestó negativamente a estas solicitudes y citó provisiones de la Ley de Instituciones de Crédito que limitaban solamente la publicación de información financiera al poder judicial y ejecutivo.<sup>18</sup>

En septiembre de 1998, un subcomité de la cámara contrató al canadiense Michael Mackey para que auditara el manejo que la administración de Zedillo había hecho de la crisis bancaria. Antes de que Mackey pudiera completar su trabajo, Carlos Cabal Peniche, el ex presidente del Banco Unión, un banco nacional fallido, anunció que había ayudado a canalizar de manera ilegal 25 millones de dólares a la campaña electoral del PRI en 1994 con un fideicomiso que abrieron miembros del comité ejecutivo del PRI y que estaba financiado principalmente por préstamos que el Banco Unión entregó a compañías fantasmas asociadas con el mismo Cabal Peniche.<sup>19</sup> Estos préstamos formaban parte de la deuda irrecuperable que asumiría el Congreso. Aunque Zedillo negó tener conocimiento de estas transacciones, Cabal Peniche aseveró que el presidente había participado directamente en el esquema. Los alegatos de Cabal Peniche, fueran ciertos o no, dotaron de cierto grado de especificidad a la búsqueda de información de la cámara en torno a la naturaleza del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro. Aunque Mackey citó apoyo legal que supuestamente liberaba al secretario de hacienda y crédito público de su obligación de proteger el carácter secreto de las transacciones financieras, su petición recibió una negativa definitiva el 9 de julio de 1999.<sup>20</sup>

En respuesta, la cámara presentó un juicio de controversia constitucional contra Zedillo y los miembros de su gabinete. El fallo de la corte el 24 de agosto de 2000 sostenía que "el interés resguardado por el secreto fiduciario, no es oponible a dichas facultades [del Congreso]

<sup>18</sup> Ley de Instituciones de Crédito, título sexto, artículo 117.

<sup>19</sup> Andres Oppenheimer, "Banker Tells of Huge PRI Donations. Fugitive Says \$25 Million Campaign Gift 'Normal' in Mexico", *Miami Herald*, 29 de mayo de 1999, p. 16A.

<sup>20</sup> Ley de Protección al Ahorro Bancario, artículo 7, transitorio. Sobre la respuesta del secretario de finanzas y crédito público, *vid.* Comunicado de prensa 71 / 99, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Comunicación Social.



tal y como acontece, cuando deudas privadas se convierten en deuda pública".<sup>21</sup> La corte solicitó que el presidente obligara al secretario de finanzas a entregar los datos solicitados a la cámara dentro de un periodo de 20 días. Zedillo obedeció de inmediato y emitió una orden para ese efecto a las horas de que se anunciara el fallo.<sup>22</sup>

### 3. El caso de Cervera

El Consejo Electoral del estado de Yucatán es la principal autoridad administrativa responsable de las elecciones estatales. El consejo está compuesto de siete consejeros, nombrados por la legislatura compuesta de 25 miembros y con una sola cámara del estado con una norma de votación de una mayoría calificada de cuatro quintos. Los partidos políticos registrados oficialmente y las organizaciones sociales sin fines de lucro pueden nominar hasta tres candidatos.<sup>23</sup>

El 31 de agosto del año 2000, los quince delegados afiliados con el PRI votaron por extender el periodo de los consejeros actuales hasta la elección de mayo de 2001. Los ocho delegados del Partido Acción Nacional (PAN) y dos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) votaron en contra de la extensión, lo que hizo que le faltaran cinco votos al PRI para cumplir con el requerimiento de mayoría calificada. Ignorando la regla de votación, el congreso emitió un decreto legislativo que aprobaba la extensión y Víctor Cervera Pacheco, el gobernador priista del estado, la publicó sin presentar objeción alguna. En respuesta a esto, el comité ejecutivo del PRD presentó un juicio de revisión constitucional ante el tribunal superior del Tribunal Electoral Federal en la ciudad de México. El 12 de octubre, el tribunal invalidó el decreto y ordenó al congreso que ratificara una lista de candidatos para una nueva elección.

En vez de respaldar a los 59 nominados que ya se habían ratificado para la primera elección, un comité dirigido por la líder de la mayoría Myrna Hoyos votó por enmendar la evidencia probatoria necesaria para satisfacer los requisitos para formar parte del Consejo Electoral del estado. Después de aplicar los nuevos estándares, el número de candidatos elegibles se redujo de 59 a 14, el número exacto necesario para llenar las siete posiciones de consejeros y sus siete sustitutos. Resulta curioso que el PRI u organizaciones sociales relacionadas con el PRI

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, tesis: P. / J. 87 / 2000, p. 980.

<sup>22</sup> Comunicado de prensa 0007 / 2000, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>23</sup> Artículo 90, Código Electoral del Estado de Yucatán (CEEY).

hayan postulado a los únicos nominados que sobrevivieron al recorte.<sup>24</sup> El 16 de octubre, el gobernador Cervera publicó los nuevos estándares en el *Diario Oficial* de Yucatán, y Hoyos dispuso que el Congreso votara por los candidatos propuestos. Ante el hecho de que la publicación por parte del gobernador de las nuevas reglas y el voto final del Congreso estaban programados para el mismo día, las organizaciones que podían nominar no tuvieron oportunidad alguna de actualizar sus propuestas rechazadas. Los miembros del PAN y el PRD dejaron la sesión legislativa y los nominados que quedaban fueron elegidos de manera unánime por 15 priistas, con lo que se satisfizo técnicamente el requerimiento de mayoría calificada. En respuesta a esto, el PRD y el PAN presentaron una apelación ante el Tribunal Electoral Federal. El 15 de noviembre, el tribunal volvió a anular los procedimientos del gobierno, obligando así al gobernador Cervera a tomar todas las acciones necesarias para asegurar la implementación adecuada de las resoluciones.

En esta ocasión, ni el gobernador ni el congreso respondieron al tribunal. De hecho, Hoyos aseveró que el tribunal había violado la ley.<sup>25</sup> Por su parte, el gobernador Cervera argumentó que el tribunal había violado la soberanía de Yucatán.<sup>26</sup> A mediados de diciembre, el tribunal seleccionó a un consejo electoral propio y solicitó al Congreso que administrara la toma de posesión. Una vez más el Congreso se negó a implementar la decisión.<sup>27</sup> El 15 de enero, actuarios contratados por el tribunal tomaron los juramentos de los consejeros impuestos por la federación y exigieron que Cervera ordenara al secretario de finanzas entregarles 38 millones de pesos. No sólo no se liberaron los fondos, sino que grupos de activistas del PRI negaron la entrada a los consejeros al edificio oficial del Consejo Electoral del estado. Efectivamente, Yucatán tenía dos consejos electorales.

Esta situación continuó por casi dos meses. El 11 de marzo el Congreso aprobó una propuesta del gobernador Cervera que buscaba combinar a los miembros de ambos consejos. El decreto legislativo que resultó de esto evadía las resoluciones del Tribunal Electoral Federal; sin embargo, no se trataba de una acción administrativa. Por el contrario, establecía un nuevo

<sup>24</sup> Juicio de Revisión Constitucional, sup-jrc-440/2000 y sup-jrc-445 / 2000 Acumulados (113).

<sup>25</sup> Luis A. Boffil Gómez, "Legisladores del pri pretenden prolongar los poderes en Yucatán", *La Jornada*, edición en línea, 17 de noviembre de 2000.

<sup>26</sup> Luis A. Boffil Gómez, "El Congreso de Yucatán desafía a tribunal federal", *La Jornada*, edición en línea, 18 de noviembre de 2000.

<sup>27</sup> Luis A. Boffil Gómez, "Reinstala el Congreso de Yucatán a consejeros invalidados por el Trife", *La Jornada*, ed. en línea, 5 de enero de 2001.

orden legal. Por consiguiente, el conflicto quedaba fuera de la jurisdicción del tribunal y el 14 de marzo éste se declaró incompetente.<sup>28</sup>

Inmediatamente después de esta decisión, el PRD, el pan y el Partido del Trabajo (PT) presentaron demandas ante la Suprema Corte que buscaban una orden que declarara inconstitucional este decreto. A primera vista, este decreto parecía violar la Constitución federal, misma que prohíbe enmiendas a la ley electoral en el periodo que comprende los 90 días antes de una elección. La decisión de la Suprema Corte que invalidaba el decreto iba aún más lejos. Entre otras cosas, la corte afirmaba que el decreto mismo, sin importar cuándo se hubiera aprobado, violaba la estructura misma del gobierno federal mexicano pues intentaba evadir una decisión de un cuerpo judicial que adecuadamente tenía el poder judicial de regir sobre el tema. La corte exigió al gobernador implementar completamente las resoluciones previas del Tribunal Electoral Federal.

Al responder si desafiaría a la Suprema Corte, el gobernador Cervera respondió: "Si no conozco los términos, cómo voy a acatar algo que desconozco".<sup>29</sup> Días después el gobernador cuestionó la legitimidad del fallo de la corte, señalando que "amerita estudiar la resolución de la Corte, porque tiene más ingredientes políticos que jurídicos".<sup>30</sup> Sin embargo, prometió acatarla. No obstante, para el 16 de abril, la fecha límite establecida por la corte para su implementación, los fondos no se habían liberado, con lo que se retrasó la habilidad del consejo para prepararse adecuadamente para la elección. Finalmente Cervera ordenó la liberación de los fondos, pero hasta el 28 de abril, un mes después de la decisión original de la corte, casi dos semanas después de que se exigió su transferencia y sólo un mes antes de la próxima elección.

## 4. Implementación

Los casos de Zedillo y Cervera son similares en todas las dimensiones teóricas excepto por los costos reales que sus constituyentes podían imponerles en respuesta por su desacato. Los costos pueden explicar la diferencia en las respuestas de los dos ejecutivos. Aunque los métodos

<sup>28</sup> Acuerdo 13 / 2001, Sala Superior, 14 de marzo de 2001.

<sup>29</sup> Gustavo Castillo García, "Invalida la Suprema Corte el *superconsejo* electoral yucateco", *La Jornada*, ed. en línea, 18 de noviembre de 2000.

<sup>30</sup> Luis A. Boffil Gómez, "Descarta Cervera un nuevo desacato; la fecha de comicios inamovible: Creel", *La Jornada*, ed. en línea, 10 de abril de 2001.

cualitativos no proporcionan las medidas precisas de incertidumbre que ofrecen los métodos cuantitativos, no por ello es menos importante abordar la incertidumbre en un estudio cualitativo.<sup>31</sup> Por consiguiente, al final de esta sección se abordarán las posibles fuentes de incertidumbre que pueden atemperar la principal inferencia causal aquí planteada.

*Transparencia.* Los medios cubrieron ampliamente ambos casos. Tanto los periódicos nacionales, como las revistas, la radio y los programas de televisión reportaron los conflictos políticos que subyacían en estos casos, los temas constitucionales que debía resolver la corte, sus resoluciones finales y las reacciones subsiguientes de los oficiales de gobierno cuya autoridad se impugnó.<sup>32</sup> Sin duda, Zedillo y Cervera podían esperar con razón que sus acciones se reportaran a sus constituyentes. Además, las acciones ejecutivas exigidas en ambos casos tenían una sustancia similar y no podrían haber sido más fáciles de comprender. La corte no dejó espacio a Zedillo o a Cervera para evadir acatarlas a través de algún tipo de interpretación creativa. Zedillo ordenaba a su secretario de finanzas que entregara la información o no lo hacía. Cervera ordenaba a su secretario de finanzas que liberara los fondos o no lo hacía.

*Importancia política.* La importancia política mide el sentido de beneficio político del oficial que proviene de la cuestión sometida a revisión judicial. En este caso mide lo que Zedillo y Cervera podían ganar en caso de obtener una resolución judicial favorable o de ignorar una desfavorable. Es probable que ambos oficiales percibieran estos temas como algo de gran importancia.

La Cámara de Diputados no acusó formalmente a Zedillo de participar directamente en el escándalo relacionado con el Fondo Bancario para la Protección del Ahorro, aun después de que se entregaran los datos del Banco Unión, por lo que es posible preguntarse si a Zedillo le importaba la decisión de negar acceso a Mackey. Existen al menos dos razones por las que Zedillo podría haber considerado importante este asunto. Primero, si bien es probable que no creyera que los datos lo implicarían, es probable que el presidente hubiera preferido evitar que

<sup>31</sup> En torno a abordar la incertidumbre en estudios cualitativos, *vid.* Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry*, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>32</sup> Proporcionar una lista abarcadora de citas va más allá del alcance del presente artículo. Una búsqueda de artículos dedicados al Fondo Bancario para la Protección del Ahorro durante el año 2000 en el sitio web de *La Jornada* con el término "Fobaproa" generó 1,305 resultados. Una búsqueda similar del término "Gobernador Cervera" durante 2001 generó 587 resultados. Incluso la búsqueda de "Myrna Hoyos" generó 75. En contraste con esto, una búsqueda del término "Anatocismo" o "Capitalización de intereses", términos usados por la prensa para describir otro fallo importante de la Suprema Corte, generó, cuando mucho, 29 resultados durante el tiempo en que se reportó el caso. Para una lista de artículos de primera plana dedicados a éstos, favor de contactar al autor.

la oposición examinara una nueva montaña de información financiera. Ofrecer más información a la oposición, incluso si Zedillo sabía que no estaba involucrado, hubiera presentado mayores oportunidades para la construcción de teorías en torno a la manera en que el presidente pudiera haber ayudado al financiamiento ilegal de su campaña en 1994. Dado el fuerte interés de Zedillo por desarrollar un legado como reformista comprometido, debió haber deseado evitar una investigación prolongada. Segundo, como argumentó Zedillo, podía haber tenido un desacuerdo significativo con el juicio constitucional esbozado por la cámara. El caso planteaba un tema importante en torno a la separación de poderes y es probable que Zedillo valorara significativamente la continuación de la fuerza que la presidencia tenía sobre la legislatura, en especial en un área en que la ley le daba de modo verosímil al ejecutivo el poder de dar una negativa a la solicitud.<sup>33</sup>

Resulta claro que esta imputación de los intereses legales de Zedillo es especulativa. Sin embargo, existe una razón para creer que Zedillo otorgaba un gran valor a mantener esta información bajo su poder, sin importar cuál fuera la lógica particular de esto. La administración de Zedillo encontró formas cada vez más creativas de retener la información de la cámara y no liberó los datos hasta que lo obligó la Suprema Corte. Cuando menos, esta retención sugiere que al presidente le importaba conservar el control. Si no había beneficios relacionados con políticas en negarle el acceso a Mackey, se esperaría que Zedillo entregara la información a la primera solicitud.

Por último, se puede argumentar que quizá Zedillo valoraba los datos antes de la elección, la derrota de Labastida hubiera disminuido su interés en mantener el control. Aunque el interés previamente planteado no se vería afectado por la fortuna electoral del PRI, si Zedillo estaba protegiendo la información con el fin de escudar a sus copartidarios o al mismo Labastida de un escándalo mayor, es posible que la victoria de Fox hubiera reducido la importancia relacionada con políticas de esta negativa. Aunque es posible, los datos del Banco Unión no implicaron a Labastida. Asimismo, pareciera haber un debate dentro del PRI en torno a la manera en que debió manejarse la solicitud de Mackey, algunos miembros argumentaban que no entregar los datos causaba más daño a la imagen ya de por sí dañada del PRI. Esta negativa dañó las oportunidades electorales del PRI al proporcionar más municiones retóricas a los candidatos reformistas. A menos que Zedillo intentara construir una derrota del PRI, el beneficio relacionado con políticas de esta negativa no debería haber cambiado después de la elección.

<sup>33</sup> Vid. Andrea Becerril, "El expediente, nuevo motivo de enojo para priistas", *La Jornada*, 25 de agosto de 2000.

Existen al menos tres razones por las que el gobernador Cervera pudo haber considerado que el tema en juego era importante. Primero, la controversia preelectoral había dominado las apariciones públicas del gobernador y la cobertura de los medios desde el conflicto inicial con el Tribunal Electoral Federal en octubre del año 2000. Ya había desafiado al segundo tribunal más elevado de poder judicial de la federación durante seis meses antes de que la Suprema Corte se involucrara en el caso, y este desafío, más allá del conflicto subyacente, dotaba de importancia al tema. Segundo, el gobernador, según argumentaba, podría haber creído sinceramente que se estaba atacando la soberanía de Yucatán. Tercero, con una elección cercana el 27 de mayo, los votos tenían una importancia que quizá no habían tenido en años previos de competencia electoral dudosamente justa. Si bien el consejo electoral impuesto por la federación incluía una mayoría de miembros del PRI, no era "cervista" de manera uniforme. Por lo tanto, algunos han argumentado que, entre más pudiera Cervera retrasar la habilidad del consejo para cumplir por completo su misión, más fácil le sería frustrar sus intentos de asegurar una elección justa.<sup>34</sup>

*Apoyo público.* Ya que las decisiones de la Suprema Corte tienen una distancia de siete meses entre sí, es probable que la corte gozara de niveles similares de compromiso social profundo con su estructura institucional después de ambas. Sin embargo, el apoyo público difuso por la corte puede haber sido más bajo en Yucatán que en la república como un todo. La diferencia entre las reacciones de Zedillo y Cervera podría atribuirse a las diferencias en el apoyo por la corte. Esta conclusión sería congruente con las expectativas, pero dicho efecto no se podría separar de aquel que según nuestra hipótesis se relaciona con los costos percibidos del desacato.

Idealmente el apoyo difuso nacional de la Suprema Corte debe compararse con el que gozaba en Yucatán. Desafortunadamente, los datos para esta comparación no están disponibles. No obstante, existen datos de la manera en que los yucatecos juzgaban el comportamiento de la Suprema Corte en el caso Cervera y del índice de aprobación de la Suprema Corte tan sólo unos meses antes del fallo en torno a Zedillo.<sup>35</sup> Ambas son medidas del apoyo específico de la corte, un concepto que se relaciona positivamente con la legitimidad.<sup>36</sup> La tabla 1 muestra

<sup>34</sup> Comunicación personal con Alfredo Rodríguez y Pacheco, presidente del Comité Ejecutivo del pan, 26 de junio de 2001, y Efraín Poot, un antropólogo político en Mérida, 27 de junio de 2001.

<sup>35</sup> Estos datos aún no son ideales. Me gustaría comparar el apoyo nacional por la decisión de la corte en el caso de Zedillo con el apoyo estatal de la corte en el caso de Cervera. Desafortunadamente, las restricciones de datos obvian dicha comparación. Aun así, los resultados sugieren que la corte gozaba más o menos del mismo apoyo en ambos casos.

<sup>36</sup> James L. Gibson, Gregory A. Caldeira y Vanessa A. Baird, "On the Legitimacy...", *op. cit.*, p. 355.

una comparación del apoyo público de la Suprema Corte después de los dos fallos.<sup>37</sup> En la encuesta de Yucatán, 52 por ciento de los entrevistados juzgaron que el comportamiento de la corte había sido de bueno a muy bueno durante el conflicto preelectoral. En comparación, 50 por ciento de los entrevistados en la encuesta nacional aprobaban estrictamente el desempeño de la corte. Si bien estos resultados no representan un apoyo público arrollador, el apoyo de la corte era relativamente similar en el nivel nacional y el estatal. Cuando menos, si existe una diferencia, la Suprema Corte gozaría de un apoyo público marginalmente mayor en el caso de Cervera que en el de Zedillo, en contraste con el problema que se identificó con anterioridad.

**Tabla 1**  
**Apoyo público de la Suprema Corte**

	porcentaje	
	Yucatán (mayo de 2001)	Nacional (diciembre de 2000)
Opinión sobre la suprema corte en la controversia de Yucatán <sup>a</sup> / índice de aprobación nacional de la Suprema Corte <sup>b</sup>		
Bueno, muy bueno / aprueba	52	50
Justo / no aprueba ni desaprueba	14	21
Pobre, muy pobre / desaprueba	17	7
Tabla 1. Comparación del apoyo a la Suprema Corte en la república como un todo con el apoyo en Yucatán. La tabla no muestra porcentajes para "no sabe / sin respuesta" en la encuesta de Yucatán; no muestra porcentajes para "sin respuesta" en la encuesta nacional		
<sup>a</sup> La pregunta se leía: "¿Cuál es su opinión en relación con la manera en que la Suprema Corte se comportó durante el conflicto preelectoral de Yucatán?"		
<sup>b</sup> La pregunta se leía: "¿Qué opinión le merece la Suprema Corte?"		
Fuentes: Reforma, "Encuesta estatal sobre las elecciones para gobernador de Yucatán", 4-5 de mayo de 2001. Reforma, "Serie mensual", 2-3 de diciembre de 2000.		

<sup>37</sup> Los datos se obtuvieron en encuestas realizadas por el periódico *Reforma*. La información relacionada con el diseño de la muestra se puede obtener en: [www.reforma.com/encuestas](http://www.reforma.com/encuestas) o contactando al autor.

*Costos públicos del desacato: Zedillo.* En diciembre de 1994, en su discurso inaugural, Ernesto Zedillo planteó una visión para un nuevo tipo de política mexicana, en que las leyes de la república verdaderamente rigieran la legislación pública.<sup>38</sup> Muchos presidentes mexicanos tomaron posesión con deseos sociales similares. Lo que vuelve único a Zedillo es que en verdad propuso un conjunto de reformas políticas fundamentales que supuestamente buscaban crear mejores instituciones formales para asegurar el Estado de derecho y dismantelar las instituciones informales que concentraban demasiado el poder en la presidencia.<sup>39</sup>

Las elecciones presidenciales del año 2000 le presentaron a Zedillo la oportunidad de cumplir con su compromiso con el Estado de derecho. En efecto, segundos después de que el Instituto Federal Electoral anunciara que Vicente Fox Quesada probablemente sería el próximo presidente, Zedillo apareció en vivo desde la residencia presidencial frente a un retrato de Benito Juárez y proclamó su total apoyo para la transición. Al día siguiente, Zedillo se reunió con los gobernadores priistas y les pidió que todos reconocieran el triunfo electoral de Fox y culpó de la derrota a la fatiga pública con la gobernanza priista.<sup>40</sup>

Muchos priistas vieron con desdén tanto la reacción de Zedillo a los resultados iniciales de la elección como su solicitud a los líderes estatales del partido, en especial aquellos que creían que el presidente estaba intentando construir un legado democrático personal a costas del partido. Algo representativo de esta reacción fue el diputado federal Efrén Enríquez Ordóñez, quien argumentó que Zedillo prefería dejar "un legado a sus hijos, como el gran democratizador" que permanecer fiel a su partido.<sup>41</sup>

La oposición a Zedillo en el PRI siguió creciendo en las semanas que siguieron a la elección. De hecho, para el 21 de julio, cinco grupos dentro del PRI solicitaban la expulsión del

<sup>38</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, discurso inaugural, 1 de diciembre de 1994.

<sup>39</sup> Vid. Jeffrey Weldon, "Political Sources of *Presidencialismo* in México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; Luis Rubio, "Coping with Political Change", en Susan Kaufman Purcell, y Luis Rubio (coords.), *Mexico under Zedillo*, cidac, México, 1998.

<sup>40</sup> Fabiola Guarneros, Francisco Arroyo y Jorge Teherán, "Se cansó la gente del pri, dice ez a gobernadores", *EL Universal*, edición en línea, 4 de julio de 2000.

<sup>41</sup> Reportado en Francisco Arroyo, "A la basura", malos líderes del tricolor", *EL Universal*, ed. en línea, 9 de julio de 2000. Es necesario señalar que el pri claramente estaba dividido en torno a la manera de tratar con Zedillo. Juan Arvizu Arrija, "Demanda Zedillo civilidad política", *EL Universal*, edición en línea, 26 de julio de 2000.



presidente.<sup>42</sup> Zedillo carecía de buena parte del apoyo de su partido que había gozado durante su sexenio. Había concluido el momento de promover seriamente metas políticas.

Sin importar si un desacato de la corte pudiera haber resultado en algún tipo de giro público contra una propuesta de políticas para el final de su mandato, Zedillo hubiera sido incapaz de promoverla sin el apoyo de su partido. Asimismo, para el momento en que la corte emitió su fallo, el candidato de Zedillo ya había perdido la elección presidencial, la primera derrota electoral de un candidato presidencial del PRI en más de 71 años. Resulta obvio que Zedillo no tenía restricciones electorales significativas: ya era un hombre de paja. ¿Acaso el desacato de Zedillo no le hubiera generado costo público alguno? A pesar de su posición política como resultado de la elección (o debido a ella), Zedillo siguió promoviendo su mensaje de un nuevo México.<sup>43</sup> De hecho, llevaba casi dos meses defendiendo la gran transición para el momento de la resolución. Aunque resulta poco probable que las políticas o las metas electoras del presidente pudieran haberse visto afectadas por una reacción pública negativa a la decisión que tomará, sin duda su legado como un demócrata comprometido se hubiera visto afectado de haber desafiado a la corte. Zedillo valoraba mucho este legado. De hecho, 50 por ciento de los comunicados de prensa del presidente entre julio y septiembre de 2000 hacen referencia explícita a los logros de su sexenio, 42 por ciento de ellos están dedicados a la nueva democracia mexicana.<sup>44</sup>

En el sentido en que un legado se desarrolla en buena medida a partir de la opinión pública, es probable que el presidente haya percibido que los costos asociados con una reacción negativa del público al desacato eran relativamente grandes. Una manera alternativa de conceptualizar estos costos es pensar lo que podía ganar el legado de Zedillo si acataba. En otras palabras, al dar inmediatamente la orden, Zedillo podía desarrollar aún más su legado. Si hubiera desafiado a la corte, hubiera perdido esta importante oportunidad y esto se hubiera conceptualizado como una pérdida de utilidad. Ya sea que se conceptualice como un golpe directo a su legado o como la pérdida de una oportunidad para desarrollarlo, Zedillo se enfrentaba a

<sup>42</sup> El comité de honor del CEN negó la solicitud. Vid. Francisco Arroyo, "Rechaza Comisión de Honor expulsar a Zedillo y Salinas", *El Universal*, ed. en línea, 3 de agosto de 2000.

<sup>43</sup> Mario Torres, "Hoy vivimos una normidad democrática", *El Universal*, ed. en línea, 13 de julio de 2000.

<sup>44</sup> Vid. [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_arch\\_comun.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_arch_comun.html).

costos significativos si no implementaba la decisión. La respuesta de Zedillo demuestra un entendimiento de la probable incongruencia de defender una transición a la democracia al tiempo que se desafiaba a la Suprema Corte.

*Costos públicos del desacato: Cervera.* A diferencia de Ernesto Zedillo, Víctor Cervera no corría peligro alguno de afectar su imagen como un demócrata comprometido. Su legado no podía sufrir un gran daño si desafiaba a la corte ni se hubiera visto mejorado en buena medida por acatar. El gobernador era visto por todos como un dinosaurio tradicional del PRI. En contraste con Zedillo, había centralizado el poder de modo significativo y, por consiguiente, había polarizado el paisaje político de Yucatán. O se estaba del lado del gobernador o en su contra.

A pesar de tener poco que perder en cuanto a un legado democrático, Cervera sí se enfrentaba a posibles restricciones electorales. Al momento en que la corte emitió su fallo, su sucesor designado aún debía pelear en la elección del 27 de mayo y la mayoría de los electores creía que el comportamiento de la Suprema Corte había sido apropiado durante el conflicto. A Cervera claramente le importaba la elección. Había peleado —y triunfado— contra una fuerte oposición dentro del PRI estatal para promover la candidatura a la gubernatura de Orlando Paredes Lara, quien era su amigo desde hacía mucho tiempo. Además, la elección sería la más cerrada en la historia de Yucatán.<sup>45</sup> Por consiguiente, Cervera podría haber enfrentado serios costos electorales por su desacato.

La verdadera pregunta es cuánto apoyo electoral probablemente hubiera perdido Cervera como resultado de su respuesta retrasada a la Suprema Corte. La respuesta es: muy poco, por, cuando menos, dos razones. Primero, dado el tipo de político que era Cervera y su desafío durante cinco meses del Tribunal Federal Electoral, su reacción ante la orden de la corte era algo que los yucatecos esperaban. Es probable que los votantes que ya estaban predispuestos a votar contra el candidato de Cervera fueran los que consideraron su reacción inaceptable. Es poco probable que Cervera percibiera costos significativos asociados con su desacato.

<sup>45</sup> Joseph L. Klesner, "The 1998 Mexican State Elections. Post-Election Report", *Western Hemisphere Election Studies*, vol. 17, Center for Strategic and International Studies, 1998. Se pueden encontrar los resultados electorales recientes en: <http://www.pan.org.mx>.

De hecho, como sugieren los datos en la tabla 2, la identificación con el partido tenía una fuerte relación con la opinión que se tenía sobre el comportamiento de Cervera durante el conflicto preelectoral.<sup>46</sup> Entre aquellos que respondieron a la encuesta de *Reforma* que probablemente votarían en la elección de mayo, más del 73 por ciento de los que se identificaban con el PRI calificaron el comportamiento del gobernador entre bueno y muy bueno; tan solo 8 por ciento calificó su comportamiento entre pobre y muy pobre. Por el contrario, un poco más de 68 por ciento de los panistas juzgaba que su comportamiento había sido entre pobre y muy pobre. El resultado más interesante se relaciona con una opinión dividida entre los votantes indecisos: 42 por ciento calificó la conducta del gobernador entre buena y muy buena y 36 por ciento entre pobre y muy pobre. Este resultado sugiere una segunda razón por la que el gobernador probablemente consideraba que los costos asociados con el desacato eran nimios.

Debido al vínculo entre la identificación partidista y la opinión pública en torno a la conducta de Cervera, probablemente la reacción del gobernador no haría que perdiera apoyo de sus partidarios ni que ganara el de la oposición. Sin embargo, había un número importante de votantes independientes, y el apoyo por Cervera entre ellos estaba dividido. Aun así, 65 por ciento de los independientes especificaban una preferencia en la terna por la gubernatura. ¿Cómo consideraban los votantes posibles e indecisos el comportamiento de Cervera? El apoyo a Cervera en realidad era muy fuerte entre aquellos entrevistados que probablemente votarían pero que no habían elegido un candidato para el 5 de mayo. Entre los posibles entrevistados indecisos, 59 por ciento calificó la conducta del gobernador de justa a muy buena, mientras que sólo 24 por ciento la calificó de mala a muy mala. Por consiguiente, una buena parte de los votantes que podrían cambiar de opinión aprobaban el comportamiento de Cervera. A diferencia de Zedillo, los costos que enfrentaba Cervera por desafiar a la corte eran pocos. Los costos electorales eran marginales y no podría haber afectado seriamente su legado democrático si ignoraba esta orden.

---

<sup>46</sup> Bajo una variedad de especificaciones de variables múltiples, las diferencias entre aquellos que se identifican con el PRI, el PAN o el PRD resultan estadísticamente significativas de modo consistente. Ya que no se está evaluando el apoyo a Cervera, no se presentan los resultados aquí. Están disponibles bajo solicitud.

Tabla 2  
Apoyo público por Víctor Cervera por identificación partidaria

Opinión	Porcentaje		
	PRI	PAN	Independiente
Bueno / muy bueno	73.5	12.0	42.4
Justo	11.0	13.5	10.6
Malo / muy malo	8.1	68.4	36.4
No sabe / no respondió	7.4	6.0	10.6
N	136	133	66

Tabla 2. Distribución de respuestas entre posibles votantes a la respuesta en torno a la opinión del entrevistado sobre el papel de Víctor Cervera en la controversia preelectoral de Yucatán. Ya que menos de 2% de los votantes se identificaba con EL PRD, estas observaciones no se reseñan aquí.

<sup>c</sup> La pregunta se leía: "¿Cuál es su opinión de la manera en que Víctor Cervera se comportó durante el conflicto preelectoral de Yucatán?"

<sup>d</sup> Identificación partidaria: "En general, ¿se considera priista, panista o perredista? ¿Mucho o poco?" Las respuestas aquí presentadas unen la identificación fuerte con la débil

Fuente: *Reforma*, "Encuesta estatal sobre las elecciones para gobernador de Yucatán", 4-5 de mayo de 2001

## 5. Incertidumbre

Es necesario resaltar tres posibles causas de incertidumbre para la inferencia sobre el impacto de los costos percibidos por acatar. Primero, los datos del apoyo público para Cervera que se reportan en la tabla 2 vienen de una encuesta realizada una semana después de que el gobernador entregara los fondos solicitados al Consejo Electoral del Estado. Es posible que los entrevistados hubieran reportado niveles inferiores de apoyo si la encuesta se hubiera realizado antes. Sin embargo, el argumento se relaciona con la distribución de apoyo por Cervera. Por consiguiente, es necesario preguntar si el apoyo observado hubiera sido inferior entre todos los entrevistados si *Reforma* hubiera conducido la encuesta antes de la implementación final. Por ejemplo, el apoyo por el gobernador podría haber crecido relativamente más entre los votantes indecisos que entre otros votantes en respuesta a su orden de transferir los fondos. En este

caso, Cervera sin duda hubiera enfrentado costos elevados por continuar con su desacato. Asimismo, el elemento que se usa para medir el apoyo por el gobernador en realidad mide la opinión del entrevistado en torno a la conducta de Cervera durante todo el conflicto, no sólo sobre su respuesta a la Suprema Corte. Por consiguiente, no es posible separar por completo la opinión pública en torno a la reacción de Cervera hacia el Tribunal Federal Electoral de la opinión en torno a su reacción ante la Suprema Corte. Desafortunadamente, debido a las restricciones de datos, ninguna de estas preocupaciones se puede abordar del todo.

Segundo, la encuesta sobre el apoyo nacional hacia la Suprema Corte se llevó a cabo a principios de diciembre de 2000, aproximadamente tres meses después de la decisión. El momento plantea dudas sobre si las respuestas reflejaban o no las opiniones en torno al comportamiento de la Suprema Corte en agosto. Sin embargo, supuestamente la resolución de Zedillo fue la más importante de la corte y se puede asumir razonablemente que afectaba a las opiniones de diciembre. De modo más serio, la encuesta se efectuó dos días después de la toma de posesión de Fox y es probable que la transición haya elevado las opiniones sobre todos los poderes del Estado mexicano. Existen razones para creer que el apoyo por Fox y por la Suprema Corte estaban correlacionados, pues los *ratings* de aprobación del trabajo del Congreso, el presidente y la Suprema Corte cayeron con índices similares durante 2001-2002.<sup>47</sup> De hecho, para febrero de 2002, sólo 39 por ciento de los entrevistados en la encuesta nacional de *Reforma* reportaron índices de aprobación del trabajo de la Suprema Corte entre altos y muy altos. El tema crucial es si el apoyo de la Suprema Corte varió entre la nación como un todo y Yucatán, y sin duda es posible que el apoyo por la corte haya caído en Yucatán también. Ya que no existe una encuesta correspondiente en Yucatán en febrero de 2002, no hay manera de saberlo.

Tercero, se puede argumentar que la verdadera explicación de la varianza en las respuestas de los ejecutivos es que Zedillo —y no Cervera— tenía un compromiso personal con el Estado de derecho y ni una sola vez consideró retrasar la implementación del fallo de la corte. Claramente, bastaría evidencia que sugiera que Zedillo consideró en privado un retraso pero bastó la posibilidad de una reacción pública negativa para eliminar esta preocupación. Ya que no existe esta evidencia, aún puede haber razones para creer que desafiar a la corte era un acto en teoría posible para el presidente. De hecho, expertos respetados en política mexicana

<sup>47</sup> Los datos que *Reforma* proporcionó al autor provienen de la misma serie usada para generar el apoyo nacional por la Suprema Corte que se citó en el texto anterior.

han argumentado que, a pesar de su legado, Zedillo no siempre tuvo un compromiso absoluto con el Estado de derecho. Al valorar su papel en las investigaciones de corrupción, Levy y Bruhn argumentan: "Incluso en la administración de Zedillo que era mucho más sobria [...] la elección de los blancos anticorrupción pareciera seguir la lógica política del presidente (incluido el mantenimiento de la legitimidad internacional) más que la lógica independiente de un poder judicial".<sup>48</sup> Aunque Zedillo había ayudado a construir la estructura institucional de la nueva Suprema Corte, el fallo en torno al Fondo Bancario para la Protección del Ahorro era la primera vez que la corte desafiaba directamente la autoridad del presidente en un caso de tal magnitud. De la misma manera que Thomas Jefferson pudo haber considerado desafiar a John Marshall o que Richard Nixon pudo considerar desafiar a Warren Burger, Zedillo pudo al menos considerar rehusarse a entregar los datos, en especial si la opinión de Levy y Bruhn en torno al respecto del presidente por el poder judicial es cierta.

## 6. Influencia en la información

Con el fin de considerar en qué medida es razonable asumir que la información es exógena al proceso de implementación, es necesario describir la manera en que Zedillo y Cervera enmarcaron sus conflictos. Los intentos por hacer esto pueden tener efectos diferentes sobre los costos del desacato. La discusión de estos dos casos deja claro este punto. Los esfuerzos de Zedillo por influir en la información que rodeaba a su caso comenzó mucho antes de que el conflicto se judicializara. Resulta interesante que el argumento que desarrolló en el conflicto con la cámara podría haber ayudado a incrementar los costos de desafiar a la Suprema Corte. Por el contrario, los intentos de Cervera por influir la información comenzaron en un caso que ya involucraba a la judicatura y su vuelta de tuerca podría haber disminuido los costos del desacato.

*Zedillo y la información.* Desde la primera solicitud de la cámara de diputados, Zedillo y su secretario de finanzas aseveraron que los estatutos les prohibían liberar la información en torno a los fideicomisos sospechosos. En particular, argumentaron que para cumplir con la solicitud de la cámara tendrían que violar los derechos de privacidad de todos quienes habían contribuido al fideicomiso, no sólo de Carlos Cabal. Si bien Mackey citó una excepción válida al es-

<sup>48</sup> Daniel C. Levy y Kathleen Bruhn, *Mexico. The Struggle for Democratic Development*, University of California Press, Berkeley, 2001, p. 137.

tatuto de privacidad bancaria, sus solicitudes no eran lo suficientemente específicas para cumplir el estándar de estatutos. Por consiguiente, Zedillo intentó presentarle el tema a sus electores como un conflicto puramente legal en torno a una clara construcción de estatutos.<sup>49</sup> Por lo tanto, el rechazo del presidente a entregar los documentos solicitados no tenía nada que ver con la posibilidad de que la información que el Congreso buscaba pudiera implicarlo en un escándalo electoral; por el contrario, se trataba de proteger la confianza de los inversionistas en el sector bancario mexicano. Ante el reciente colapso de los bancos de México, este argumento no era inverosímil.

Una vez que se publicó la decisión, el presidente convirtió un claro contratiempo en una oportunidad de resaltar más su compromiso con el Estado de derecho. A las horas del anuncio de la corte, Zedillo publicó un comunicado de prensa en que prometía acatarlo por completo. Asimismo, presentó esta promesa como otro paso que su administración tomaría para desarrollar una democracia completa y consolidada. Además de obligarse a entregar la información solicitada, Zedillo expresó su largo compromiso con el Estado de derecho y la separación de los poderes.<sup>50</sup>

Los esfuerzos de Zedillo por influir la información que rodeaba su caso buscaban legitimar su decisión dentro de la estructura legal existente. Su argumento se relacionaba con la ley. Este enfoque era razonable en el contexto de un conflicto con el Congreso; sin embargo, una vez que involucró a la judicatura, este giro probablemente restringió seriamente el conjunto de reacciones posibles de su parte. Al haber desarrollado ya una postura que obtenía su autoridad de la estructura institucional misma de la república, Zedillo no podría haber argumentado fácilmente que una decisión de la Suprema Corte, la autoridad fundamental en la interpretación de las leyes mexicanas, podía desafiarse. En pocas palabras, el giro que desarrolló antes de que el conflicto involucrara a la judicatura puede haber incrementado los costos del desacato al hacer que cualquier cosa que no fuera acatar de inmediato pareciera fantásticamente inconsistente con el enfoque del conflicto que ya había desarrollado.

<sup>49</sup> Es probable que el argumento de Zedillo estuviera por destinatario al público y su intención no fuera convencer a otros priistas. Después de todo, publicaba comunicados de prensa y daba discursos en vez de sólo sostener una junta con los líderes nacionales, algo que hizo para convencerlos de que respetaran los resultados de la elección.

<sup>50</sup> Comunicado presidencial 2371.

*Cervera y la información.* A diferencia de Zedillo, Cervera comenzó sus declaraciones públicas en torno a la controversia en un conflicto que ya involucraba de lleno a la judicatura. Cervera no se esforzó por desarrollar un argumento que se basara en las complejidades de la estructura legal existente. Por el contrario, desafió la naturaleza misma del federalismo mexicano al argumentar que el Tribunal Federal Electoral no tenía el poder de instaurar un consejo electoral propio y luego que la decisión de la Suprema Corte había estado influida por factores políticos. La estrategia central de relaciones públicas que siguió el gobernador buscaba enmarcar el problema a partir de una división entre regional y central, una división que era bastante destacada en Yucatán. Una vez que la Suprema Corte llegó a su resolución, no había nada particularmente incongruente en su argumento a favor de la soberanía estatal de Yucatán y el desafío de la corte.

Desde un inicio, Cervera sostuvo que el Tribunal Electora de la Federación había excedido su jurisdicción al interferir continuamente con el trabajo del Congreso local. A principios de enero de 2001 recibió a 11 gobernadores del PRI y a Dulce María Sauri, la líder nacional de este partido, en Mérida para discutir la relación entre el gobierno federal y los estados y para ganar su apoyo en su batalla con el tribunal. Al final de la reunión, le recordó a sus invitados que "Todos los estados son parte de la Federación, y es obligación de sus autoridades vigilar que la soberanía no resulte violentada".<sup>51</sup> El esfuerzo por enmarcar el conflicto a partir de la soberanía estatal era calculado. Dado el fuerte sentido de identidad regional de sus constituyentes, el atractivo estaba destinado precisamente a la gente adecuada.<sup>52</sup> De hecho, casi 50 por ciento de los entrevistados en la encuesta de *Reforma* consideraban que su identidad personal era yucateco; sólo 29 por ciento se consideraba mexicano. Además, casi 38 por ciento de los entrevistados estaba de acuerdo con la aseveración "Yucatán debería ser un Estado independiente". Entre esos entrevistados, 71 por ciento juzgaba que el comportamiento de Cervera durante el conflicto preelectoral había sido entre justo y muy bueno.

El intento del gobernador por enmarcar el conflicto a partir de la división regional central probablemente ayudó a disminuir los costos asociados con el desacato. A pesar de que muchos

<sup>51</sup> Luis A. Boffil Gómez, "En Yucatán, 11 gobernadores priistas dan su respaldo a Cervera Pacheco", *La Jornada*, edición en línea, 8 de enero de 2001.

<sup>52</sup> Sobre la identidad yucateca, *vid.* Alison Greene, "Cablevisión(nation) in Rural Yucatán. Performing Modernity and Mexicanidad in the Early 1990s", en Joseph Gilbert, Anne Rubenstein y Eric Zolov (coords.), *Fragments of a Golden Age. The Politics of Culture in Mexico since 1940*, Duke University Press, Durham, 2001.



yucatecos apoyaban la decisión de la Suprema Corte, el gobernador pudo mantener su respaldo al vincular su posición con el fuerte sentido de autonomía regional que compartían sus constituyentes. Por lo tanto, Cervera pudo librarse, a partir de la comunicación, de buena parte de las restricciones que los públicos comprensivos pueden imponer en los ejecutivos renuentes.

## 7. Conclusión

¿Por qué algunos oficiales electos implementan inmediatamente las decisiones de sus cortes constitucionales mientras que otros se retrasan o las desafían? Si bien el modelo de Vanberg integra bien un conjunto importante de perspectivas de estudios relativamente difusos, deja varios problemas sin resolver. Primero, la disposición y la capacidad del público por hacer que se cumplan las decisiones judiciales son conceptos distintos y pueden mantenerse así analíticamente. Si bien la Suprema Corte gozaba de un apoyo considerable en Yucatán, la distribución del apoyo político para Cervera era tal que no temía a una respuesta negativa del público ocasionada por desafiar la orden. No se puede decir lo mismo de Zedillo, quien hubiera enfrentado costos públicos importantes si desafiaba a la corte. Al final, ya que el modelo teórico consta de múltiples variables, es probable que las pruebas adicionales requieran de numerosas observaciones para tener un control sistemático de las variables causales alternativas. Sin embargo, la operacionalización de los costos del desacato basados en los constituyentes se complicará en un estudio con un  $n$  elevado. Si bien los datos relacionados con el apoyo público difuso o el apoyo público específico en torno a decisiones individuales son mejores que ninguna medida de los costos asociados con el desacato, probablemente no basten ni reflejen de manera fidedigna la distinción entre la disposición a defender a una corte y la capacidad de hacerlo. Los votantes pueden tomar decisiones con base en varios temas además de la manera en que sus representantes interactúan con la corte constitucional. Además, no se celebran elecciones cada semana. En la medida en que la memoria es corta, la ejecución pública puede colapsar. Asimismo, no hay costos asociados con las respuestas negativas del público que no sean electorales. Cuando en verdad le importa a los oficiales electos la manera en que los recuerdan, incluso si los votantes no pueden afectar directamente sus intereses electorales o de políticas, pueden ser capaces de ejercer cierto control sobre su comportamiento. Por último, las elecciones no siempre funcionan, e incluso si lo hacen los oficiales electos deben creer que perderán el apoyo de formas importantes para que perciban costos significativos asociados con cualquier decisión. Si bien los grandes conjuntos de datos pueden ser útiles, las restricciones

de datos hacen que los estudios con  $n$  reducidos de la ejecución pública resulten particularmente útiles.

Segundo, la información puede ser endógena de las relaciones entre poderes. La consideración de la información como algo exógeno puede resultar útil cuando se plantean tipos particulares de preguntas de investigación, pero eso no significa que la información en verdad sea exógena. De hecho, ya que lo que los buenos políticos saben hacer bien es enmarcar hechos, no debería sorprendernos que intenten enmarcar sus conflictos legales y en algunos casos lo hagan de modo efectivo. Resulta claro que tanto Ernesto Zedillo como Víctor Cervera intentaron controlar la información que rodeaba a sus conflictos. Aun así, los buenos políticos a veces son incapaces de darle la vuelta a los temas exitosamente o, como sugiere el caso de Zedillo, eligen un marco que es adecuado para un conflicto pero que en última instancia no le conviene a otro. Análisis teóricos futuros pueden considerar las restricciones que las instituciones, como la revisión judicial, colocan en políticos cuando intentan desarrollar un mensaje coherente. Aún más, los Jueces, como los políticos, tienen incentivos para usar los medios si la información en verdad es importante.<sup>53</sup> Investigaciones posteriores pueden considerar también las condiciones en que es probable que los Jueces entren en batallas de relaciones públicas. Además, los académicos pueden considerar lo que ocurre cuando los Jueces y los políticos pelean por la manera de enmarcar un conflicto. ¿Quiénes están más capacitados para dar forma a un conflicto político, los Jueces o los políticos? Mientras que las conclusiones en torno al giro político de estos dos casos sólo son sugerentes, insinúan una variedad de caminos fructíferos de investigación.

## Fuentes

## Bibliografía

Calvert, Randall L., "Rationality, Identity and Expression", en Katznelson, Ira y Milner, Helen (coords.), *Political Science. The State of the Discipline*, 3a. ed., W. W. Norton and American Political Science Association, Nueva York, 2002.

<sup>53</sup> Vid. Richard Davis, *Decisions and Images. The Supreme Court and the Press*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1994.

Clark, John A. y McGuire, Kevin T., "Congress, the Supreme Court, and the Flag", *Political Research Quarterly*, vol. 49, 1996, pp. 771-781.

Davis, Richard, *Decisions and Images. The Supreme Court and the Press*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1994.

Domingo, Pilar, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, 2000, pp. 705-735.

Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, Nueva York, 1965.

Gibson, James et al., "On the Legitimacy of National High Courts", *American Political Science Review*, vol. 92, junio de 1998, pp. 343-358.

Greene, Alison, "Cablevisión(nation) in Rural Yucatán. Performing Modernity and Mexicanidad in the Early 1990s", en Gilbert, Joseph et al. (coords.), *Fragments of a Golden Age. The Politics of Culture in Mexico since 1940*, Duke University Press, Durham, 2001.

Helmke, Gretchen, "The Logic of Strategic Defection. Court Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, junio de 2002, pp. 291-304.

Iaryczower, Matias et al., "Judicial Decision Making in Unstable Environments. Argentina 1938-1998", *American Journal of Political Science*, vol. 46, octubre de 2002, pp. 699-716.

Johnson, Richard M., *The Dynamics of Compliance. Supreme Court Decision-Making from a New Perspective*, Northwestern University Press, Evanston, 1967.

Katz, Isaac, "The Crisis of the Mexican Banking System", *Western Centre for Economic Research Information Bulletin*, vol. 41, octubre de 1996.

King, Gary, *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press, Princeton, 1994.

- Klesner, Joseph L., "The 1998 Mexican State Elections. Post-Election Report", *Western Hemisphere Election Studies*, vol. 17, Center for Strategic and International Studies, 1998.
- Levy, Daniel C. y Bruhn, Kathleen, *México. The Struggle for Democratic Development*, University of California Press, Berkeley, 2001.
- Nelson, Thomas E. y Kinder, Donald R., "Issue Frames and Group-Centrism in American Public Opinion", *Journal of Politics*, vol. 4, noviembre de 1996, pp. 1055-1078.
- O'donnel, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, Julio de 1998, pp. 112-126.
- Oppenheimer, Andres, "Banker Tells of Huge pri Donations. Fugitive Says \$25 Million Campaign Gift 'Normal' in Mexico", *Miami Herald*, 29 de mayor de 1999, p. 16A.
- Rubio, Luis, "Coping with Political Change", en Kaufman Purcell, Susan y Rubio, Luis (coords.), *Mexico under Zedillo*, CIDAC, México, 1998.
- Spriggs, James, "The Supreme Court and Federal Administrative Agencies. A Resource-Based Theory and Analysis of Judicial Impact", *American Journal of Political Science*, vol. 40, noviembre de 1996, pp. 1122-1151.
- Stover, Robert y BROWN, Don, "Understanding Compliance and Noncompliance with the Law. The Contributions of Utility Theory", *Social Science Quarterly*, vol. 56, 1975, pp. 363-375.
- Vanberg, Georg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", *Comparative Politics*, vol. 33, abril de 2000, pp. 333-353.
- Vanberg, Georg, "Legislative-Judicial Relations. A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review", *American Journal of Political Science*, vol. 45, abril de 2001, pp. 364-361.

Weldon, Jeffrey, "Political Sources of Presidentialismo in México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

## Otras fuentes

Archivo General, Ernesto Zedillo Ponce de León discurso inaugural, 1 de diciembre de 1994.  
Disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic-94.html>

Arroyo, Francisco, "'A la basura', malos líderes del tricolor", *El Universal*, ed. en línea, 9 de julio de 2000.

Arroyo, Francisco, "Rechaza Comisión de Honor expulsar a Zedillo y Salinas", *El Universal*, ed. en línea, 3 de agosto de 2000.

Arvizu Arrija, Juan, "Demanda Zedillo civilidad política", *El Universal*, ed. en línea, 26 de julio de 2000.

Becerril, Andrea, "El expediente, nuevo motivo de enojo para priistas", *La Jornada*, 25 de agosto de 2000.

Boffil Gómez, Luis A. "En Yucatán, 11 gobernadores priistas dan su respaldo a Cervera Pacheco", *La Jornada*, ed. en línea, 8 de enero de 2001.

Boffil Gómez, Luis A., "Descarta Cervera un nuevo desacato; la fecha de comicios inamovible: Creel", *La Jornada*, ed. en línea, 10 de abril de 2001.

Boffil Gómez, Luis A., "El Congreso de Yucatán desafía a tribunal federal", *La Jornada*, ed. en línea, 18 de noviembre de 2000.

Boffil Gómez, Luis A., "Legisladores del PRI pretenden prolongar los poderes en Yucatán", *La Jornada*, ed. en línea, 17 de noviembre de 2000.

Boffil Gómez, Luis A., "Reinstala el Congreso de Yucatán a consejeros invalidados por el TRIFE", *La Jornada*, ed. en línea, 5 de enero de 2001.

Castillo García, Gustavo, "Invalida la Suprema Corte el superconsejo electoral yucateco", *La Jornada*, ed. en línea, 18 de noviembre de 2000.

Guarneros, Fabiola et al., "Se cansó la gente del PRI, dice EZ a gobernadores", *El Universal*, ed. en línea, 4 de julio de 2000.

Mackey, Michael W., "Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro, Fobaproa y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998 (Julio de 1999)", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.

Sala de Prensa Oficial del Vocero, Archivo de Comunicado y Boletines, Julio-Septiembre 2000, disponible en [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_arch\\_comun.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_arch_comun.html) [último acceso: 13 de septiembre de 2018].

Sala de Prensa Oficial del Vocero, Comunicado presidencial 2371, 24 de Agosto 2000, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com2371.html>

Tesis [J.]: P. / J. 87 / 2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, p. 980. Reg. 191 093.

Torres, Mario "Hoy vivimos una normidad democrática", *El Universal*, ed. en línea, 13 de julio de 2000.

**¿Más poder, más derechos?  
La Suprema Corte y la sociedad en México\***

---

Karina Ansolabehere\*\*

\* El presente texto constituye la versión en español del trabajo que con el título "More Power, More Rights? The Supreme Court and society in Mexico" apareció en Javier Couso, Alexandra Huneeus y Rachel Sieder (eds.), *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010. La traducción al español estuvo a cargo de Victor Altamirano. La misma se publica con autorización de la autora y de Cambridge University Press.

\*\* Investigadora, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.



## 1. Introducción

¿En qué condiciones un aumento en el poder de las supremas cortes para controlar otras ramas del gobierno se traduce en una mayor protección de los derechos de los ciudadanos? Para entender este proceso, no sólo deberíamos considerar la habilidad que la corte tiene para controlar a los otros poderes del Estado sino también los cambios en las relaciones entre la corte y el resto del poder judicial, y entre la corte y la sociedad. Este capítulo se enfoca en el caso de México y analiza el marco de interpretación que ha desarrollado su Suprema Corte en relación con la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos de los indígenas entre 1988 y 2007.<sup>1</sup>

Varias reformas constitucionales posteriores a 1988, junto con cambios en el contexto político y social que modificaron el papel que la Suprema Corte desempeñaba en la sociedad mexicana, implicaron que la corte adquiriera mayor poder político, mayor visibilidad social y fuera menos omnipotente dentro del poder judicial. Se fortaleció el mandato de la Suprema Corte para resolver conflictos entre poderes del Estado y determinar la constitucionalidad o

---

<sup>1</sup> Se eligió 1988 como punto de partida de este análisis porque fue el año en que se implementó una reforma constitucional que incrementó las facultades de control constitucional de la Suprema Corte para la resolución de conflictos entre los diversos poderes del Estado.

inconstitucionalidad de leyes (revisión judicial). Al mismo tiempo, la resolución de otros casos, como las violaciones de los derechos individuales de los ciudadanos, se delegó progresivamente a los Tribunales Colegiados de Circuito (o TCC). De igual modo, el poder de la corte para manejar al poder judicial se limitó, aunque de diferente manera, mediante la creación de dos cuerpos esenciales: el Consejo de la Judicatura Federal, creado en 1994, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se creó en 1996.<sup>2</sup> En 2002, se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, algo que derivó en mayor visibilidad de la corte.<sup>3</sup>

Las reformas institucionales buscaban convertir la corte en un árbitro de los conflictos políticos entre mayorías y minorías en la legislatura y entre ramas políticas en la incipiente democracia mexicana.<sup>4</sup> La Suprema Corte dejó de ser una corte del gobierno y se convirtió, en su lugar, en una corte para los políticos: sus funciones fueron orientadas más para la clase política que para la ciudadanía. Incluso si las reformas hicieron más visible a la corte, no alteraron las normas para hacerla más accesible a los ciudadanos en casos de derechos individuales. Esto se puede considerar una causa posible del bajo nivel de judicialización en casos de derechos dentro de la jurisdicción de la corte (la corte apenas ha desarrollado 38 doctrinas principales o "criterios"<sup>5</sup> relacionadas con temas de derechos en 20 años)<sup>6</sup>. Sin embargo, durante el periodo que se examina, ha habido un incremento en los criterios relacionados con los derechos aquí considerados. Este incremento en la atención que la corte presta a los derechos ha llevado al establecimiento de marcos interpretativos favorables a éstos en algunos casos y marcos de restricción de derechos en otros.

<sup>2</sup> La reforma constitucional en cuestiones electorales que se llevó a cabo en 2007 dispuso los poderes de interpretación constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir de ese momento, se rompió el monopolio de la Suprema Corte sobre la interpretación constitucional.

<sup>3</sup> Las sentencias se pusieron a disposición del público y se creó un canal judicial que permite a los ciudadanos seguir los debates en vivo por televisión.

<sup>4</sup> El Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha gobernado a México por más de 70 años, con una forma de presidencialismo ejercido por un partido hegemónico, en que el presidente ejerce poderes amplios de control político sobre las otras ramas del gobierno y sobre los estados de la república federal. (Jeffrey Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002; F. Valdés Ugalde, *Problemas del cambio constitucional en México*, ponencia presentada en 1o. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002)

<sup>5</sup> En México, el término "criterios" se refiere a las principales normas establecidas en "tesis de jurisprudencia". La Suprema Corte de México, después de un fallo, elige las principales normas que desarrolla. Sus normas son criterios que siguen las cortes inferiores en sus decisiones y que los abogados utilizan para construir argumentos.

<sup>6</sup> Esta situación ha cambiado con luego de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Sin embargo en el momento en que se escribió este artículo, esa era la situación.

Este capítulo tiene por meta analizar la manera en que la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de México como árbitro político, junto con la aparición de contrapesos débiles dentro del poder judicial y la sociedad, ha ayudado a informar los marcos interpretativos de la corte en torno a los derechos de los ciudadanos. Este capítulo plantea la hipótesis de que existe una relación cercana entre los marcos interpretativos que ha desarrollado la corte, por un lado, y sus relaciones con el ejecutivo y la legislatura, el poder judicial y los ciudadanos comunes, por el otro.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. La primera establece el modelo analítico que se utilizará. El segundo analiza las características de las relaciones de la Suprema Corte con los poderes del Estado y con la sociedad en general desde 1988 hasta el presente. El tercero contiene una descripción de los marcos interpretativos que la corte ha desarrollado en relación con la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos de los indígenas. La última sección analiza la relación entre las relaciones sociopolíticas cambiantes de la corte y su incipiente jurisprudencia en torno a derechos.

## 2. Enfoques analíticos

Los procesos democráticos posteriores a la transición han mostrado que la garantía y protección de los derechos fundamentales no es una consecuencia automática de los cambios en el régimen político ni de un incremento del poder judicial. Existe un mosaico de situaciones en este sentido en América Latina, con una amplia variación entre países. Si aceptamos que el poder judicial y en especial los máximos tribunales desempeñan idealmente el papel de la protección de derechos, la imagen regional no es homogénea. En algunas supremas cortes o cortes constitucionales quizá se puede hablar de una revolución de *derechos*: la promoción activa de los derechos por parte del poder judicial.<sup>7</sup> En este sentido, los casos de Costa Rica<sup>8</sup> y Colombia<sup>9</sup> resultan paradigmáticos. Existen cortes poderosas que no han experimentado una revolución de derechos,

<sup>7</sup> Charles Epp, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1998 [*La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013].

<sup>8</sup> Bruce Wilson, "Rights Revolutions in Unlikely Places", ponencia presentada en el Latin American Studies Association Congress, Montreal, 2007.

<sup>9</sup> Bruce Wilson, "Rights Revolutions...", *op. cit.*; Manuel Cepeda Espinosa, "The Judicialization of Politics in Colombia. The Old and the New", en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres, 2005.

como la Corte Suprema de Argentina,<sup>10</sup> y cortes poderosas que han rechazado de modo explícito una postura "activa de derechos", cuyo ejemplo más característico es la Corte Suprema de Chile.<sup>11</sup>

Al analizar la relación entre las cortes y los derechos, se desarrollaron dos enfoques en los últimos años que buscan identificar los factores que favorecen la revolución de los derechos. Estos son: 1) aquellos que ponen énfasis en las estructuras de apoyo para la movilización legal, y 2) aquellos que ponen énfasis en factores institucionales que incrementan el acceso a la justicia.

La referencia esencial para la escuela que explica a partir de una estructura de apoyo es la influyente obra de Charles Epp *La revolución de los derechos* (1998). Epp argumentaba que el factor determinante que permite una "revolución de los derechos" era la existencia de estructuras de apoyo para la movilización legal. Las estructuras de apoyo involucran los siguientes elementos: organización estratégica de abogados litigantes, abogados litigantes que se especializan en derechos y recursos para financiar el litigio estratégico. De acuerdo con esta perspectiva, la explicación de las revoluciones de derechos en diversos países con derecho anglosajón yace en la capacidad de la sociedad civil para desarrollar una estructura de apoyo. Es la sociedad civil, y no la naturaleza de la ley o del sistema de justicia la que proporciona este tipo de cambio. Epp argumenta que el hecho de que el poder judicial, en especial las supremas cortes o sus equivalentes, admita casos de derechos se relaciona con un litigio repetido sobre temas similares a lo largo del tiempo, y que esto sólo puede lograrse mediante una estructura de apoyo legal con suficientes recursos.<sup>12</sup>

Cuando las cortes elevadas tienen discreción en torno a su carga de casos, eligen los casos que se convertirán en temas esenciales para el poder judicial como un todo. Por esta razón, no sólo es importante litigar sino hacerlo de manera continua para establecer precedentes y abrir nuevos caminos de interpretación. Sin embargo, litigar ante los máximos tribunales

<sup>10</sup> Asociación para los Derechos Civiles, *La corte y los derechos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008; Karina Ansolabehere, *Más poder, ¿más derechos? Control de constitucionalidad y ciudadanía*, Mimeo, México, 2008.

<sup>11</sup> Javier Couso, "The Judicialization of Chilean Politics. The Rights Revolution that Never Was", en Rachel Sieder *et al.* (coords.), *The Judicialization of Politics...*, *op. cit.*; Lisa Hilbink, *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship. Lessons from Chile*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>12</sup> Epp se enfoca principalmente en los derechos civiles y las libertades individuales.

es caro y lento y su éxito requiere de abogados entrenados con incentivos suficientes para emprenderlos. Ya sea un abogado o un ciudadano común, para los individuos es muy caro llevar casos de derechos ante la corte.<sup>13</sup> El litigio estratégico en torno a derechos sólo puede existir en donde existen organizaciones que lo promueven a largo plazo y que reciben apoyo gubernamental o no gubernamental para hacerlo.<sup>14</sup>

El segundo enfoque no se centra en las capacidades de la sociedad civil sino en la reducción de barreras para acceder a la jurisdicción constitucional que puede facilitar una revolución de derechos. Los casos de Costa Rica y Colombia sirven para ilustrar este punto.<sup>15</sup> A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, ambos países llevaron a cabo reformas constitucionales y judiciales en favor de los derechos. Los derechos de grupos que históricamente han sido excluidos se reconocieron de modo específico y se establecieron cortes constitucionales o sus equivalentes.

Aunque no existen pruebas de una estructura significativa de apoyo de la movilización legal en ninguno de estos países,<sup>16</sup> se ha dado un aumento exponencial en la judicialización de cuestiones de derechos y una tendencia favorable para los derechos por parte de las cortes después de estas reformas. El principal factor explicativo es el acceso a la justicia. Las reformas eliminaron barreras para acceder a la jurisdicción de la corte en torno a cuestiones de derechos. Ni la figura de la tutela en Colombia ni el amparo en Costa Rica, mecanismos diseñados para proteger los derechos individuales, requieren el apoyo de un abogado para presentar una demanda y pueden presentarse en cualquier momento.

Ambos enfoques concuerdan en que los cambios en el marco interpretativo de derechos de las cortes están vinculados con la habilidad de grupos sociales e individuos para presionar al poder judicial. Esta presión puede ser organizada, como en el caso de las estructuras de apoyo para la movilización legal, o individual, como en el caso del acceso (la mayoría de los casos impulsados por el acceso son apelaciones individuales, aunque no exclusivamente).

<sup>13</sup> Es por esta razón que suelen ser agencias y corporaciones, en vez de individuos, quienes utilizan el poder judicial para lograr sus objetivos: tienen los recursos suficientes para hacerlo y los beneficios esperados sobrepasan los costos del litigio.

<sup>14</sup> Por cuestiones de espacio, el tema de las condiciones que facilitan el surgimiento de estos tipos de estructuras de apoyo no se abordan aquí, sin embargo resulta claro que se trata de una pregunta comparativa importante.

<sup>15</sup> Bruce Wilson, "Rights Revolutions...", *op. cit.*; Manuel Cepeda Espinoza, "The Judicialization of Politics...", *op. cit.*

<sup>16</sup> Bruce Wilson, "Rights Revolutions...", *op. cit.*

Sin embargo, ambas explicaciones relegan a un segundo lugar las relaciones de la corte con las ramas políticas y con el resto del poder judicial. En México, los cambios políticos y legales han incrementado las expectativas en torno a la ley.<sup>17</sup> Como se mencionó previamente, si bien se han llevado a cabo reformas institucionales que han modificado la posición de la Suprema Corte de Justicia, no necesariamente han hecho que la corte sea más accesible para los ciudadanos.<sup>18</sup> Por consiguiente, ni los grupos ni los individuos gozan del tipo de acceso necesario para ejercer presión en el poder judicial para que desarrolle jurisprudencia más favorable a los derechos.

Al mismo tiempo, la explicación de las estructuras de apoyo legal<sup>19</sup> es verosímil en el caso de los partidos políticos y los grupos de interés corporativo. Aproximadamente 66 por ciento de las doctrinas de jurisprudencia o criterios desarrolladas por la Suprema Corte entre 1988 y 2007 son una respuesta a casos promovidos por partidos políticos y por otras organizaciones, mientras que sólo 34 por ciento se originó en demandas de derechos individuales. El caso mexicano demuestra un incremento en la consideración judicial de derechos. Sin embargo, este desarrollo no se ha asociado con un incremento masivo en el litigio ni del diálogo en torno a los conflictos planteados por esos casos.

No sólo la movilización legal o el acceso, sino también del contexto más amplio de las relaciones de la corte y sus estructuras de oportunidad son los que facilitan o impiden las modificaciones en sus marcos interpretativos. En este sentido, el presente estudio respalda el enfoque del "régimen político" para estudiar el poder judicial.<sup>20</sup> Una de las principales fortalezas de este enfoque es que promueve un distanciamiento de los estudios centrados en los Jueces y hacia estudios preocupados por la "construcción política del poder judicial".<sup>21</sup> De acuerdo con Gillman, las cortes no son sólo "un mecanismo para promover las preferencias de los Jueces

<sup>17</sup> Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Siglo XXI, México, 2002, pp. 329-371.

<sup>18</sup> Ana Laura Magaloni y Antonio Saldívar, "El ciudadano olvidado", *nexos*, núm. 342, junio de 2006, México.

<sup>19</sup> Charles Epp, *The Rights Revolution...*, *op. cit.* [*La revolución de los derechos...*, *op. cit.*]; Charles Epp, "Courts and the Rights Revolution", en Kermit Hall y Kevin Mcguire (coords.), *The Judicial Branch*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>20</sup> Howard Gillman, "Elements of New Regime Politics Approach to the Study of Judicial Politics", ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association, 2004; Robert Dahl, "Decision Making in a Democracy. The Supreme Court as a National Policy Maker", *Journal of Public Law*, vol. 6, 1957, pp. 278-299.

<sup>21</sup> Howard Gillman, "Elements of New Regime...", *op. cit.*, p. 5.

sino también para promover las metas de actores no judiciales.<sup>22</sup> A partir de esta perspectiva, importan las relaciones políticas y sociales más amplias de las supremas cortes y los criterios de jurisprudencia que desarrollan no son independientes de ellos.

Muchos estudios han analizado los cambios en el papel que desempeña el poder judicial en los regímenes democráticos, como la creciente judicialización de los conflictos sociales y políticos.<sup>23</sup> Una parte de esta investigación identifica la cultura judicial o, en términos más amplios, las culturas legales como un elemento importante para explicar el éxito de las reformas institucionales del poder judicial.<sup>24</sup> Algunas incluso consideran que la judicialización es un indicador de cambios en la cultura legal. Sin embargo, aunque muchos estudios hacen referencia a la cultura legal, no existe una definición del concepto que se acepte de modo unánime.<sup>25</sup> La definición que se cita con mayor frecuencia hace referencia a las actitudes, ideas, expectativas y los valores que las personas tienen en relación con sus sistemas legales, instituciones y gobiernos.<sup>26</sup> La falta de una definición conceptual de la cultura legal refleja debates en torno al concepto de cultura en general y de cultura política en particular, donde la segunda resulta particularmente ilustradora: "cultura política" es un término controvertido, complejo y todo abarcador<sup>27</sup> y no existe un consenso en torno al papel causal que desempeña en los fenómenos políticos.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> Sieder *et al.* (coords.), *The Judicialization of Politics...*, *op. cit.*; Karina Ansolabehere, "Jueces, política y derecho. Particularidades y alcances de la politización de la Justicia", *Isonomía*, vol. 22, abril de 2005, pp. 39-64.

<sup>24</sup> Luis Pásara (coord.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004; Pilar Domingo Villegas, "Judicialization of Politics. The Changing Political Role of the Judiciary in Mexico", en Sieder *et al.* (coords.), *The Judicialization of Politics...*, *op. cit.*; Lawrence Friedman, "The Concept of Legal Culture. A Reply", en David Nelken, *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Aldershot, 1997, pp. 33-40.

<sup>25</sup> David Nelken, "Puzzling Out Legal Culture. A Comment on Blankenburg", en David Nelken, *Comparing Legal Cultures*, *op. cit.*; Lawrence Friedman, "The Concept of Legal Culture...", *op. cit.*; Roger Cotterrell, "The Concept of Legal Culture", en David Nelken, *Comparing Legal Cultures*, *op. cit.*; Rogelio Pérez Perdomo y Lawrence Friedman, "Latin Legal Cultures in the Age of Globalization", en Lawrence Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (coords.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford University Press, Stanford, 2003, pp. 1-19; Marc Hertogh, "A European Conception of Legal Consciousness. Rediscovering Eugen Ehrlich", *Journal of Law and Society*, vol. 31, núm. 4, 2004, pp. 457-481.

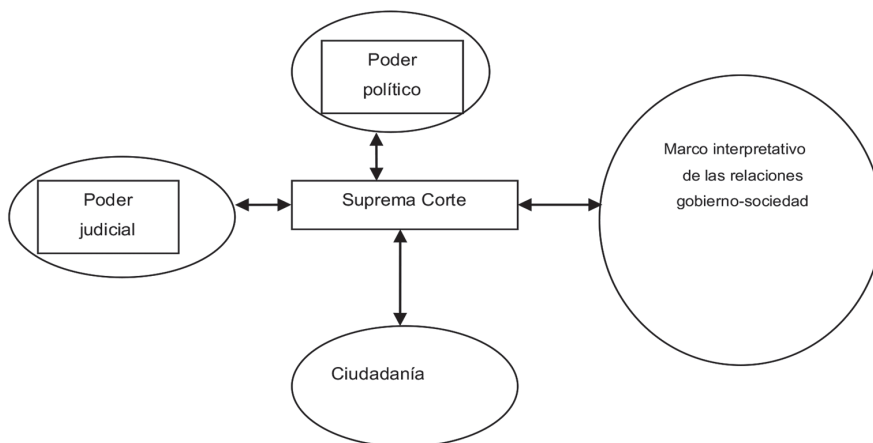
<sup>26</sup> Lawrence Friedman, "The Concept of Legal Culture...", *op. cit.*

<sup>27</sup> Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1963; Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited. An Analytic Study*, Little, Brown, Boston, 1980; Enrique Peruzzotti, *The Legacy of the Politics of Human Rights in Post-Dictatorial Latin America. Social Movements and Cultural Innovation in Argentina*, documento de trabajo, núm. 42, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1997.

<sup>28</sup> Alan Knight, "La cultura política mexicana", en Alan Knight, Andreas Schedler, Lawrence Whitehead y Emilio Rabasa (coords.), *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada. México en perspectiva histórica comparada*, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2008, pp. 1-30; Matthew Cleary y Susan Stokes, *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2006.

En este capítulo he elegido analizar los marcos interpretativos en torno a los derechos en vez de referirme a la cultura legal. Un marco interpretativo<sup>29</sup> señala el proceso de construcción de significados para definir conceptos en torno a diferentes subgrupos de derechos y los temas principales vinculados con cada uno. De acuerdo con esta línea de interpretación, este proceso de construcción de significados es el producto del lugar que ocupa la corte dentro del régimen político. El proceso refleja la interacción entre intereses (de los Jueces y de otros actores), instituciones, relaciones, roles sociales y recursos, y, a su vez, afecta a estos factores. Sin embargo, el enfoque aquí está en el tipo de relaciones que la corte mantiene dentro del poder judicial (con niveles inferiores del poder judicial y de otros cuerpos) y con elementos externos al poder judicial (con los poderes del Estado y con los ciudadanos) y cómo estas relaciones influyen en el desarrollo de un marco interpretativo en torno a los derechos. Este marco interpretativo se entiende como el resultado de un proceso mediante el que se construye un tema relevante relacionado con derechos sobre la base de una tesis de jurisprudencia, o criterios, uniendo significados y los temas sustantivos asociados con esos significados. Las siguientes secciones analizan las maneras en que los cambios en las relaciones de la Suprema Corte mexicana con factores externos correlacionan con cambios en el marco interpretativo en torno a los tres grupos de derechos que aquí se consideran.

Tabla 1  
Esquema de relación



<sup>29</sup> David Snow y Robert Benford, "Ideology, Frame Resonance, and participant Mobilization", *International Social Movement Research*, vol. 1, 1988, pp. 197-217.



La principal ventaja de esta perspectiva es que pone énfasis en factores de nivel intermedio (relaciones), en vez de en factores de macronivel (contexto social o político) o factores de micronivel (preferencias de los Jueces), con la meta de analizar la tendencia a mediano plazo en los criterios interpretativos que las cortes desarrollan. En vez de analizar decisiones específicas, enfocarse en las tendencias o marcos interpretativos nos permite identificar elementos de movimiento o de cambio en los criterios de las cortes que no sólo se vinculan con las preferencias de los Jueces. Con base en obras previas,<sup>30</sup> propongo el esquema de la tabla 1 para propósitos de análisis empíricos.

Aunque capturar la relación entre estos elementos diferentes es un proceso complejo, tres en particular merecen nuestra atención: 1) la capacidad de las supremas cortes y los poderes del Estado para controlarse entre sí; 2) las relaciones entre la Suprema Corte y el poder judicial como un todo; y 3) el grado de fluidez en las relaciones entre la Suprema Corte y la sociedad. En relación con el tercer elemento, el enfoque se restringe al grado de visibilidad y accesibilidad de la corte en relación con los ciudadanos. En la medida en que las decisiones de la corte son obligatorias para las partes involucradas, el grado de control que tiene sobre la sociedad es constante. Sin embargo, los cambios en su capacidad de controlar a la sociedad se vinculan con las maneras en que la corte utiliza la acción judicial para dar forma a las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Los cambios en los contrapesos también implican cambios en las estructuras de oportunidades<sup>31</sup> de la corte y con las maneras en que se conciben los derechos. (*Vid.* anexo 1 para una descripción de todas las relaciones posibles.)

Las doctrinas o criterios que las cortes establecen no sólo se derivan de la aplicación mecánica de la ley sino también de la estructura de oportunidad en que se sitúan esas cortes. Por ejemplo, se asume que las cortes superiores tienen interés en asegurar un amplio grado de apoyo social para sus acciones. Una mayor visibilidad permite que las decisiones de la cortes tengan un reconocimiento más amplio, lo que a su vez afecta el grado de apoyo que la corte

<sup>30</sup> Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, flaco-Fontanarara, México, 2007; Karina Ansolabehere, "Diversidad retórica. Suprema Corte de Justicia y Diversidad Cultural", ponencia presentada en el vi congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Oaxtepec, 2006; Karina Ansolabehere, "Jueces, política y derecho...", *op. cit.*

<sup>31</sup> Este concepto se toma de la teoría del movimiento social (D. McAdam, "Political Opportunities. Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", en McAdam *et al.* (coords.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 23-40), que propone que los procesos de acciones colectivas contenciosas se ven facilitados por la existencia de una estructura de oportunidad política cuando los actores sociales que se movilizan identifican condiciones favorables para promover sus exigencias.

recibe. La capacidad de cada una de las partes en una relación por controlar a las otras se conceptualiza de la siguiente manera:

### **a. Relaciones entre la corte y los poderes del Estado**

El control mutuo es fuerte cuando las cortes concentran la facultad de revisión judicial; y cuando las ramas políticas pueden modificar las normas esenciales que rigen las funciones de la corte, como el número de Jueces o la asignación presupuestaria mediante una mayoría parlamentaria. El control mutuo es débil cuando la Suprema Corte o la corte constitucional no ejerce de modo exclusivo el control constitucional (control difuso); cuando los fallos judiciales no establecen precedentes; y cuando las ramas políticas no pueden modificar las normas esenciales que rigen las funciones de la corte (porque estas normas se establecen a su vez en la Constitución) ni afectar la asignación presupuestaria de la corte (cuando la corte tiene autonomía presupuestaria). Dos combinaciones más son posibles: fuerte control de la corte sobre los poderes del Estado y control débil de los últimos sobre la corte y, a la inversa, fuerte control de los poderes del Estado sobre la corte que, a su vez, es débil de cara a los poderes del Estado.

### **b. Relación entre la corte y el poder judicial**

El control mutuo es fuerte cuando la corte controla el nombramiento de los Jueces y su promoción; cuando existen normas que establecen la aplicación obligatoria de la jurisprudencia de la corte en las cortes inferiores; y cuando los niveles inferiores del poder judicial tienen fuertes organizaciones profesionales. Existe un control débil cuando la corte no nombra Jueces; cuando no hay normas que estipulen la aplicación obligatoria de la jurisprudencia de la corte, y cuando los niveles inferiores del poder judicial carecen de fuertes organizaciones profesionales. Dos combinaciones adicionales son posibles: fuerte control de la corte sobre el poder judicial y control débil del poder judicial sobre la corte, y su inverso: fuerte control del poder judicial sobre la corte y control débil de la corte sobre el poder judicial.

### **c. Relación entre la corte y la sociedad**

Esta relación se considera fluida cuando las apelaciones constitucionales ante la Suprema Corte son de fácil acceso para los ciudadanos y cuando el proceso de toma de decisiones y la gobernanza del poder judicial son visibles. No se considera fluida cuando prevalecen las condiciones opuestas. Las otras combinaciones posibles son una corte visible pero no accesible y

una corte accesible con poca visibilidad. La tabla 2 presenta las diferentes combinaciones de vínculos posibles en cada dimensión del análisis.

En lo que concierne a las otras dimensiones de la relación —el marco interpretativo de la corte en relación con derechos— aquí el enfoque está en el desarrollo de la manera en que se entienden los derechos. Los siguientes elementos se toman en consideración: la tendencia de la jurisprudencia, incluido si es favorable a los derechos o si los restringe; el tema sustantivo y el derecho correspondiente que se invoca; así como el significado asociado con esta decisión. El marco interpretativo es la suma de estas tres dimensiones. Con el fin de caracterizar la tendencia de los criterios de jurisprudencia, cada derecho en cuestión se definió con base en literatura especializada o en documentos específicos. En el caso de *a*) libertad de expresión, el significado principal es la libre circulación de ideas, opiniones e información (lo que incluye varios subtemas, como libertad de prensa, derecho a la información y pertenencia de los medios masivos.<sup>32</sup> En lo relacionado con *b*) libertad de asociación, el significado central es la habilidad de las personas para reunirse y formar asociaciones libres en busca de individuales y colectivos políticos, sindicatos y otros objetivos, sin impedimentos, más allá de los derechos establecidos por las leyes de una sociedad democrática.<sup>33</sup> Por último, en lo que concierne a los derechos de los indígenas, los significados centrales son autodeterminación, el uso y propiedad de la tierra y la preservación de la cultura.<sup>34</sup> Un criterio de jurisprudencia se considera en favor de derechos cuando se acerca lo más posible al significado en que se enfoca este derecho; se considera que restringe los derechos cuando establece excepciones vinculadas con el derecho en cuestión.

Segundo, se identificaron los temas relacionados con cada derecho desarrollados por la corte en el periodo estudiado con base en el análisis empírico, junto con los contenidos asociados con esas decisiones, para permitir la identificación de cambios a lo largo del tiempo. Con el fin de garantizar la viabilidad de la clasificación, se implementó un control que involucraba la clasificación del mismo contenido en diferentes ocasiones de la misma manera.<sup>35</sup> La siguiente

<sup>32</sup> Damián Loreti, "Estándares internacionales en materia de libertad de expresión", Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Unión Europea, ser-Unión Europea, México, 2006; Ignacio Álvarez, "Libertad de Expresión en América Latina", Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Unión Europea, ser-Unión Europea, México, 2006.

<sup>33</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Convención Americana de Derechos Humanos*, 1970, art. 16.

<sup>34</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*, Nueva York, 2007.

<sup>35</sup> Robert Weber, *Basic Content Analysis*, Sage, Londres, 1990.

sección analiza los cambios en las relaciones de la Suprema Corte de México durante el periodo estudiado. Por último, se consideran las tendencias del marco interpretativo de acuerdo con las dimensiones antes discutidas.

**Tabla 2**  
**Características de las relaciones en cada dimensión de análisis**

Relaciones	Características de control mutuo			
Relación entre la Suprema Corte y los otros poderes del Estado	Fuerte-fuerte Heterónoma	Fuerte-débil Autonomía judicial	Débil-fuerte Autonomía política	Débil-débil Autónoma
Relación entre la Suprema Corte y el poder judicial	Fuerte-fuerte Heterónoma	Fuerte-débil Soberanía absoluta	Débil-fuerte <i>Primus inter pares</i>	Débil-débil Autónoma
Relación entre la Suprema Corte y los ciudadanos	Visible-accesible Fluida	Visible-inaccesible Informativa	Invisible-accesible Jurisdiccional	Poca visibilidad, inaccesible No fluida
Perfil	Poderosa con contrapesos políticos, judiciales y sociales fuertes Árbitro de conflictos políticos y árbitro de conflictos relacionados con derechos	Poderosa con contrapesos políticos, judiciales y sociales débiles Árbitro de procesos políticos	Débil con contrapesos fuertes Árbitro de conflictos relacionados con derechos	Débil con contrapesos débiles Árbitro débil

### 3. La Suprema Corte de México y sus relaciones más amplias

La Suprema Corte mexicana ha tenido una relación cercana con la política: no ha establecido una división clara entre su función jurisdiccional y su papel político; y, al mismo tiempo, a través de la transición democrática del país, obtuvo facultades más amplias para resolver conflictos

políticos.<sup>36</sup> El diseño institucional de la transición democrática creó un tribunal constitucional que sirve a los políticos antes que a los ciudadanos pues permite que la corte intervenga en la resolución de conflictos políticos y transfiere sus responsabilidades relacionadas con la violación de derechos individuales a los Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>37</sup> Por un lado, los mecanismos creados para incrementar la jurisdicción de la corte y presentar una impugnación constitucional son beneficio exclusivo de las diferentes agencias federales y locales, las minorías políticas y los partidos políticos en asuntos de interrogantes electorales (artículo 105 de la constitución). Por otro lado, las facultades de la corte para resolver juicios de amparo (un mecanismo que permite a los individuos presentar una demanda contra el Estado por violar sus garantías individuales) se ha delegado de manera progresiva a los tribunales colegiados de circuito, aunque la corte se reserva el derecho de decidir casos que considera relevantes.

El periodo entre 1988 y 2007 fue de grandes cambios en las relaciones de la Suprema Corte mexicana y se caracterizó por los siguientes elementos:

- un incremento en la independencia de la corte de cara a los poderes del Estado
- un incremento en la habilidad de la corte para controlar a los poderes del Estado
- una reducción del control de los poderes del Estado sobre el poder judicial
- un incremento en la fluidez de la relación de la corte con la sociedad

Durante los últimos 20 años, la corte pasó de ser débil en un sentido político, de ser socialmente invisible y tener soberanía sobre el poder judicial a tener mayor poder político, mayor visibilidad social y menor soberanía sobre el poder judicial. Esta tendencia ocurrió dentro de un contexto más amplio de incremento del pluralismo político.<sup>38</sup> En los términos que se establecen

<sup>36</sup> Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia...*, op. cit.; Pilar Domingo Villegas, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. iii, part. iii, octubre de 2000, pp. 705-735; Beatriz Magaloni, "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court. Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 266-306; Héctor Fix Fierro, "El poder judicial, en M. González y S. López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999. El alto grado de movilidad de los Jueces hasta las reformas de 1994 es un buen ejemplo de esto. Los informes anuales que presentaba el presidente de la corte indican la cantidad de permisos que se otorgaron a los Jueces para que tomaran cargos políticos. La corte no era la última etapa de la carrera de los Jueces sino que, más bien, se trataba de un peldaño que les permitía ser nombrados en un cargo político.

<sup>37</sup> Estos equivalen a tribunales de apelaciones y están compuestos por tres Jueces.

<sup>38</sup> México fue gobernado por casi 70 años por el mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional, constituyendo lo que Giovanni Sartori calificó como un sistema de partido hegemónico. Si bien no hay estricto acuerdo sobre la fecha exacta, una mayoría de trabajos coinciden en señalar a 1977 como año de comienzo de un proceso de liberalización política y posteriormente de

en la tabla 4.2, la corte dejó de ser una corte débil con fuertes contrapesos y se acercó más a ser una corte fuerte con contrapesos políticos, legales y sociales débiles. Entre 1988 y 2007, se pueden discernir tres fases de las relaciones de la corte: la primera fase va de 1988 a 1994, la segunda de 1995 a 2003 y la tercera de 2003 a 2007.

*Primera fase.* Después de la reforma constitucional de 1987,<sup>39</sup> la corte se volvió fuerte y tenía fuertes contrapesos políticos. Esto responde a la naturaleza heterónoma de sus relaciones con los poderes del Estado, aunque esto también se vinculaba con su soberanía completa sobre el poder judicial y al hecho de que mantenía una relación relativamente estática con la sociedad. En términos de la relación entre la corte y los poderes del Estado, la reforma estableció el control absoluto de la corte sobre temas de constitucionalidad y desarrolló mecanismos que reducían la habilidad de los poderes del Estado para intervenir. En lo que concierne a la relación con el poder judicial, no hubo cambios notables: la corte mantuvo sus facultades para nombrar y eliminar a Jueces y Magistrados, y su jurisprudencia era obligatoria para las cortes inferiores, las que conservan el control de la legalidad. Finalmente, en su relación con la sociedad, en la medida en que los juicios de la corte no eran públicos, los únicos mecanismos disponibles para incrementar la conciencia de sus acciones era mediante el informe anual del presidente de la corte, mismo que se presentaba el 15 de diciembre de cada año. La corte se hizo más poderosa en un contexto de incremento en la competencia política.<sup>40</sup>

*Segunda fase.* Después de la reforma constitucional de 1994,<sup>41</sup> la corte consolidó su papel como árbitro en los conflictos políticos (al volverse más fuerte) y perdió los contrapesos dentro de los poderes del Estado, principalmente debido a cambios en las normas de designación y de

---

transición a la democracia, que a través de reformas electorales sucesivas, aumentó considerablemente el pluralismo político en las instituciones representativas. En 1997, por primera vez el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y en 2000 por primera vez perdió la elección presidencial.

<sup>39</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

<sup>40</sup> A. Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000; Mauricio Merino, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>41</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994. También se emprendieron reformas en 1993, aunque fueron menos importantes para el modelo general del poder judicial. Estas reformas se relacionaban con las competencias de las cortes ordinarias y federales, así como con los procedimientos para los juicios de amparo. Establecieron que todas las controversias de este tipo presentadas ante cortes inferiores dentro del poder judicial podían estar sujetas a los procedimientos establecidos en la constitución. También especificaban que la Suprema Corte tenía competencia exclusiva sobre las controversias entre uno o más estados de la república y la capital (conocida como Distrito Federal), entre los poderes dentro de cualquier estado y entre los órganos de gobierno dentro del Distrito Federal.

los requerimientos para acceder a la corte. Junto con transformaciones en el contexto político más amplio, estos cambios implicaban que el control de la corte sobre el poder judicial disminuyó al mismo tiempo que su relación con la sociedad se mantuvo estática. La reforma de 1995 que extendió la jurisdicción constitucional de la corte no sólo incrementó los tipos de conflictos entre los poderes del Estado en que la corte podía intervenir, sino que también creó una impugnación constitucional que permitía que las minorías políticas, los partidos políticos (por razones electorales) y otras agencias estatales recurrieran a la corte para impugnar la legalidad de las leyes y regulaciones (artículo 105 de la Constitución). En lo que concierne a la relación entre la Suprema Corte y el poder judicial, la reforma de 1995 creó el Consejo de la Judicatura Federal, al que se le asignaron facultades para designar, remover y promover Jueces, y para desempeñar tareas administrativas relacionadas con la operación del poder judicial. En consonancia con la obra de Jodi Finkel,<sup>42</sup> podemos concluir que estos cambios en verdad son un producto de la apertura política. Al mismo tiempo, se puede observar una creciente judicialización de los conflictos políticos.<sup>43</sup>

*Tercera fase.* La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2003 produjo un nuevo cambio en las relaciones de la corte.<sup>44</sup> Esta ley establecía las obligaciones de los diferentes poderes del Estado de proporcionar acceso público a la información, por ejemplo la publicación de sentencias definitivas, el currículum de los Ministros y el presupuesto. Al mismo tiempo la corte elaboró un conjunto de regulaciones internas relacionadas con la transparencia y el acceso público a la información y creó el canal judicial en la televisión que transmitía en vivo las sesiones de la corte. Esta medida incrementó la visibilidad de la corte para todos los ciudadanos en general, al mismo tiempo que perdió contrapesos políticos. En pocas palabras, la corte conservó su autonomía en relación con los poderes del Estado, perdió soberanía sobre el poder judicial y adquirió mayor visibilidad social. Sus relaciones con

<sup>42</sup> Jodi Finkel, "Judicial Reform in Argentina in the 90s. How Electoral Incentives Shape Electoral Change", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 1998, pp. 56-80; Jodi Finkel, *Judicial Reform in Latin America. Market Economies, Self-Interested Politicians and Judicial Independence*, Mimeo, Chicago, 2004.

<sup>43</sup> Julio Ríos Figueroa, "El surgimiento de un poder judicial efectivo en México. Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002", en *El poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, IFE, México, 2004, pp. 11-36.

<sup>44</sup> Resulta importante señalar que ocurrió un nuevo cambio relacionado con el acceso a la información pública. El 20 de julio de 2007, se aprobó una reforma del artículo 6o. constitucional que establecía parámetros más precisos y principios que regían el acceso a la información. El principio de "publicidad máxima" (fracción i) y la disponibilidad de la información a quien la solicite, sin que necesariamente tengan un interés legal (fracción iii) son importantes en este sentido.

el poder judicial y con los poderes del Estado se mantuvieron estables, sin mayores transformaciones, pero su relación con la sociedad cambió. Se hizo más visible, aunque no era más accesible para los ciudadanos.<sup>45</sup> Actualmente tenemos una corte poderosa con contrapesos judiciales, políticos y sociales débiles en un contexto de competencia política incrementada y un mayor grado de movilización legal por parte de los actores dentro de los poderes del Estado. La tabla 3 resume los cambios identificados.

¿Cómo afectaron estos cambios el marco interpretativo en los temas de derechos que se identificaron como el foco de este estudio?

**Tabla 3**  
**Evolución de las relaciones de la Suprema Corte de Justicia**

	Antes de 1987	1988-1994	1995-2002	2003-2007
Relaciones entre la corte y los poderes del Estado	Débiles	Autonomía política	Mayor autonomía política	Autonomía política
Relaciones entre la corte y el poder judicial	Soberanía absoluta	Soberanía absoluta	Soberanía moderada	Soberanía moderada
Relaciones entre la corte y los ciudadanos	No fluidas	Invisible	Invisible	Informativas
Perfil	Débil con fuertes contrapesos políticos	Poderoso con contrapesos políticos débiles Árbitro de conflictos políticos	Poderoso con contrapesos políticos y judiciales débiles Consolidación de su papel como árbitro de conflictos políticos	Poderoso con contrapesos políticos, judiciales y sociales débiles Árbitro visible

<sup>45</sup> Ocurrió un nuevo cambio en las relaciones entre la corte y los ciudadanos. Según el acuerdo 2 / 2008, la Suprema Corte estableció guías para las audiencias públicas para temas que se consideran de interés nacional o judicial. Dada la novedad de esta disposición, no se incluyó en el marco aquí presentado, pues aún no es posible evaluar su impacto.



## 4. Decisiones de la Suprema Corte mexicana relacionadas con derechos

El primer elemento sobre el que se debe poner énfasis es que la Suprema Corte de México ha establecido pocos criterios relacionados con el grupo de derechos que aquí se considera (libertad de expresión, libertad de asociación y derechos de los indígenas). Como se señaló previamente, el diseño institucional restringió la jurisdicción de la corte en torno a la protección de derechos antes que extenderlo. Las unidades de análisis que aquí se usan son criterios de jurisprudencia<sup>46</sup> y tesis aisladas<sup>47</sup> desarrolladas por la Suprema Corte (tanto en el pleno como en sus dos salas) relacionadas con los derechos que aquí se consideran. Estas tesis muestran los criterios que la corte utiliza cuando desea trascender decisiones específicas y establecer un precedente para decisiones futuras. Se llevó a cabo una selección mediante búsquedas en la base de datos de jurisprudencia y tesis aisladas disponible en el sitio web de la Suprema Corte, así como en las diferentes versiones de la base de datos de IUS, que la Suprema Corte produce oficialmente para profesionales públicos y legales.<sup>48</sup> El universo de casos contenía 38 tesis (criterios) relacionados con los tres grupos de derechos que aquí se consideran. Dos de los 38 no se correspondían con el periodo estudiado. La decisión de restringir el universo de casos se basó en la capacidad de comparación. En los 70 años que se extienden entre 1917 y 1987, sólo dos tesis (criterios) hacían referencia específica a estos derechos. La evolución de las tesis de jurisprudencia o criterios se muestra en la figura 1.

La figura 4.1 muestra las pocas tesis de jurisprudencia que se publicaron sobre estos temas; un promedio de menos de dos durante un periodo de 20 años. De manera más notable, la corte ha establecido pocos precedentes relacionados con los temas de derechos aquí considerados. Sin embargo, resulta claro que cuando la corte pierde contrapesos políticos

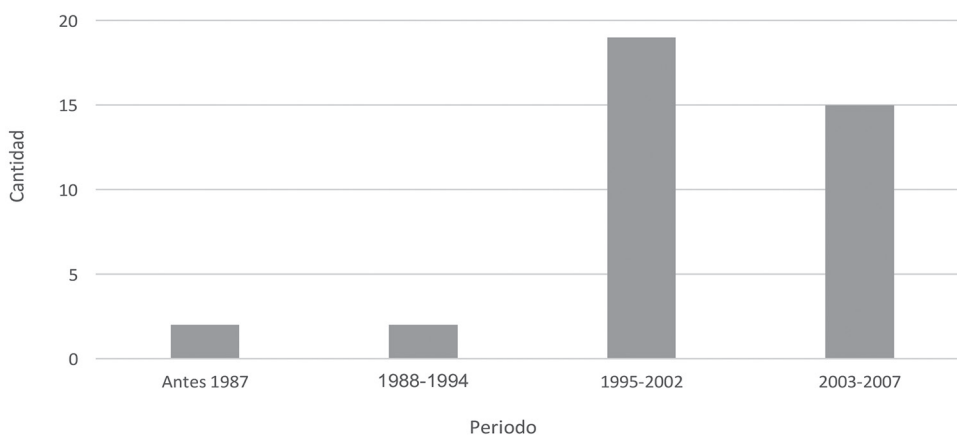
<sup>46</sup> Los criterios de jurisprudencia son vinculantes para las cortes inferiores. La ley de amparo establecía que una tesis se convierte en jurisprudencia (obligatoria) cuando se usa cinco veces sin interrupción en casos similares.

<sup>47</sup> Las tesis aisladas muestran las tesis derivadas de las decisiones previas a las que la corte acuerda hacer referencia. Estos criterios no son obligatorios para las cortes inferiores pero se vuelven parte de los parámetros más amplios de sus decisiones.

<sup>48</sup> Los términos usados en la búsqueda fueron: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de asociación sindical, derechos de los indígenas, usos y costumbres, comunidades indígenas, además de los artículos constitucionales que hacen mención específica de estos derechos (artículos 1o. y 2o. sobre derechos de los indígenas, artículos 6o. y 7o. sobre libertad de expresión, y artículo 9o. sobre libertad de asociación).

—cuando aumentan sus facultades sobre los poderes del Estado— y adquiere otros contrapesos, el número de fallos incrementa de manera exponencial, lo que indica un cambio histórico en estos temas. ¿Cómo se distribuyen los fallos entre los diferentes derechos en cuestión?

Figura 1  
Evolución de los criterios de 1917 a 2007

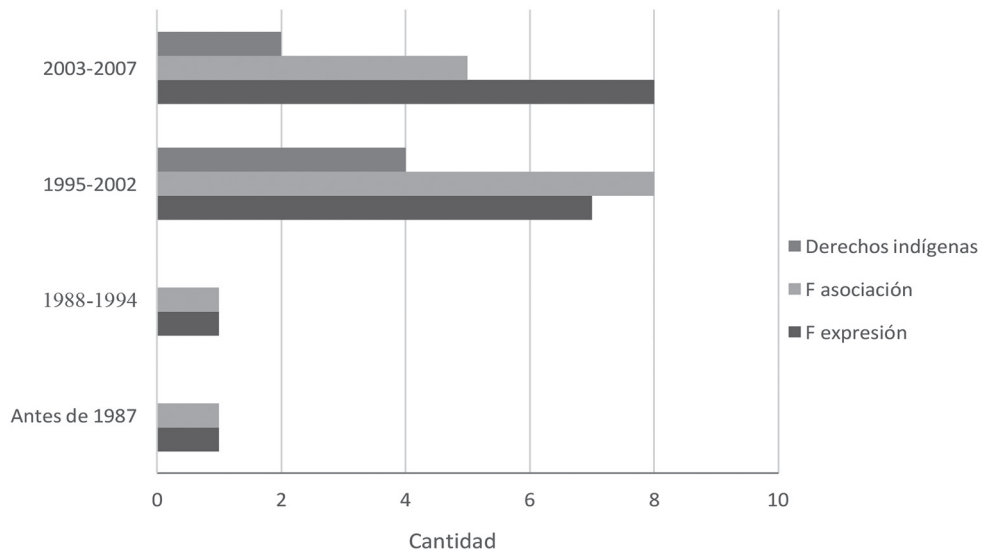


Resulta evidente que de 1995 a 2002 ya no son solamente los poderes del Estado los que restringen las acciones de la corte (*vid.* figura 2). Durante este periodo, la corte se volvió más poderosa, pero adquirió nuevos contrapesos, si bien débiles, dentro del poder judicial. Este momento marcó el comienzo de un periodo en que la reflexión de la corte en torno a derechos se volvió más dinámica, algo que se evidencia en un incremento en la producción de criterios de jurisprudencia sobre estos temas. En este sentido, resulta importante poner énfasis en que la Suprema Corte consideró los derechos de los indígenas por primera vez como consecuencia directa de las reformas constitucionales de 2001 a este respecto. La corte se fortaleció (y adquirió contrapartes moderadas) y la representación política se volvió más plural. Como demostró Ríos,<sup>49</sup> esto afectó la toma de decisiones en casos constitucionales,

<sup>49</sup> Julio Ríos Figueroa, "El surgimiento de un poder judicial efectivo...", *op. cit.*

en los que hubo una tendencia creciente hacia decisiones en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido hegemónico hasta 1997. ¿Cuáles fueron las características del marco interpretativo que desarrolló la corte? Con base en la referencia definida previamente, ¿los fallos de la corte han sido a favor de los derechos o los han restringido? ¿Con qué temas y significados se vinculan?

**Figura 2**  
Evolución de los criterios para derechos



### a. Libertad de expresión

La época dorada de la libertad de expresión llegó después de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2003, como se observa en la figura 3. También, como demuestran los datos, el incremento en la visibilidad de la corte coincidió con un cambio en la concepción de la circulación de ideas, de una en que se restringía la información pública para preservar al Estado a una que promovía la circulación de las ideas y las opiniones necesarias para el gobierno democrático.

Figura 3  
Manera en que los criterios se vinculan con la libertad de expresión

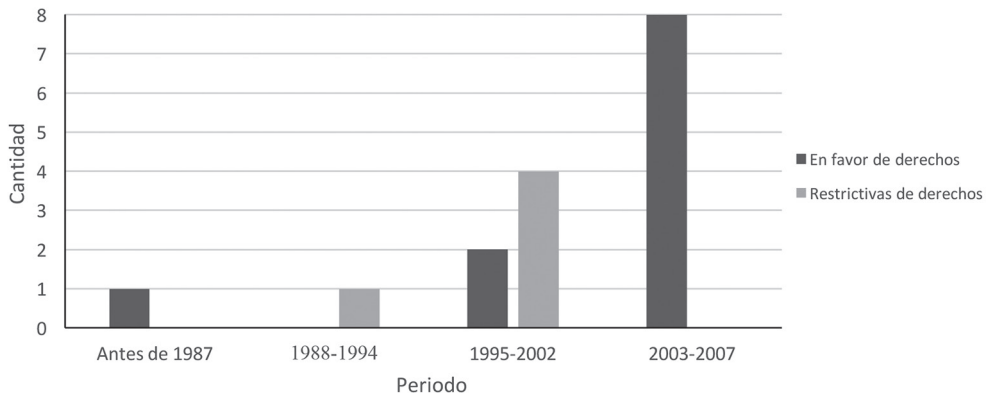
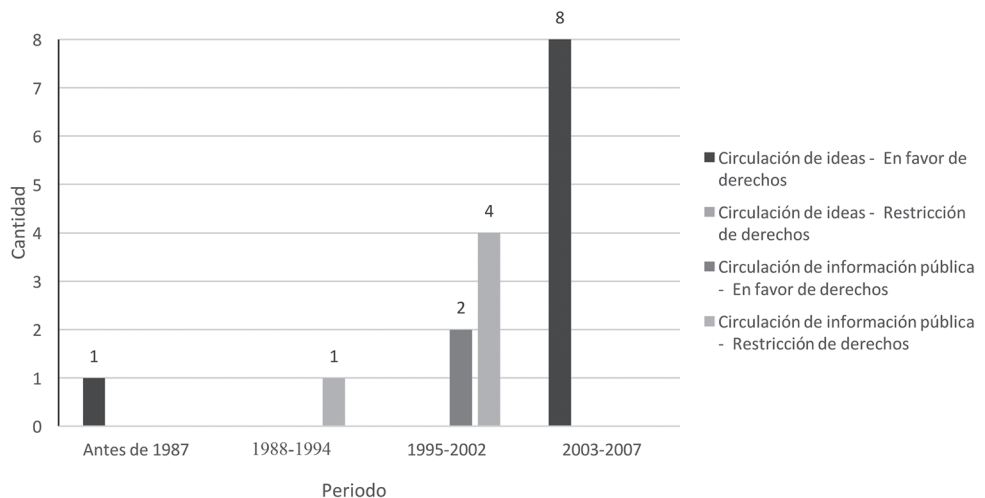


Figura 4  
Significado y temas de los criterios vinculados con libertad de expresión



En lo que concierne a la tendencia, estas tesis o criterios han evolucionado de una interpretación formalista y restrictiva de la ley hacia una interpretación en favor de los derechos que

se corresponde con el cambio en las relaciones de la corte con la sociedad. El tema que atraviesa los criterios es la circulación de ideas, opiniones y de otra información. Existen dos dimensiones de los fallos de la corte: *a)* la circulación de ideas, en particular aquellas de naturaleza política o comercial<sup>50</sup> y *b)* la circulación de la información pública (de diferentes poderes del Estado), en especial el acceso de los ciudadanos a la información.<sup>51</sup> Aunque la primera coincide con el periodo que se define por el incremento en la visibilidad social de la corte, la segunda coincide con la consolidación de la corte como árbitro del proceso político. En el primer caso, la interpretación de la corte es fundamentalmente favorable a los derechos. En el segundo caso, los restringe (*vid.* figura 4).

La libertad de expresión se considera una condición necesaria para la democracia porque es crucial para la formación de la opinión pública:

...En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa. (Tesis 24/2007)<sup>52</sup>

La interpretación de la corte en torno a la prohibición de la censura previa como una norma explícita expresa una línea similar de argumentación, un estándar que diferentes acuerdos legales mexicanos deben respetar. Por esta razón, si una disposición se considera censura previa, entonces la disposición se considera inconstitucional.<sup>53</sup> En esta línea de interpretación, existe una diferencia entre la circulación de ideas que forma la base de la opinión pública y otros tipos de información como aquella relacionada con organizaciones criminales o datos comerciales:

...la publicidad puede, en ciertos casos y bajo ciertas circunstancias, constituir una aportación al debate ciudadano sobre los asuntos públicos, y puede contribuir a difundir y a dar plasticidad a ideas que pueden y deben legítimamente ingresar en el debate público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el discurso comercial se reduce simplemente a un conjunto de mensajes que proponen a

<sup>50</sup> Tesis: PJ 25 / 2007; PJ 27 / 2007; 24 / 2007; 26 / 2007; 1a. LIX / 2007; 1a. CLXVI / 2007; 1a. CLXV 25 / 2007; PJ 3 / 2007; P. XXXVI / 2007; Sem Jud XXXVIII 224.

<sup>51</sup> Tesis: P. LXI / 2000; P. XLV / 2000; P. LX / 2000; P. XLVII / 2000; P. LVI / 2000; P. LXXXIX / 1996; 2a. I / 1992.

<sup>52</sup> Suprema Corte de Justicia, tesis 24 / 2007.

<sup>53</sup> Tesis 1a. LIX / 2007.

sus receptores la realización de una transacción comercial y, en esa medida, su producción puede ser regulada por el legislador dentro de límites mucho más amplios que si tratara de un caso de ejercicio de la libertad de expresión en materia política... en la mayoría de ocasiones el mismo solamente complementa el libre ejercicio de una actividad empresarial, por lo que le son aplicables las limitaciones legales y constitucionales que se proyectan sobre esta última...El legislador, por tanto, al considerar la publicidad en cuanto mensaje que da información sobre la oferta empresarial puede someterla a los límites de veracidad y claridad exigibles en este ámbito. (Tesis 1a. CLXV/2004)<sup>54</sup>

Sin embargo, en lo que concierne a la circulación de información pública, las tesis desarrolladas por la corte son restrictivas.<sup>55</sup> En casos en que los ciudadanos exigieron información del Estado, las tesis de la corte favorecen la restricción de información antes que su circulación:

... el resultado de las sesiones de los Ayuntamientos, plasmado en los libros o folios de actas de esos órganos de gobierno y administración de los Municipios, involucra la discusión y resolución de intereses de diversa índole (municipal, estatal, nacional, social y particular), por lo que su difusión no puede ser indiscriminada o general, ni obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta, aun en ámbitos tan reducidos, no perjudique el interés público... (Tesis P. LXI/2000)<sup>56</sup>

En lo relacionado con la información pública, la corte también desarrolló criterios que establecen la veracidad como una condición fundamental de la información que las autoridades públicas proporcionan a los ciudadanos. El significado muestra una perspectiva en cierta medida tutelar hacia los ciudadanos en la medida en que establece que las autoridades públicas ejercen una función ejemplar en relación con los ciudadanos:

...Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de

<sup>54</sup> Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. CLXV / 2004.

<sup>55</sup> Es probable que esto tienda a cambiar sobre la base de los estándares relativos al acceso a la información pública establecidos en el artículo sexto constitucional, aprobado el 20 de julio de 2007.

<sup>56</sup> Suprema Corte de Justicia, tesis P. LXI / 2000.

incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados. (Tesis P. LXXXIX/1996)<sup>57</sup>

Sobre este punto, es importante señalar que estos criterios se desarrollaron antes de que se aprobara la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Según parece, las reformas legislativas fueron significativas, en particular crearon un cuerpo federal, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En resumen, podemos decir en torno a la libertad de información que dos momentos claramente definidos coinciden con dos perfiles de la corte. Momentos en que tanto el sentido como el contenido del derecho se modifican. Primero, después de la consolidación del papel de la corte como árbitro de conflictos políticos en 1995, signado por el tema de la circulación de información y la tendencia a preservar los secretos del Estado. La información se considera un bien que necesita restringirse para preservar el "interés público". Segundo, cuando la corte comienza a ser más visible para la sociedad después de 2003 (cuando la transparencia y el acceso a la información adquirió una prominencia sin precedentes en la agenda pública), se observa un cambio en el significado de este derecho. La información, la opinión y las ideas deben circular porque se consideran vitales para la democracia. El marco interpretativo en torno a la libertad de expresión cambió de considerar la circulación de información como un peligro para el gobierno a entenderla como una condición para el buen gobierno democrático.

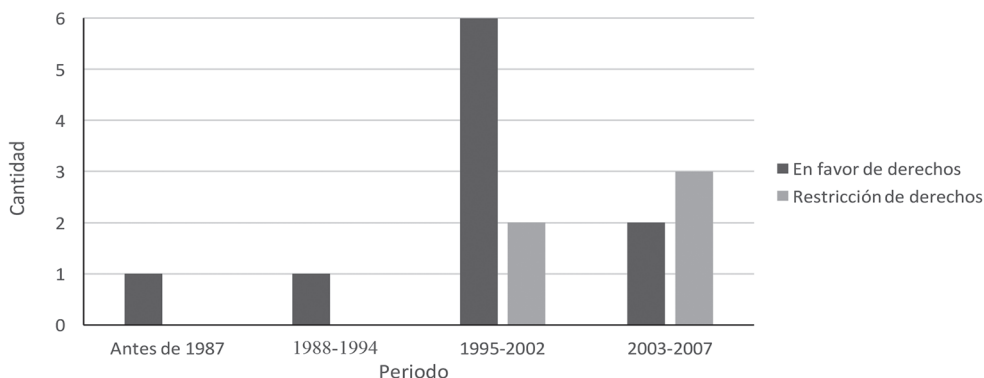
## **b. Libertad de asociación**

La libertad de asociación también es esencial para la democracia. Como en el caso de la libertad de expresión, el periodo esencial de desarrollo de los criterios relacionados con este derecho coincide con la consolidación de la corte como un árbitro de los procesos políticos después de 1995. En lo que concierne al marco interpretativo relacionado con este derecho, la tendencia va en el sentido contrario al caso de la libertad de expresión (figura 5). Los criterios favorables para la libertad de asociación coinciden con la consolidación de la corte como un árbitro del proceso político, pero conforme la corte se vuelve más visible se invierte esta tendencia.

<sup>57</sup> Suprema Corte de Justicia, tesis P. LXXXIX / 1996.

Los diferentes criterios, todos relacionados con el derecho de asociarse (o no asociarse) con otros, hacen referencia clara a tres tipos de organizaciones: grupos de interés (incluyendo asociaciones de negocios y profesionales, y sindicatos), asociaciones financieras y partidos políticos. Dos temas recorren a estos tres tipos: a) libertad de unirse (o no) a una organización<sup>58</sup> y b) los requerimientos para establecer una organización.<sup>59</sup> La interpretación de la corte en lo relacionado con el primer tema ha sido en favor de derechos y se vincula con la libre asociación, algo de particular importancia porque establece la doctrina que rompe con el así llamado corporativismo mexicano.<sup>60</sup> La interpretación en lo relacionado con el segundo tema ha sido restrictiva de derechos, señala la existencia de diferentes tipos de barreras para la creación de organizaciones, principalmente del tipo financiero, profesional y político (figura 6).

**Figura 5**  
Evolución de la manera en que los criterios se vinculan con la libertad de expresión



En lo relacionado con el primer tema, la corte establece la obligación para unirse a los sindicatos o asociaciones de negocios como algo contrario a la libertad de asociación

<sup>58</sup> Tesis: P. LIII /99; PJ 43/; XLV / 99; P. I / 97; P. CII /92, Sem. Judicial de la Federación, Quinta Parte, VII, p. 99.

<sup>59</sup> Tesis: CXXXVIII / 2007; PJ 41 / 2004; PJ 40 / 2004; 2a. CLVIII /2002; PJ 48 / 2001; P. CXXXV / 2000; P. CXXV / 2000.

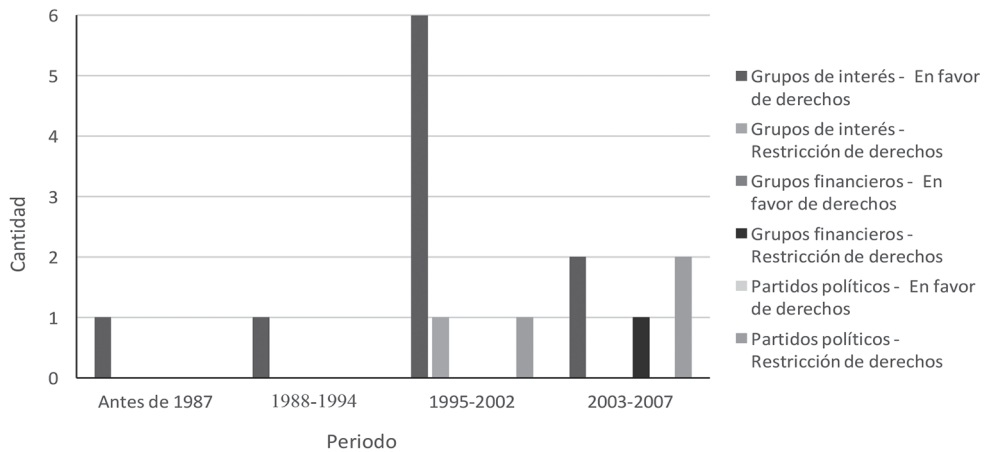
<sup>60</sup> El corporativismo mexicano fue llamado un sistema sociopolítico que echaba sus raíces en el control de sindicatos, asociaciones de negocios y organización de la sociedad civil por parte del Estado y el partido hegemónico.



en la medida en que el derecho incluye la posibilidad de unirse o no unirse, o dejar una organización:

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, ... Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia, establecido en el artículo 42 del citado estatuto, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución General de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses. (Tesis P. LIII/99)<sup>61</sup>

**Figura 6**  
Temas vinculados con la libertad de asociación



Esta tendencia se puede explicar en los siguientes términos. Entre 1988 y 1994 y entre 1995 y 2002, la mayoría de estas tesis o criterios muestran la contribución de la corte a quebrar

<sup>61</sup> Suprema Corte de Justicia, tesis P. LIII / 99.

con el corporativismo mexicano, que se basaba en la existencia de un solo sindicato o asociación de negocios para cada área de actividad económica. La pertenencia a estos sindicatos o asociaciones era obligatoria. La corte respaldó la libertad de asociación a cámaras de comercio y sindicatos. Esta decisión reafirmó el intento del presidente Ernesto Zedillo por fortalecer la representación territorial dentro del PRI antes que la sectorial. Independientemente de las razones detrás de este fallo, estos criterios consolidaron un marco interpretativo que era claramente favorable para la libertad de asociación a grupos de interés.

Las decisiones restrictivas de derechos después de 2003 se relacionan con barreras para constituir organizaciones y con los requerimientos del Estado para su establecimiento. Las tesis de jurisprudencia desarrolladas en relación con los partidos políticos son de particular interés, pues la corte delegó a la legislatura el poder de establecer las condiciones para la creación de nuevos partidos políticos de acuerdo con el criterio de razonabilidad.<sup>62</sup>

Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual **su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria**, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios **de razonabilidad** que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos. (Tesis PJ 40/2004)<sup>63</sup>

Las posturas que permiten barreras "razonables" al acceso se han establecido en tesis relacionadas con la formación de asociaciones financieras y profesionales. En lo que concierne a la libertad de asociación, coexisten dos marcos interpretativos: uno que podemos llamar libertad de afiliación y un segundo que podemos llamar barreras al acceso. Juntos conforman un marco interpretativo que por un lado favorece el derecho de asociación de los individuos (un ciudadano puede unirse a la organización que elija, no unirse a ella o dejarla y las

<sup>62</sup> La ley establece que un partido político no puede establecerse sin la existencia de un grupo político nacional, lo que prohíbe efectivamente la formación de partidos subnacionales o regionales.

<sup>63</sup> Suprema Corte de Justicia, tesis PJ 40 / 2004.

cláusulas de afiliación obligatoria se consideran inconstitucionales), pero posteriormente favorece barreras para acceder a la formación de nuevas organizaciones. En este sentido, las barreras para la creación de partidos políticos mantienen el *statu quo*. En este caso, la mayor visibilidad de la corte no se tradujo en una interpretación que favorece la creación de nuevas organizaciones sino que más bien llevó a una interpretación preocupada con el establecimiento de las condiciones que rigen su creación. Este marco promueve la libre asociación de los individuos y las organizaciones existentes, pero favorece el control sobre la formación de nuevas organizaciones.

Vale la pena resaltar la cuestión de las barreras de acceso y las condiciones para formar nuevas organizaciones porque se considera uno de los principales problemas contemporáneos relacionados con la libertad de asociación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró:

Los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de organizaciones dentro de sus jurisdicciones, incluyendo las organizaciones de derechos humanos. No obstante el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que dichos requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de estas organizaciones, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.<sup>64</sup>

### c. Derechos de los indígenas

La constitucionalización de este grupo de derechos estuvo lejos de ser accidental.<sup>65</sup> La reforma constitucional de 2001 fue el producto de una poderosa movilización de un movimiento indígena liderado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (o EZLN) e, independientemente de las decisiones, señaló la inclusión de estos derechos en la agenda de la corte (figura 7). Antes de 2001, los conflictos que involucraban a pueblos indígenas no se presentaban como tales (en su lugar se enlistaban como problemas agrarios).

<sup>64</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *apud.* en cejil, "cejil expresa preocupación por proyecto de la ley en Venezuela", 2006, en: <https://cejil.org/es/cejil-expresa-preocupacion-proyecto-ley-venezuela>.

<sup>65</sup> Karina Ansolabehere, "Diversidad retórica...", *op. cit.*

Figura 7  
Evolución de la manera en que los criterios  
se vinculan con los derechos de los indígenas

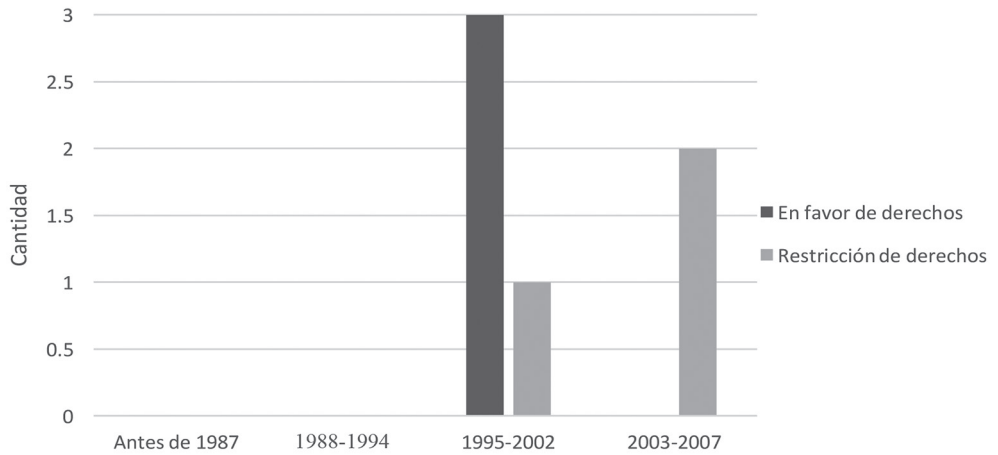
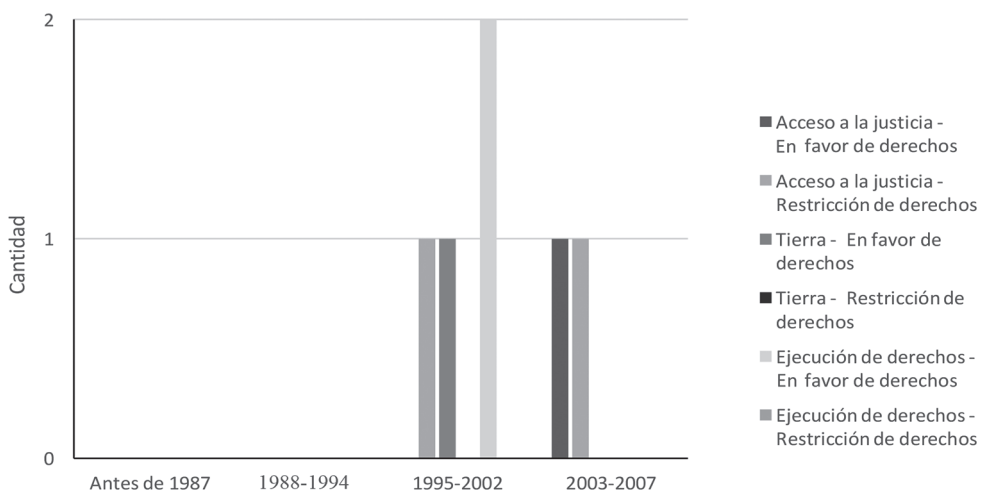


Figura 8  
Temas vinculados con los derechos indígenas



Aquí nuevamente la distribución temporal de estas tesis o criterios pareciera ser contradictoria. Cuando la corte adquirió mayor visibilidad social, los criterios se volvieron más restrictivos; no obstante, en el periodo anterior, que coincide con la marcha de los zapatistas al centro de la ciudad de México, la tendencia de los criterios es en favor de los derechos.<sup>66</sup> Tres temas atraviesan las consideraciones de la corte: a) el reconocimiento de los usos y costumbres para determinar el acceso a la justicia,<sup>67</sup> b) la distribución de tierra y recursos naturales<sup>68</sup> y c) el tema de la creación de armonía entre las leyes federales y locales en torno a derechos indígenas.<sup>69</sup> En este caso, se puede observar claramente una tendencia restrictiva en los criterios relacionados con el acceso a la justicia (figura 8).

El reconocimiento de la diversidad cultural en el acceso a la justicia —que claramente era un punto de tensión entre el universalismo y los derechos específicos de un grupo— se resolvió mediante una lectura formalista y restrictiva. La corte reconoció la especificidad cultural pero sólo dentro de parámetros altamente restringidos, o "formalidades" en los términos de la corte. De acuerdo con estos parámetros, por ejemplo, no existe una obligación imperativa de tener peritaje antropológico; éste queda a criterio del Juez. Además, la obligación de proporcionar un traductor cuando el acusado no habla español busca hacer que el acusado sea consciente de sus derechos en vez de proporcionar una defensa integral de aquellos derechos en su lengua nativa.

..., establece que en el acceso a la jurisdicción estatal deberán ser tomadas en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las etnias indígenas, con el derecho de ser asistidos en los juicios y procedimientos, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y su cultura; derechos que son respetados por los preceptos impugnados, pues en ellos se establecen diversas formalidades que deben cumplirse a favor de dichas etnias, consistentes en: que en los procesos penales instruidos en contra de un miembro de algún grupo étnico, se debe tomar en cuenta el grupo étnico al que pertenezca (72, fracción II); se procurará allegarse dictámenes periciales a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la

<sup>66</sup> Sin embargo, aunque no se presentaron como temas de derechos indígenas sino que se vinculaban con cuestiones de revisión judicial, más de 300 municipios indígenas presentaron apelaciones constitucionales contra el proceso de reforma constitucional usado para aprobar la constitucionalización de los derechos indígenas en 2001. En este sentido, el movimiento indígena utilizó una estrategia de judicialización del conflicto como un medio para señalar su desacuerdo con las decisiones adoptadas por la asamblea constituyente.

<sup>67</sup> Tesis: XXXVIII / 2003; 1a. XXXIX / 2003; 2a. CXLI / 2002.

<sup>68</sup> Tesis: CXXXVII / 2002.

<sup>69</sup> Tesis: CXXXIX / 2002; 2a. CXL / 2002.

cultura media nacional (165 bis); podrán fungir como peritos prácticos, personas que pertenezcan al grupo étnico indígena (171); cuando el inculpado fuere un indígena, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos respectivos (269, fracción IV); los servidores públicos asentarán en el acta respectiva, todas las observaciones que acerca del carácter del probable responsable hubieren recogido, ya sea en el momento de cometer el delito, ya durante la detención, o bien durante la práctica de las diligencias en que hubieren intervenido, incluyendo el grupo étnico indígena al que pertenecen, en su caso (285); en la declaración preparatoria deberá incluirse, en su caso, el grupo indígena al que pertenezca el inculpado, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano (290); y durante la instrucción, el tribunal que conozca del proceso deberá tomar en cuenta, entre otras cosas, la pertenencia del inculpado, en su caso, a un grupo étnico indígena las prácticas o características que como miembro de dicho grupo pueda tener (296 bis). Por tanto, si los mencionados requisitos contenidos en los preceptos legales combatidos, tienden a garantizar que los indígenas no queden en estado de indefensión en los procesos penales instruidos en su contra, esto refleja que son acordes con la garantía de acceso a la justicia mencionada. (Tesis 1a. XXXVIII/2003)<sup>70</sup>

En relación con la disposición de la tierra y recursos naturales, el contenido de la interpretación de la corte, asume la autonomía limitada de los pueblos indígenas en el manejo de sus territorios en el ámbito municipal.

...De lo anterior se advierte que dicho precepto(reforma al artículo 2 constitucional) consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución Federal y las leyes de la materia, en debido respeto a su derecho de decidir su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, lo que, desde luego, debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad. (Tesis 2a. CXXXVII/2002)<sup>71</sup>

Finalmente, en relación con el alcance de los derechos la corte fue clara al establecer que la reforma a la Constitución Federal en la materia constituye un parámetro mínimo para todas las constituciones locales, esto es, si estas contienen un marco más protector no tienen por qué restringirlo. (Tesis 2a. CXXXIX/2002; 2a. CXL/2002)

<sup>70</sup> Suprema Corte de Justicia, Tesis 1a. XXXVIII/2003.

<sup>71</sup> Suprema Corte de Justicia, Tesis 2a. CXXXVII/2002.

Respecto del marco interpretativo de los derechos indígenas, podemos concluir que la misma ha desarrollado contenidos que reconocen los derechos del grupo, la unidad de los pueblos indígenas con su territorio y admiten su autonomía en este sentido, consideran los derechos plasmados en la constitución federal parámetro mínimo (no máximo) para la garantía de estos derechos en el país. Finalmente es restrictiva y formalista en cuanto a la admisión de los derechos de los miembros (individuos), concretamente, en lo que hace al reconocimiento de la diversidad cultural en el acceso a la jurisdicción.

Como en los otros derechos, parece que el punto de inflexión en términos de una interpretación pro derechos es el momento en que la corte se consolida como árbitro del conflicto político, que es contemporáneo al desarrollo de una movilización social de magnitud a favor de los derechos indígenas. Es un marco que admite los derechos del grupo fuera de la justicia, al que sin embargo le cuesta los derechos de los miembros de éste dentro de las fronteras de la justicia.

#### **4. Resultados comparados**

Esta sección presenta un análisis comparativo de las características de varios marcos interpretativos en torno a los diferentes grupos de derechos. Se presentan en paralelo contexto social junto con el marco interpretativo predominante que se observan en dichas decisiones.

- La libertad de expresión, en lo que concierne a la circulación de ideas, opiniones e información, es claramente un tema nuevo, que adquiere prominencia al mismo tiempo que la corte adquiere una mayor visibilidad social. Este tema se alinea con el contenido de los criterios y parece señalar no sólo la tendencia hacia un marco interpretativo en favor de los derechos sino que también un cambio en la ideología legal, en la medida en que convierte el derecho en una condición del gobierno democrático.
- Los dos periodos de interpretación de este derecho se pueden entender como un cambio de la corte hacia un nuevo paradigma de interpretación en torno a la circulación de ideas y opiniones y la relación entre el Estado y los ciudadanos.

- En lo que concierne a la libertad de asociación, también se pueden observar dos periodos que coinciden con los cambios en el perfil de la corte. Sin embargo, en contraste con el derecho anterior, los contenidos de estos dos periodos no indican un cambio en el marco interpretativo. En el primer periodo se establece que la libertad de afiliación de los individuos es un componente fundamental de este derecho, mientras que en el segundo periodo se establece que el establecimiento de requerimientos para la formación de nuevas organizaciones no se contradice con la libertad de asociación. El segundo tema se vincula de modo particular con los requerimientos para crear nuevos partidos políticos.
- Finalmente, en lo que concierne a los derechos de los indígenas, la aparición de este tema ante la corte se vinculó con la reforma constitucional de agosto de 2001. El marco respalda la dimensión grupal de los derechos de los indígenas, lo que reconoce de manera limitada<sup>72</sup> la autonomía de los grupos para administrar su territorio. Sin embargo, el marco restringe la dimensión individual de los derechos de los indígenas, lo que limita su interpretación del derecho de acceso a la justicia a sus requerimientos formales mínimos. En este caso, el aumento en el poder de la corte, junto con la constitucionalización de los derechos de los indígenas, proporcionó un contexto favorable para el desarrollo de un marco interpretativo que reconoce la dimensión grupal de estos derechos, aunque claramente no reconoce su dimensión individual.
- La consolidación de la corte como árbitro del proceso político y el incremento en su poder coincidieron con un involucramiento mayor con los derechos, aunque los contenidos de este involucramiento no fueron necesariamente favorables para los diferentes temas relacionados con esos derechos. Al interpretar la libertad de expresión, la corte se acercó a un marco interpretativo claramente favorable para ese derecho. Sin embargo, en los otros dos casos, los marcos combinan aspectos de mejora y restricción de derechos.

---

<sup>72</sup> Resulta importante señalar que hay —y había— fuertes debates en torno al alcance de la reforma de los derechos de los indígenas en el país.



- En consonancia con la perspectiva de estructuras legales de apoyo, se puede observar que los demandantes ante la corte son organizaciones, principalmente partidos políticos y grupos de interés (66 por ciento de los criterios se derivan de acciones promovidas por este tipo de organizaciones), y los fallos resultaron particularmente a su favor.

**Tabla 4**  
**Principales características comparativas**  
**del marco interpretativo de la corte**

	Periodo	Contenido	Marco
Libertad de expresión	2003-2007: poderosa con contrapesos políticos, legales y sociales débiles (corte visible)  1995-2002: corte poderosa con contrapesos débiles restrictiva de la circulación de información pública acceso a la información es un peligro para el gobierno	Favorable a la circulación de ideas y opiniones que favorecen la formación de la opinión pública  Circulación de ideas, condición para la democracia	Cambios en la consideración de la circulación de información pública como un peligro para el gobierno a considerar la circulación de información, ideas y opiniones como una condición necesaria para la democracia
Libertad de asociación	1995-2002: corte poderosa con contrapesos políticos y legales débiles  2003-2007: corte poderosa con contrapesos políticos, legales y sociales débiles	Las personas pueden unirse —o no— a las organizaciones que elijan  Libertad de afiliación a diferentes organizaciones es un componente fundamental de la libertad de asociación Libertad de asociación no está vinculada a barreras de acceso a nuevas organizaciones	La libertad de los individuos de afiliarse a organizaciones es un componente de la libertad de asociación; las barreras de acceso y los requerimientos para la creación de nuevas organizaciones (incluyendo partidos políticos) no se vincula con esta libertad de asociación

Derechos de los indígenas	1995-2002: corte poderosa con contrapesos políticos y legales débiles	<p>Constitución política como estándar mínimo para el reconocimiento de derechos de los indígenas</p> <p>Autonomía de grupos indígenas para la administración de territorio y recursos naturales</p> <p>La observación de los requerimientos mínimos en relación con el acceso a la ley estatal para los individuos que pertenecen a grupos indígenas basta para asegurar que esos individuos no carezcan de una defensa legal adecuada y que ese derecho se garantiza</p>	<p>Reconocimiento de la dimensión grupal de los derechos indígenas de manera restrictiva</p> <p>Tensión entre derechos individuales y grupales para los miembros de esos grupos</p>
	2003-2007: corte poderosa con contrapesos políticos, legales y sociales débiles	<p>la observación de los requerimientos mínimos en relación con el acceso a la ley estatal para los individuos que pertenecen a grupos indígenas basta para asegurar que esos individuos no carezcan de una defensa legal adecuada y que ese derecho se garantiza</p> <p>reconocimiento de la dimensión grupal de los derechos indígenas</p> <p>tensión entre derechos individuales y grupales para los miembros de esos grupos</p>	

## 5. Conclusiones

Evidentemente la principal conclusión de este trabajo es que los cambios institucionales, en la medida en que modifican el marco de relaciones de las cortes, no sólo tienen resultados en la distribución del poder sino en la construcción del derecho. En otros términos que los cambios institucionales no son inocuos para la cultura legal de las cortes. Esto es que así como la cultura y las ideas importan para la construcción de instituciones, lo contrario también. De lo que no puede tenerse certeza a priori es de cuál será el sentido de esta producción.

La principal conclusión es que los cambios en las relaciones de la corte —y, por consiguiente, su papel de cara a los poderes del Estado y a los ciudadanos— está vinculado con la aparición de casos de derechos ante la misma. Además de la consolidación del papel de la corte como árbitro político, los diferentes actores con acceso a su jurisdicción comenzaron a llevar casos de derechos. Como resultado de esto aumentó la cantidad de tesis de jurisprudencia emitidas en temas relacionados con derechos. Esto resulta particularmente notorio en relación con la libertad de expresión y el derecho de asociación —derechos que se incluyen en el texto de la Constitución de 1917— y sobre los que la corte apenas si se había pronunciado hasta el cambio en sus relaciones con las ramas políticas.

Sin embargo, los marcos de interpretación desarrollados por la corte son heterogéneos, combinan criterios en favor de derechos con otros que los restringen. En este sentido los marcos desarrollados por la corte abren ciertos criterios a la vez que clausuran otros. Esta característica permite cuestionar una parte de la teoría democrática que vincula la consolidación democrática con la independencia judicial y las teorías de la democracia constitucional que asocian los procesos de constitucionalización de los derechos y la existencia de tribunales constitucionales fuertes con una mayor observación y garantía de los derechos. La Suprema Corte mexicana ha adquirido mayor independencia de los poderes del Estado y tiene facultades más fuertes para controlar las acciones de dichos poderes. Sin embargo, no necesariamente se ha convertido en un garante más poderoso de derechos, incluso cuando ha reflexionado con mayor detenimiento en torno a ellos. Esta corte más poderosa no necesariamente es más "progresista", al menos no en lo que se relaciona con todos los temas de derechos que aquí se discuten.

Finalmente, lo que parece quedar claro con el caso mexicano, es que cambios en las matrices de relaciones de la corte con una perspectiva de arriba hacia abajo (aumentan el poder

de la corte pero no los contrapesos judiciales y sociales), tienen como correlato cambios en los marcos interpretativos sobre los derechos, aunque la dirección del cambio no siempre es favorable para ellos. En vista de esta situación, pensar en fortalecer los términos de las relaciones que podríamos llamar de abajo hacia arriba, los contrapesos judiciales y legales, así como el fácil acceso de particulares a la jurisdicción de la corte, quizás contribuiría, a que esta corte, pensada para los políticos pero no para los ciudadanos, volteara la mirada a los ciudadanos.

Investigaciones posteriores en torno a las maneras en que estos marcos interpretativos sobre derechos desarrollados por la corte afectan sus relaciones con los poderes del Estado, el poder judicial y la sociedad incrementará nuestro entendimiento de estas dinámicas.

## 6. Anexo 1

Tabla A  
Relación entre la Suprema Corte y los poderes del Estado<sup>73</sup>

Dimensiones	Indicadores	Posibilidades	Índice	Facultades de control mutuo
control de la corte sobre los poderes del Estado <sup>74</sup>	tipo de revisión judicial a) grado de concentración de las facultades de revisión b) alcance de los fallos constitucionales de la corte	1. concentradas 2. difusas 3. generales y abstractas 4. particulares y concretas	1 + 3 = fuerte control de la corte sobre los poderes del Estado 1 + 4 = control moderado de la corte sobre los poderes del Estado 2 + 3 = imposible 2 + 4 = control débil de la corte sobre los poderes del Estado	fuerte (Cs) / fuerte (P): heterónomas fuerte (Cs) / débil (Ps): autonomía judicial débil (Cs) / fuerte (Ps): autonomía política débil (Cs) / débil (Ps): autónomas

<sup>73</sup> La relación entre la Suprema Corte y las ramas políticas se reconstruye de acuerdo con dos dimensiones de análisis: a) la facultad de veto de la corte sobre las decisiones de las ramas políticas (el poder de la corte para controlar a los poderes del Estado) y b) el poder de los poderes del Estado para influir en las normas que rigen el funcionamiento del poder judicial (la facultad de los poderes del Estado para controlar a la corte y al poder judicial). La primera se relaciona con el componente estratégico de una decisión, la posibilidad de veto de las decisiones de las ramas políticas que tiene la corte. La segunda toma en cuenta las condiciones que garantizan el aislamiento de los Jueces de las presiones de las ramas políticas.

<sup>74</sup> Esto se enfoca en las características de la institución que tiene la facultad de revisión judicial en relación con la facultad del poder judicial para anular decisiones de los poderes del Estado (leyes, regulaciones, disposiciones, etcétera). Se toman en cuenta dos características de los regímenes de revisión constitucional: concentración y alcance. *Concentración* se refiere a si las facultades de revisión constitucional son difusas (se pueden llevar a cabo en cualquier corte) o concentradas (sólo la Suprema Corte de un tribunal constitucional puede ejercerlas). *Alcance* se refiere a la pertinencia general de una sentencia dada, lo que distingue decisiones que establecen precedentes generales de aquellas en que los fallos sólo son pertinentes para el caso en cuestión (C. Guarnieri y P. Pederzoli, *Los Jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999; Carlos Nino, "La filosofía del control judicial de constitucionalidad", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, vol. 4, 1989, pp. 79-88).

facultades de control de los poderes del Estado sobre la Suprema Corte <sup>75</sup>	a) rigidez de las normas que rigen el funcionamiento del poder judicial b) autonomía presupuestaria	1. rígidas 2. flexibles 3. autónomas 4. no autónomas	1 + 3 = control limitado de los poderes del Estado sobre la corte 1 + 4 = control limitado de los poderes del Estado sobre la corte 2 + 3 = control moderado de los poderes del Estado sobre la corte 2 + 4 = fuerte control de los poderes del Estado sobre la corte	
--	--	---	--	--

Nota: Tomado de Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia. Cortes Supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, FLACSO-Fontamara, México, 2007.

**Tabla B**  
**Relación entre la Suprema Corte y el poder judicial<sup>76</sup>**

Dimensiones	Indicadores	Posibilidades	Índice	Facultades de control mutuo
Control de la corte sobre el poder judicial <sup>77</sup>	a) control de la corte sobre la carrera judicial	1. control fuerte 2. control débil	1 + 3 / 1 + 4 / 2 + 3 = fuerte control de la corte	fuerte (Cs) / fuerte (Pj): heterónimo

<sup>75</sup> Esto considera dos elementos: a) la habilidad de los poderes del Estado para modificar las normas que rigen al poder judicial y b) el grado de influencia que los poderes del Estado ejercen en la definición de la asignación presupuestaria del poder judicial. El primer elemento se refiere a la estipulación (o falta de ella) dentro de la Constitución del número de Jueces de la corte, así como a los requerimientos para su candidatura y sus facultades. Se ha planteado la hipótesis de que ante la ausencia de un mandato constitucional explícito sobre estos temas, mayores son las posibilidades de manipular a la Suprema Corte (pues estos elementos se pueden cambiar con una mayoría parlamentaria simple). En cuanto al presupuesto, la existencia o ausencia de normas que garantizan autonomía en la administración del presupuesto judicial es un factor esencial.

<sup>76</sup> Aquí se consideran dos dimensiones de análisis: a) los poderes de la corte para influir en las decisiones de los Jueces (el grado de control de la corte sobre las cortes inferiores) y b) la habilidad de las cortes inferiores para funcionar como una institución que restringe las acciones de la Suprema Corte (la posibilidad de que las cortes inferiores operen como un contrapeso de la Suprema Corte). Las diferentes combinaciones entre estas dos dimensiones permiten que se elabore una matriz de las relaciones entre la Suprema Corte y las cortes inferiores. Se ha planteado la hipótesis de que la relación de la corte con las cortes inferiores afectará su entendimiento de los temas relacionados con políticas. La meta aquí es crear un mapa de los cambios en esta relación, asumiendo que mientras que la Suprema Corte siempre se encuentra en una posición de autoridad de cara a las cortes inferiores y a los empleados judiciales, este vínculo se puede articular de diferentes maneras. La metáfora de *primus inter pares*, o la soberanía absoluta, ilustra las inercias de esta relación.

<sup>77</sup> Esto toma en cuenta: a) la medida en que la Suprema Corte influye la carrera judicial, en específico la facultad de nombrar, promover y despedir Jueces y b) la existencia de normas que rigen el uso de la jurisprudencia de la corte por parte de los Jueces. Se ha planteado la hipótesis de que una corte que tiene control exclusivo sobre el nombramiento y despido de Jueces tendrá mayores facultades formales e informales de control sobre sus carreras y, por consiguiente, una mayor habilidad para controlar a los rangos inferiores del poder judicial. En otras palabras, dicho acuerdo favorecerá que los Jueces tengan menos autonomía. Al mismo tiempo, se ha planteado la hipótesis de que la existencia de normas que requieren el uso de la jurisprudencia de la corte en todas las cortes conducirá a una menor autonomía de los Jueces, mientras que la ausencia de este tipo de mandato favorecerá una mayor autonomía judicial.

	b) normas que rigen el uso de la jurisprudencia de la corte en las cortes inferiores	3. obligatorio 4. no obligatorio	sobre los niveles inferiores del poder judicial 2 + 4 = control débil de la corte sobre los rangos inferiores del poder judicial	fuerte (Cs) / débil (Pj): soberanía absoluta débil (Cs) / fuerte (Pj) primus inter pares débil (Cs) / débil (Pj) autónomo
Las cortes inferiores pueden actuar como contrapeso del poder de la Suprema Corte <sup>78</sup>	fuerza de las asociaciones profesionales dentro del poder judicial	1. fuerte 2. débil	1. contrapeso de facto: habilidad de los rangos inferiores del poder judicial para actuar como un contrapeso fuerte 2. sin contrapeso: la habilidad de las cortes inferiores para actuar como un contrapeso es débil	

Fuente: Karina Ansolabehere, La política desde la justicia. Cortes Supremas, gobierno y democracia en Argentina y México, FLACSO-Fontamara, México, 2007.

Tabla C  
Relación entre la Suprema Corte y la sociedad

Dimensiones	Indicadores	Posibilidades	Índice	Facultades de control mutuo
relación entre la corte y los ciudadanos <sup>79</sup>	grado de publicidad que rodea a los procedimientos de la Suprema Corte y las políticas en relación con el poder judicial <sup>80</sup>	1. alta 2. baja 3. simple 4. compleja	1 + 2 = abierta 1 + 4 = inaccesible 2 + 3 = accesible 2 + 4 = cerrada	visible y accesible: fluidos visible e inaccesible: informativos invisible y accesible: jurisdiccional invisible e inaccesible: no fluida

<sup>78</sup> Esto se refiere a la importancia de las organizaciones o asociaciones de Jueces. Se ha planteado la hipótesis de que la existencia de asociaciones profesionales fuertes (donde la fuerza se entiende como el porcentaje de Jueces que conforma estas asociaciones y las áreas de políticas judiciales con las que tienen que tratar) a las que se delegan, por ejemplo, tareas relacionadas con el entrenamiento y la representación del poder judicial, lo que las convierte *de facto* en un contrapeso interno en la relación con la corte. En la situación inversa, donde no existen asociaciones profesionales fuertes dentro del poder judicial, no constituirán un fuerte contrapeso para las decisiones de la corte. Estas organizaciones pueden actuar como un veto que deslegitima el papel de la Suprema Corte dentro del poder judicial mismo, pero si son débiles no pueden considerarse como un actor con poderes de veto.

<sup>79</sup> En contraste con mis obras previas, esta dimensión de análisis se considera un componente fundamental en la construcción del perfil de la Suprema Corte en contextos en que ocurren cambios significativos en las relaciones entre en el Estado y la sociedad. Las transiciones a la democracia y las postransiciones se asocian con procesos de revitalización de la sociedad civil (Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001; Alberto Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, México, 2003, etcétera). El mismo tiempo está ocurriendo una revaloración de las dimensiones de la democracia (Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002). Dadas estas transformaciones, esta relación debe considerarse en cualquier análisis de las supremas cortes.

<sup>80</sup> Cuando el acceso a las decisiones judiciales es fácil, y cuando el proceso de toma de decisiones es visible para la sociedad (por ejemplo, mediante la transmisión televisiva o cuando las transcripción de los debates está disponible al público) existe una amplia publicidad; la publicidad baja prevalece ante la ausencia de dichos mecanismos.

	Accesibilidad de la jurisdicción de la corte			
--	--	--	--	--

## Fuentes

Almond, Gabriel, y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1963.

\_\_\_\_\_, *The Civic Culture Revisited. An Analytic Study*, Little, Brown, Boston, 1980.

Álvarez, Ignacio, "Libertad de Expresión en América Latina", Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Unión Europea, SER-Unión Europea, México, 2006.

Ansolabehere, Karina, *Más poder, ¿más derechos? Control de constitucionalidad y ciudadanía*, Mimeo, México, 2008.

\_\_\_\_\_, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, FLACSO-Fontanamara, México, 2007.

\_\_\_\_\_, "Diversidad retórica. Suprema Corte de Justicia y Diversidad Cultural", ponencia presentada en el VI congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Oaxtepec, 2006.

\_\_\_\_\_, "Jueces, política y derecho. Particularidades y alcances de la politización de la Justicia", *Isonomía*, vol. 22, abril de 2005, pp. 39-64.

Asociación para los Derechos Civiles, *La corte y los derechos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

Cepeda Espinosa, Manuel, "The Judicialization of Politics in Colombia. The Old and the New", en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres, 2005.

- Cleary, Matthew, y Susan Stokes, *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2006.
- Cohen, Jean, y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Cotterrell, Roger, "The Concept of Legal Culture", en David Nelken (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Aldershot, 1997, pp. 13-32.
- Couso, Javier, "The Judicialization of Chilean Politics. The Rights Revolution that Never Was", en Rachel Sieder *et al.* (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres, 2005.
- Dahl, Robert, "Decision Making in a Democracy. The Supreme Court as a National Policy Maker", *Journal of Public Law*, vol. 6, 1957, pp. 278-299.
- Domingo Villegas, Pilar, "Judicialization of Politics. The Changing Political Role of the Judiciary in Mexico", en Sieder *et al.* (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres, 2005.
- \_\_\_\_\_, "Judicial Independence. The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. III, part. III, octubre de 2000, pp. 705-735.
- Epp, Charles, "Courts and the Rights Revolution", en Kermit Hall y Kevin Mcguire (coords.), *The Judicial Branch*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- \_\_\_\_\_, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1998 [*La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013].
- Finkel, Jodi, "Judicial Reform in Argentina in the 90s. How Electoral Incentives Shape Electoral Change", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 1998, pp. 56-80.



\_\_\_\_\_, *Judicial Reform in Latin America. Market Economies, Self-Interested Politicians and Judicial Independence*, Mimeo, Chicago, 2004.

Fix Fierro, Héctor, "El poder judicial", en M. González y S. López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

\_\_\_\_\_, y Sergio López Ayllón, "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Siglo XXI, México, 2002, pp. 329-371.

Friedman, Lawrence, "The Concept of Legal Culture. A Reply", en David Nelken, *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Aldershot, 1997, pp. 33-40.

Gillman, Howard, "Elements of New Regime Politics Approach to the Study of Judicial Politics", ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association, 2004.

Guarnieri, C., y P. Pederzoli, *Los Jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999.

Hertogh, Marc, "A European Conception of Legal Consciousness. Rediscovering Eugen Ehrlich", *Journal of Law and Society*, vol. 31, núm. 4, 2004, pp. 457-481.

Hilbink, Lisa, *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship. Lessons from Chile*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Knight, Alan, "La cultura política mexicana", en Alan Knight, Andreas Schedler, Lawrence Whitehead y Emilio Rabasa (coords.), *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada. México en perspectiva histórica comparada*, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2008, pp. 1-30.

- Loreti, Damián, "Estándares internacionales en materia de libertad de expresión", Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Unión Europea, SER-Unión Europea, México, 2006.
- Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.
- McAdam, D., "Political Opportunities. Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", en McAdam *et al.* (coords.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 23-40.
- Magaloni, Ana Laura, y Antonio Saldívar, "El ciudadano olvidado", *Nexos*, núm. 342, junio de 2006, México.
- Magaloni, Beatriz, "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court. Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 266-306.
- Merino, Mauricio, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- David Nelken, "Puzzling Out Legal Culture. A Comment on Blankenburg", en David Nelken, *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Aldershot, 1997.
- Nino, Carlos, "La filosofía del control judicial de constitucionalidad", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, vol. 4, 1989, pp. 79-88.
- Olvera, Alberto, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Pásara, Luis (coord.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

- Pérez Perdomo, Rogelio, y Lawrence Friedman, "Latin Legal Cultures in the Age of Globalization", en Lawrence Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (coords.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford University Press, Stanford, 2003, pp. 1-19.
- Peruzzotti, Enrique, *The Legacy of the Politics of Human Rights in Post-Dictatorial Latin America. Social Movements and Cultural Innovation in Argentina*, documento de trabajo, núm. 42, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1997.
- Ríos Figueroa, Julio, "El surgimiento de un poder judicial efectivo en México. Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002", en *El poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, IFE, México, 2004, pp. 11-36.
- Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell (coords.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres, 2005.
- Snow, David, y Robert Benford, "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization", *International Social Movement Research*, vol. 1, 1988, 197-217.
- Valdés Ugalde, F., *Problemas del cambio constitucional en México*, ponencia presentada en 10. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002.
- Weldon, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Weber, Robert, *Basic Content Analysis*, Sage, Londres, 1990.
- Wilson, Bruce, "Rights Revolutions in Unlikely Places", ponencia presentada en el Latin American Studies Association Congress, Montreal, 2007.

## Documentos consultados

Asamblea General de Naciones Unidas, Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, Nueva York, 2007.

Honorable Cámara de Diputados, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008.

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Convención Americana de Derechos Humanos*, 1970.

CEJIL, "CEJIL expresa preocupación por proyecto de la ley en Venezuela", 2006, en: <https://cejil.org/es/cejil-expresa-preocupacion-proyecto-ley-venezuela>.

- Suprema Corte de Justicia, tesis 25 / 2007, México, 2007: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 27 / 2007, México, 2007: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 24 / 2007, México, 2007: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 26 / 2007, México, 2007: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. LIX / 2007, México, 2007: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. CCXXXVII / 2007, México, 2007: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. LVII / 2005, México, 2005: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis PJ 41 / 2004, México, 2004: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis PJ 40 / 2004, México, 2004: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. CLXVI / 2004, México, 2004: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. CLXV / 2004, México, 2004: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis PJ 3 / 2004, México, 2004: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. XXXVIII / 2003, México, 2003: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 1a. XXXIX / 2003, México, 2003: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. CXXXVIII / 2002, México, 2002: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. CXXXIX / 2002, México, 2002: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. CXL / 2002, México, 2002: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. XXVI / 2002, México, 2002: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. CLVIII / 2002, México, 2002: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. CXLI / 2002, México, 2002: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

- Suprema Corte de Justicia, tesis PJ 48 / 2001, México, 2001: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. LXI / 2000, México, 2000: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. XLV / 2000, México, 2000: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. LX / 2000, México, 2000: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. XLVI / 2000, México, 2000: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. CXXXV / 2000, México, 2000: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. CXXV / 2000, México, 2000: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. LIII / 99, México, 1999: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. J 43 / 99, México, 1999: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. I / 97, México, 1997: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. LXXXIX / 96, México, 1996: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis 2a. I / 92, México, 1992: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia, tesis P. CIII / 92, México, 1992: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en noviembre de 2018 en los talleres de Litografía Mier y Concha, S.A. de C.V., calle Cadaqués núm. 69, Colonia Cerro de la Estrella, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09860, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Gothic 720 de 9, 11 y 12 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos.